



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

II. ÚS 262/2021-13

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Petra Molnára (sudca spravodajca), zo sudkyne Jany Laššákovej a sudcu Ľuboša Szigetiho v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľky [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], zastúpenej JUDr. Darinou Kurňavovou, advokátkou, Kapitúlská 5, Trnava, proti opatreniu Okresnej prokuratúry Trnava č. k. Pd 186/19/2207 z 18. januára 2021 a rozhodnutiu Sociálnej poisťovne, ústredia č. 10286-4/2021-BA zo 17. februára 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 20. apríla 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 Trnava (ďalej len „okresná prokuratúra“) č. k. Pd 186/19/2207 z 18. januára 2021. Sťažovateľka zároveň žiada, aby ústavný súd zrušil rozhodnutie Sociálnej poisťovne, ústredia (ďalej len „Sociálna poisťovňa“) č. 10286-4/2021-BA zo 17. 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 č. 774-51/2017-TT zo 16. mája 2017 vo veci zániku sociálneho poistenia. Okresná prokuratúra podnetu sťažovateľky vyhovel a 22. augusta 2019 protest podala s poukazom na rozhodnutie veľkého senátu správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) č. k. 1 Vs 1/2019 z 30. apríla 2019 (ďalej len „prvé rozhodnutie veľkého senátu“).

3. 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 protest

prokurátora späť. Dôvodom späťvzatia protestu prokurátora bola skutočnosť, že rozhodnutím veľkého senátu správneho kolégia najvyššieho súdu č. k. 1 Vs 3/2019 z 24. novembra 2020 došlo k odchýleniu od záverov prvého rozhodnutia veľkého senátu a k inému právnemu posúdeniu veci, a tiež následné usmernenie Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky č. k. VI/3 Gd 1/21/1000 z 5. januára 2021.

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 krajská 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.

5. 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 prokurátorom na príslušnom súde.

6. 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

7. 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 svojich práv a právom chránených záujmov prostredníctvom správnej žaloby podanej zo strany prokurátora.

8. 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.

9. 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 nesplnenia zákonom ustanovených náležitostí [§ 56 ods. 2 písm. c) zákona o ústavnom súde].

10. 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 alebo nebol náležite 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 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, ak by vyvedené 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).

11. 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.

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

13. 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.

14. 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.

15. Podania protestu prokurátora sa môže fyzická 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.

16. 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 o tom, či napadnutým správnym aktom orgánu verejnej správy bol porušený zákon alebo iný všeobecne záväzný právny predpis (§ 23 ods. 4 zákona o prokuratúre).

17. 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.).

18. 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.

19. 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 nevyplýva povinnosť prokurátora vyhovieť podnetu podávateľa domáhajúceho sa podania protestu prokurátora a ani viazanosť vykonania späťvzatia protestu prokurátora na súhlas podávateľa podnetu.

20. Ak prokurátor pri vybavovaní podnetu došiel k záveru, že neboli splnené podmienky na podanie protestu prokurátora, a v tomto smere podnet odôvodnil v zmysle § 36a ods. 3 zákona o prokuratúre, nemožno považovať takýto postup za arbitrárny.

21. 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.

22. 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.

23. V nadväznosti na uvedené ústavný súd konštatuje, že z jeho strany zásadne nie je relevantné preverovať, či prokurátor oznámil podávateľovi podnetu, ktorý inicioval podanie protestu prokurátora, následné späťvzatie protestu prokurátora spolu s dôvodmi takéhoto postupu (Z príloh ústavnej sťažnosti vyplýva, že okresná prokuratúra informovala sťažovateľku o späťvzati protestu prokurátora oznámením o späťvzati protestu z 18. januára 2021).

24. 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.

25. Pokiaľ sťažovateľka v petite ústavnej sťažnosti žiada, aby ústavný súd zrušil rozhodnutie Sociálnej poisťovne č. 10286-4/2021-BA zo 17. februára 2021 a vec jej vrátil na ďalšie konanie, ústavný súd konštatuje, že táto časť ústavnej sťažnosti napriek právnomu zastúpeniu sťažovateľky nespĺňa náležitosti ustanovené v § 43 ods. 1 a v § 123 ods. 1 zákona o ústavnom súde. Sťažovateľka sa v petite ústavnej sťažnosti domáha zrušenia rozhodnutia orgánu verejnej správy, avšak bez toho, aby výslovne navrhla vysloviť, že akékoľvek základné či iné právo (práva) boli týmto rozhodnutím porušené. Ústava a ani zákon o ústavnom súde nepripúšťajú postup, pri ktorom by ústavný súd v konaní podľa čl. 127 ústavy zrušil rozhodnutie všeobecného súdu alebo iného orgánu verejnej moci bez predchádzajúceho vyslovenia, že práva sťažovateľa boli týmto rozhodnutím porušené. 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 sťažovateľa vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom (napr. II. ÚS 213/2019). V ústavnej sťažnosti navyše absentuje právne relevantná argumentácia obsahujúca tvrdenia o porušení sťažovateľkiných práv rozhodnutím Sociálnej poisťovne zo 17. februára 2021.

26. Na základe uvedeného ústavný súd túto časť ústavnej sťažnosti sťažovateľky odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. c) zákona o ústavnom súde z dôvodu nesplnenia zákonom ustanovených náležitostí.

27. Keďže ústavná sťažnosť bola odmietnutá ako celok, rozhodovanie o ďalších procesných návrhoch sťažovateľky v uvedenej veci stratilo opodstatnenie, a preto sa nimi ústavný súd už nezaoberal.

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

V Košiciach 12. mája 2021

Peter Molnár
predseda senátu