



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

II. ÚS 273/2021-18

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Petra Molnára, zo sudkyne Jany Laššákovej (sudkyňa spravodajkyňa) a sudcu Ľuboša Szigetiho v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľky [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED], zastúpenej Advokátskou kanceláriou ŠKODLER & PARTNERS, s. r. o., Dobšinského 12, Bratislava, IČO 47 238 232, v mene ktorej koná advokát Mgr. Zdenko Seneši, proti opatreniu Okresnej prokuratúry Galanta č. k. Pd 119/19/2202-11 z 20. januára 2021 takto

r o z h o d o l :

Ústavnú sťažnosť **o d m i e t a .**

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavná sťažnosť sťažovateľky a skutkový stav veci

1. Sťažovateľka sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 1. apríla 2021, následne doplnenou 10. mája 2021 domáha vyslovenia porušenia základného práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) opatrením Okresnej prokuratúry Galanta (ďalej len „okresná prokuratúra“) č. k. Pd 119/19/2202-11 z 20. januára 2021 (ďalej len „napadnuté opatrenie“). Sťažovateľka zároveň žiada, aby ústavný súd zrušil rozhodnutie Sociálnej poisťovne, ústredia (ďalej len „sociálna poisťovňa“) č. 7730-4/2021-BA z 15. februára 2021 (ďalej len „rozhodnutie sociálnej poisťovne z 15. februára 2021“) a vec jej vrátil na ďalšie konanie a aby sťažovateľke priznal náhradu trov konania.

2. Z ústavnej sťažnosti a jej príloh vyplýva, že sťažovateľka podala okresnej prokuratúre podnet na podanie protestu prokurátora proti rozhodnutiu Sociálnej poisťovne, pobočky Galanta zo 4. augusta 2017 vo veci predpísania sociálneho poistenia sťažovateľky ako samostatne zárobkovo činnnej osoby, a to lekára na základe licencie L1A. Okresná prokuratúra podnetu sťažovateľky vyhovel a 24. októbra 2019 protest podala s poukazom na rozhodnutie veľkého senátu správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) č. k. 1Vs 1/2019 z 30. apríla 2019 (ďalej len „prvé rozhodnutie veľkého senátu“).

Napadnutým opatrením okresná prokuratúra podľa § 23 ods. 3 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o prokuratúre“) vzala späť protest prokurátora. Dôvodom späťvzatia protestu prokurátora bola skutočnosť, že rozhodnutím veľkého senátu správneho kolégia najvyššieho súdu č. k. 1Vs 3/2019 z 24. novembra 2020 došlo k odchýleniu od záverov prvého rozhodnutia veľkého senátu a k inému právnomu posúdeniu otázky vzniku a zániku povinného sociálneho poistenia lekárov ako samostatne zárobkovo činných osôb na základe licencie L1A.

Sociálna poisťovňa vydala rozhodnutie z 15. februára 2021, ktorým konanie o proteste prokurátora zastavila z dôvodu späťvzatia protestu prokurátora.

3.

II.

Argumentácia sťažovateľky

4. Sťažovateľka v ústavnej sťažnosti poukazuje na to, že k späťvzatiu protestu prokurátora napadnutým opatrením okresnej prokuratúry došlo na základe usmernenia Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky z 5. januára 2021, čo považuje za konanie zasahujúce do zákonom priznanej dispozičnej (rozhodovacej) autonómie podriadených prokurátorov, ktoré je v zrejmom rozpore s ústavnou zásadou legality zakotvenou v čl. 2 ods. 2 ústavy. V tejto súvislosti sťažovateľka vyslovuje názor, že vzhľadom na existenciu dvoch protichodných rozhodnutí veľkého senátu najvyššieho súdu bola okresná prokuratúra povinná späťvzatie protestu prokurátora presvedčivo odôvodniť, čo však neurobila.

Podľa sťažovateľky prokurátor podaním protestu v podstate pre seba, chrániac práva sťažovateľky, aktivoval možnosť podania správnej žaloby, a to v prípade, ak by orgán verejnej správy rozhodujúci o proteste prokurátora protestu nevyhovel. Inými slovami, protest prokurátora v sebe implicitne nesie aj právo sťažovateľky na súdnu ochranu, ku ktorej aktivácii dôjde po splnení zákonom predpokladaných podmienok. Späťvzatím protestu prokurátora bola absolútne zmarená možnosť sťažovateľky domáhať sa ochrany svojich práv a právom chránených záujmov prostredníctvom správnej žaloby podanej zo strany prokurátora na príslušnom súde.

Sťažovateľka uvádza, že opakovaný podnet na podanie protestu prokurátora nepodala, pretože tento vzhľadom na uplynutie lehoty ustanovenej v § 24 ods. 1 zákona o prokuratúre v súčasnosti nemožno považovať za účinný právny prostriedok ochrany jej práv a právom chránených záujmov.

III.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

5. Podstatou ústavnej sťažnosti je námietka porušenia základného práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy napadnutým opatrením okresnej prokuratúry, ktorým mala byť zmarená možnosť sťažovateľky domáhať sa ochrany jej práv a právom chránených záujmov prostredníctvom správnej žaloby podanej zo strany prokurátora na príslušnom súde

6. Ústavný súd ústavnú sťažnosť sťažovateľky predbežne prerokoval na neverejnom zasadnutí senátu ústavného súdu podľa § 56 ods. 1 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“). Na predbežnom prerokovaní preskúmal, či ústavná sťažnosť sťažovateľky obsahuje všeobecné náležitosti podania (§ 39 zákona o ústavnom súde), všeobecné náležitosti návrhu na začatie konania (§ 43 zákona o ústavnom súde) a osobitné náležitosti ústavnej sťažnosti (§ 123, § 124 a § 132 ods. 1 a 2 zákona o ústavnom súde) a či nie sú dané dôvody na jej odmietnutie podľa § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde.

7. V rámci predbežného prerokovania s prihliadnutím na sťažovateľkou formulované argumenty ústavný súd dospel k záveru, že ústavnú sťažnosť sťažovateľky je potrebné odmietnuť podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde z dôvodu jej zjavnej neopodstatnenosti a sčasti aj z dôvodu neprípustnosti [§ 56 ods. 2 písm. d) zákona o ústavnom súde].

8. Ústavný súd v zásade nie je oprávnený preskúmať a posudzovať právne názory príslušného orgánu verejnej moci, ktoré ho pri výklade a uplatňovaní zákonov viedli k rozhodnutiu vo veci samej, ani preskúmať, či v konaní pred orgánmi verejnej moci bol náležité zistený skutkový stav a aké skutkové a právne závery zo skutkového stavu príslušný orgán verejnej moci vyvodil. Úloha ústavného súdu sa obmedzuje na kontrolu zlučiteľnosti účinkov takejto interpretácie a aplikácie s ústavou, prípadne medzinárodnými zmluvami o ľudských právach a základných slobodách (porov. III. ÚS 328/08, IV. ÚS 11/2010, II. ÚS 206/2015, I. ÚS 41/2019). Ústavný súd teda nie je prieskumným súdom a úlohou ústavného súdu nie je suplovať orgány verejnej moci, ktorým prislúcha interpretácia zákonov v rámci ich právnym poriadkom upravenej pôsobnosti a právomoci. Z ústavného postavenia ústavného súdu vyplýva, že môže preskúmať len také rozhodnutia orgánov verejnej moci, prostredníctvom ktorých došlo k porušeniu základného práva alebo slobody, resp. také, kde k porušeniu základného práva alebo slobody došlo v konaní, ktoré vydaniu samotného rozhodnutia predchádzalo. Skutkové a právne závery príslušného orgánu verejnej moci môžu byť teda predmetom kontroly vtedy, ak by vyведенé závery boli zjavne neodôvodnené alebo arbitrárne, a tak z ústavného hľadiska neospravedlňiteľné a neudržateľné, a zároveň by mali za následok porušenie základného práva alebo slobody (III. ÚS 119/03, IV. ÚS 238/07, II. ÚS 75/2021).

9. Protest prokurátora je v zmysle § 22 ods. 1 písm. a) zákona o prokuratúre právnym prostriedkom dozoru prokurátora nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy (tzv. netrestný dozor prokuratúry). Prokuratúra pri výkone netrestného dozoru predstavuje iný orgán ochrany práva v zmysle čl. 46 ods. 1 ústavy.

Netrestný dozor prokuratúry tvorí v rámci právneho poriadku Slovenskej republiky spolu so správnym súdnictvom systém vonkajšej kontroly orgánov verejnej správy. Oproti správne súdnictvu je však podstatou netrestného dozoru prokuratúry ochrana zákonnosti, t. j. objektívneho práva, pričom ochrana subjektívnych práv fyzických osôb a právnických osôb je v rámci neho sekundárna, prípadne môže i absentovať, ak nezákonný stav vyhovuje všetkým dotknutým osobám.

10. Protest prokurátora predstavuje základný a imanentný právny prostriedok netrestného dozoru prokuratúry. Protest prokurátora je totiž jediným predsúdnym prostriedkom netrestného dozoru prokuratúry, na základe aplikácie ktorého môže dôjsť k zrušeniu správneho aktu orgánu verejnej správy (§ 23 ods. 1 zákona o prokuratúre), proti ktorému bol protest podaný.

11. Podanie protestu prokurátora je oprávnením prokurátora, ktoré tento realizuje, ak sa domnieva, že správnym aktom orgánu verejnej správy bol porušený zákon alebo iný všeobecne záväzný právny predpis a súčasne boli pre takýto postup splnené podmienky ustanovené zákonom o prokuratúre.

12. Podania protestu prokurátora sa môže fyzická osoba alebo právnická osoba domáhať aj podnetom v zmysle § 31 a nasl. zákona o prokuratúre. Podávateľ takéhoto podnetu má nárok na jeho vybavenie, ako i nárok na vybavenie opakovaného podnetu nadriadeným prokurátorom, ak nesúhlasí s vybavením svojho prvého podnetu, avšak nie aj nárok na podanie ním navrhovaného protestu prokurátora.

13. Protest prokurátora predstavuje po procesnej stránke právny akt – návrh *sui generis*, na podklade ktorého sa začína konanie o proteste prokurátora, teda osobitné administratívne konanie, v ktorom sa rozhoduje, či napadnutým správnym aktom orgánu verejnej správy bol porušený zákon alebo iný všeobecne záväzný právny predpis (§ 23 ods. 4 zákona o prokuratúre).

14. Dispozičné oprávnenie k protestu prokurátora patrí po celý čas konania o proteste prokurátora výlučne prokurátorovi, ktorý ho podal, prípadne nadriadenému prokurátorovi [§ 6 ods. 1 písm. b) zákona o prokuratúre]. To znamená, že prokurátor, ktorý protest podal, ho môže zobrať aj späť. Zákon o prokuratúre takéto procesné oprávnenie vo všeobecnosti upravuje v § 23 ods. 3, pričom špeciálne v § 24 ods. 15 vo vzťahu ku konaniu o proteste prokurátora proti rozhodnutiu

a opatreniu orgánu verejnej správy ustanovuje, že späťvzatie protestu môže byť vykonané len v rámci prebiehajúceho konania o ňom (porovnaj *BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár.* Bratislava : C. H. Beck, 2018, 308 s.).

Späťvzatie protestu prokurátora je teda výlučným dispozičným procesným oprávnením prokurátora, ktorého vykonanie nie je spojené ani so súhlasom orgánu verejnej správy, ktorého správny akt bol protestom napadnutý, resp. súhlasom podávateľa podnetu, ak protest prokurátora bol podaný na základe vybavenia podnetu.

Tým, že je protest prokurátora spojený s ochranou zákonnosti realizovanou v rámci výkonu netrestného dozoru prokuratúry, je určovaný aj prípadný dopad na subjektívne práva toho podávateľa podnetu, ktorý svojím podnetom podanie protestu inicioval. Z ustanovení zákona o prokuratúre však nevyplýva povinnosť prokurátora vyhovieť podnetu podávateľa domáhajúceho sa podania protestu prokurátora a ani viazanosť vykonania späťvzatia protestu prokurátora len so súhlasom podávateľa podnetu.

Ak prokurátor pri vybavovaní podnetu došiel k záveru, že neboli splnené podmienky pre podanie protestu prokurátora, a v tomto znení podnet odôvodnil v zmysle § 36a ods. 3 zákona o prokuratúre, teda podnet odložil, o čom písomne vyrozumel jeho podávateľa, nemožno považovať popísaný zákonný postup za ústavne neudržateľný. V posudzovanom prípade však k podaniu protestu prokurátora došlo, v priebehu konania o ňom bol ale protest vzatý prokurátorom späť (s obligatívnym procesným následkom zastavenia konania o proteste prokurátora orgánom verejnej správy podľa § 24 ods. 15 zákona o prokuratúre).

15. Späťvzatie protestu prokurátora však nemá povahu vybavenia podnetu, ale výlučného dispozičného úkonu prokurátora v konaní, a preto jeho vykonanie nemusí prokurátor odôvodňovať ani konajúcemu orgánu verejnej správy, ani účastníkom konania o proteste prokurátora a ani tej osobe, ktorá podnetom podanie protestu prípadne iniciovala. Keďže takúto povinnosť zákon o prokuratúre prokurátorovi neustanovuje, nemôže dôjsť späťvzatím protestu prokurátora, resp. absenciou zdôvodnenia takéhoto postupu k zásahu do subjektívnych práv účastníka konania o proteste prokurátora, resp. podávateľa podnetu.

Povinnosť oznámiť dôvody späťvzatia protestu prokurátora podávateľovi podnetu ustanovuje len interná úprava orgánov prokuratúry daná čl. 4 ods. 5 príkazu generálneho prokurátora Slovenskej republiky č. 9/2017 o postupe prokurátorov pri vykonávaní pôsobnosti prokuratúry v netrestnej oblasti. Táto úprava však nemá povahu všeobecne záväzného právneho predpisu a jej prípadné porušenie nemôže založiť porušenie základných práv alebo slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd v rozsahu danom čl. 127 ústavy.

V nadväznosti na uvedené ústavný súd konštatuje, že z jeho strany zásadne nie je potrebné preverovať, či prokurátor oznámil podávateľovi podnetu, ktorý inicioval podanie protestu prokurátora, následné späťvzatie protestu prokurátora spolu s dôvodmi takéhoto postupu. Z napadnutého opatrenia okresnej prokuratúry, ktoré sťažovateľka pripojila k ústavnej sťažnosti, vyplýva, že toto oznámenie adresované sociálnej poisťovni bolo sťažovateľke zaslané na vedomie.

16. Vychádzajúc z už uvedeného, ústavný súd ústavnú sťažnosť sťažovateľky proti napadnutému opatreniu okresnej prokuratúry odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde ako zjavne neopodstatnenú.

17. Pokiaľ sťažovateľka v petite ústavnej sťažnosti žiada, aby ústavný súd zrušil rozhodnutie sociálnej poisťovne z 15. februára 2021 a vec jej vrátil na ďalšie konanie, ústavný súd konštatuje, že má právomoc zaoberať sa porušením základného práva alebo slobody za predpokladu, že právna úprava takému právu neposkytuje účinnú ochranu prostredníctvom opravného prostriedku dostupného fyzickej osobe alebo právnickej osobe a že ju neposkytuje žiaden iný orgán Slovenskej republiky (I. ÚS 36/96, I. ÚS 78/99). Sťažovateľka v ústavnej sťažnosti neuviedla, či v čase pred jej podaním využila všetky účinné prostriedky nápravy pred orgánmi verejnej moci, napríklad podaním správnej žaloby o preskúmanie rozhodnutia sociálnej poisťovne z 15. februára 2021.

18. Ak zákon podmieňuje prípustnosť ústavnej sťažnosti vyčerpaním opravných prostriedkov alebo iných právnych prostriedkov, ktoré zákon poskytuje sťažovateľke na ochranu jej práva, tak o to viac je podmienkou prípustnosti ústavnej sťažnosti uplatňovanie práva, ktorého porušenie sťažovateľka namieta, riadnym, zákonom predpísaným spôsobom (m. m. III. ÚS 1/04). Sťažovateľka nemá podľa ústavy, zákona o ústavnom súde a stabilizovanej judikatúry ústavného súdu na výber, ktorý z oboch ústavne existujúcich systémov súdnej ochrany využije, ale je povinná postupovať od súdnej ochrany poskytovanej všeobecnými súdmi k súdnej ochrane, na ktorú je kompetentný ústavný súd. Toto „poradie“ sa nedá sťažovateľkou ovplyvniť a jeho vnútorná logika vychádza z toho, že aj všeobecné súdnictvo je zodpovedné za ochranu základných práv a slobôd na úrovni jeho právomocí. Iba za predpokladu, že sťažovateľka vyčerpá všetky dostupné právne prostriedky súdnej a inej právnej ochrany svojho základného práva alebo slobody a pri ich uplatnení nie je úspešná, môže sa uchádzať o ochranu tohto základného práva alebo slobody sťažnosťou podanou ústavnému súdu podľa čl. 127 ods. 1 ústavy (m. m. IV. ÚS 193/2010, I. ÚS 178/2011, IV. ÚS 453/2011, III. ÚS 703/2017, IV. ÚS 158/2018).

19. Odmietnutím ústavnej sťažnosti ústavný súd teda neodopiera sťažovateľke právo chrániť svoje základné práva a slobody, iba si ctí zásadu princípu subsidiarity, podľa ktorej ústavný súd predstavuje *ultima ratio* inštitucionálny mechanizmus, ktorý nastupuje až v prípade zlyhania všetkých ostatných, a preto až po vyčerpaní všetkých prípustných prostriedkov ochrany práv sťažovateľky za situácie, keď by sťažovateľka naďalej trvala na tom, že orgány verejnej moci zasiahli do jej ústavne zaručených práv a slobôd, môže tak podať ústavnú sťažnosť a dovolávať sa svojich práv na ústavnom súde.

20. Na základe uvedeného ústavný súd ústavnú sťažnosť v časti, ktorou sa sťažovateľka domáha zrušenia rozhodnutia sociálnej poisťovne z 15. februára 2021 a vrátenia veci na ďalšie konanie, podľa § 56 ods. 2 písm. d) zákona o ústavnom súde odmietol ako neprípustnú.

21. Pre úplnosť ústavný súd dodáva, že táto časť ústavnej sťažnosti nespĺňa náležitosti ustanovené v § 43 ods. 1 a v § 123 ods. 1 zákona o ústavnom súde. Sťažovateľka sa v petite domáha zrušenia rozhodnutia sociálnej poisťovne, avšak bez toho, aby výslovne navrhla vysloviť, že akékoľvek základné či iné právo (práva) bolo týmto rozhodnutím porušené. Podľa ústavy a zákona o ústavnom súde zrušenie rozhodnutia je totiž viazané na vyhovenie ústavnej sťažnosti a deklarovanie, že právoplatným rozhodnutím, opatrením alebo iným zásahom boli porušené základné práva alebo slobody, prípadne ľudské práva a slobody sťažovateľky vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom (napr. II. ÚS 213/2019). Navyiac, v ústavnej sťažnosti absentuje aj právne relevantná argumentácia obsahujúca tvrdenia o porušení sťažovateľkiných práv rozhodnutím sociálnej poisťovne z 15. februára 2021.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 26. mája 2021

Peter Molnár
predseda senátu