



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

II. ÚS 225/2021-15

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Petra Molnára a sudcov Jany Laššákovej a Ľuboša Szigetiho (sudca spravodajca) v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľky [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], zastúpenej Advokátskou kanceláriou ŠKODLER & PARTNERS, s. r. o., Dobšinského 12, Bratislava, v mene ktorej koná konateľ a advokát Mgr. Zdenko Seneši, proti oznámeniu Okresnej prokuratúry Dolný Kubín č. k. Pd 93/19/5503 z 19. januára 2021 a rozhodnutiu Sociálnej poisťovne, ústredia č. 6919-4/2021-BA z 15. 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 15. apríla 2021 domáha vyslovenia porušenia základného práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) oznámením Okresnej prokuratúry Dolný Kubín (ďalej len „okresná prokuratúra“) č. k. Pd 93/19/5503 z 19. januára 2021, ktorým prokuratúra zobrala späť protest č. k. Pd 93/19/5503-6 z 12. septembra 2019 proti rozhodnutiu Sociálnej poisťovne, pobočka Dolný Kubín č. 700-18110727I7-GC04/17 z 23. augusta 2017. Okrem toho sťažovateľka žiada, aby ústavný súd zrušil v záhlaví označené rozhodnutie Sociálnej poisťovne, ústredia a vec jej vrátil na ďalšie konanie a aby sťažovateľke priznal náhradu trov konania.

2. Z ústavnej sťažnosti a čiastočne aj pripojených príloh vyplýva, že okresná prokuratúra napadnutým oznámením podľa zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o prokuratúre“) vzala späť protest prokurátora č. k. Pd 93/19/5503-6 z 12. septembra 2019 podaný proti rozhodnutiu Sociálnej poisťovne, ústredia č. 6919-4/2021-BA z 15. februára 2021, ktorým bolo zamietnuté odvolanie sťažovateľky a bolo potvrdené rozhodnutie

Sociálnej poisťovne, pobočky Dolný Kubín č. 700-1811072717-GC04/17 z 23. augusta 2017 vo veci predpisania sociálneho poistenia v celkovej výške 3 493,20 eur.

3. Dôvodom podania protestu prokurátora na základe podnetu sťažovateľky bolo rozhodnutie veľkého senátu správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) č. k. 1Vs/1/2019 z 30. apríla 2019. Následne však vzhľadom na rozsudok veľkého senátu správneho kolégia najvyššieho súdu č. k. IVs/3/2019 z 24. novembra 2020 a usmernenia Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky (ďalej len „generálna prokuratúra“) č. V13 Gd 1/21/1003-3 z 5. januára 2021 zobrala prokuratúra protest prokurátora späť.

4. Následne Sociálna poisťovňa, ústredie vydala rozhodnutie č. 6919-4/2021-BA z 15. februára 2021, ktorým konanie o proteste prokurátora zastavila z dôvodu späťvzatia protestu prokurátora. Sťažovateľke ku dňu podania tejto ústavnej sťažnosti nebolo zo strany príslušnej prokuratúry späťvzatie protestu prokurátora oznámené, ale o tejto skutočnosti sa sťažovateľka dozvedela prostredníctvom rozhodnutia Sociálnej poisťovne, ústredie č. 6919-4/2021-BA z 15. februára 2021, ktoré bolo sťažovateľke doručené 22. februára 2021.

II.

Argumentácia sťažovateľky

5. Sťažovateľka v ústavnej sťažnosti [čl. 127 ústavy a § 122 a nasl. 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“)] poukazuje na to, že k späťvzatiu protestu prokurátora napadnutým oznámením okresnej prokuratúry došlo na základe všeobecného pokynu generálnej prokuratúry, čo považuje za konanie zasahujúce zo zákonom priznanej dispozičnej (rozhodovacej) autonómie podriadených prokurátorov, ktoré je v zrejmom rozpore s ústavnou zásadou legality zakotvenou v čl. 2 ods. 2 ústavy. Je toho názoru, že generálna prokuratúra takéto usmernenie/pokyn nemohla vydať. Ustanovenie § 6 ods. 9 zákona o prokuratúre, akcentujúc na hľadanie jeho zmyslu a účelu (tzv. ratio legis), vytvára vo vymedzených prípadoch v podstate absolútnu dispozičnú (rozhodovaciú) autonómiu podriadeného prokurátora vo vzťahu k nadriadenému prokurátorovi tak, aby podriadený prokurátor mohol podľa svojho najlepšieho vedomia a svedomia konať vo veciach, na ktoré je vecne a miestne príslušný bez možných externých zásahov „zhora“.

6. 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, keďže uviedla, že jej názor na danú problematiku ostal nezmenený. Sťažovateľka uvádza, že 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.

III.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

7. Podstatou ústavnej sťažností je tvrdenie sťažovateľky o porušení jej základného práva na inú právnu ochranu, ku ktorému malo dôjsť nezákonným späťvzatím protestu prokurátora okresnej prokuratúry na základe rozsudku veľkého senátu najvyššieho súdu č. k. 1Vs/3/2019 z 24. novembra 2020, v ktorom opätovne posudzoval otázku vzniku a zániku povinného nemocenského poistenia a povinného dôchodkového poistenia lekára ako samostatne zárobkovo činné osoby na základe licencie na výkon samostatnej zdravotníckej praxe v povolání lekár.

8. Ústavný súd v súlade so svojou konštantnou judikatúrou pripomína, že 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 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. I. ÚS 17/01, II. ÚS 137/08, III. ÚS 328/08, IV. ÚS 11/2010). 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 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 (porov. I. ÚS 12/05, II. ÚS 410/06, III. ÚS 119/03, IV. ÚS 238/07).

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).

10. Netrestný dozor prokuratúry tvorí v rámci právného 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.

11. 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.

12. 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.

13. 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.

14. 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).

15. 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.).

16. 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.

17. 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.

18. Prokuratúra pri výkone netrestného dozoru predstavuje iný orgán ochrany práva v zmysle čl. 46 ods. 1 ústavy (porovnaj Baricová, J., Fečík, M., Števček, M., Filová, A. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava : C. H. Beck, 2018, 82 s.).

19. 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.

20. Ak prokurátor pri vybavovaní podnetu došiel k záveru, že neboli splnené podmienky pre podanie protestu prokurátora, a podnet vybavil 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 obligatónym procesným následkom zastavenia konania o proteste prokurátora orgánom verejnej správy podľa § 24 ods. 15 zákona o prokuratúre).

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 potrebné preverovať, či prokurátor oznámil podávateľovi podnetu, ktorý inicioval podanie protestu prokurátora, následné späťvzatie protestu prokurátora spolu s dôvodmi takéhoto postupu.

24. Z napadnutého rozhodnutia Sociálnej poisťovne, ústredia priloženého k ústavnej sťažnosti vyplýva, že Sociálna poisťovňa podľa § 24 ods. 15 zákona o prokuratúre v znení účinnom od 1. júla 2016 konanie o proteste prokurátora okresnej prokuratúry vo veci predpísania poistného na nemocenské poistenie, poistného na starobné poistenie a poistného do rezervného fondu solidarity ██████████ zastavila, pretože prokurátor vzal podaný protest prokurátora späť predtým, ako bolo o ňom rozhodnuté.

25. Vychádzajúc z uvedených úvah, ústavný súd ústavnú sťažnosť sťažovateľky proti napadnutému oznámeniu okresnej prokuratúry odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde ako zjavne neopodstatnenú.

26. Vo vzťahu k tej časti ústavnej sťažnosti, ktorou sa sťažovateľka v sťažnostnom petite domáha zrušenia rozhodnutia Sociálnej poisťovne, ústredia a vrátenia veci na ďalšie konanie, chýba v obsahu jej relevantné odôvodnenie v zmysle § 123 ods. 1 písm. c) a d) zákona o ústavnom súde, pričom posudzovanie tejto časti ústavnej sťažnosti ani neumožňuje ústavnému súdu okrem vyplývajúcej súvislosti so späťvzatím protestu prokurátora tento obsah si domýšľať či dopĺňať výkladom. Nemožno pritom opomenúť, že pri povinnom zastúpení advokátom povinnosti advokáta [§ 18 ods. 2 zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov] vylučujú, aby ich nahradzoval ústavný súd. Tento nedostatok náležitostí ústavných sťažností v tejto časti má potom za následok ich odmietnutie podľa § 56 ods. 2 písm. c) zákona o ústavnom súde.

27. Navyše, pokiaľ sťažovateľka v petite ústavnej sťažnosti žiada, aby ústavný súd zrušil rozhodnutie Sociálnej poisťovne, ústredia č. 6919-4/2021-BA 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 alebo právnickej osobe a že ju neposkytuje žiaden iný orgán Slovenskej republiky (I. ÚS 36/96, I. ÚS 78/99).

27.1. Iba za predpokladu, že sťažovatelia vyčerpajú všetky im dostupné právne prostriedky súdnej a inej právnej ochrany svojho základného práva alebo slobody a pri ich uplatnení nie sú úspešní, môžu 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). Sťažovatelia nemajú podľa ústavy, zákona o ústavnom súde a stabilizovanej judikatúry ústavného súdu na výber, ktorý z oboch ústavne existujúcich systémov súdnej ochrany využijú, ale sú povinní postupovať od súdnej ochrany poskytovanej všeobecnými súdmi k súdnej ochrane, na ktorú je kompetentný ústavný súd. Toto „poradie“ sa nedá sťažovateľmi ovplyvniť a jeho vnútorná logika vychádza z toho, že aj všeobecné súdnictvo je zodpovedné za ochranu základných práv a slobôd na úrovni jeho právomocí (čl. 142 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 1 Civilného sporového poriadku). Vyčerpanie všetkých opravných prostriedkov alebo iných právnych prostriedkov, ktoré zákon sťažovateľovi na ochranu jeho základných práv alebo slobôd účinne poskytuje a na použitie ktorých je sťažovateľ oprávnený podľa osobitných právnych predpisov, neznamená samotné podanie oprávnenou osobou, ale až rozhodnutie o ňom príslušným orgánom (m. m. IV. ÚS 177/05, IV. ÚS 180/2010).

27.2. Ústavný súd na Krajskom súde v Žiline zistil, že pod sp. zn. 24 Sa 9/2021 je vedené správne súdne konanie, ktorého účastníkom je sťažovateľka, a jeho predmetom je preskúmanie zákonnosti rozhodnutia Sociálnej poisťovne, ústredia č. 6919-4/2021-BA z 15. februára 2021. Predmetná vec napadla správne súdu rovnaký deň ako ústavná sťažnosť, t. j. 15. apríla 2021, pričom vzhľadom na krátkosť času v nej neboli urobené žiadne procesné úkony. Sťažovateľke tak nič nebráni, aby sa ochrany svojich základných práv a slobôd domáhala prostredníctvom ústavnej sťažnosti po tom, ako bude zo strany správneho súdu, resp. kasačného súdu právoplatne rozhodnuté vo veci jej správnej žaloby. Preto okrem nedostatku odôvodnenia tejto časti požadovaného petitu treba ústavnú sťažnosť proti rozhodnutiu Sociálnej poisťovne, ústredia považovať za takú, na rozhodovanie o ktorej ústavný súd nemá právomoc konať [§ 56 ods. 2 písm. a) v spojení s § 132 ods. 1 zákona o ústavnom súde].

27.3. Pre úplnosť ústavný súd k tej časti ústavnej sťažnosti, ktorou sa sťažovateľka domáha zrušenia rozhodnutia Sociálnej poisťovne, ústredia, dodáva, že sťažovateľka v tejto časti ústavnej sťažnosti neuvádza, či v čase pred jej podaním využila všetky účinné prostriedky nápravy pred orgánmi verejnej moci, napríklad podaním správnej žaloby o preskúmanie tohto rozhodnutia Sociálnej poisťovne na správnom súde.

27.4. S odkazom na už uvedené dôvody ústavný súd dáva do pozornosti, že ak zákon podmieňuje prípustnosť ústavnej sťažnosti vyčerpaním opravných prostriedkov alebo iných právnych prostriedkov, ktoré zákon poskytuje sťažovateľovi na ochranu jeho práva, tak o to viac je podmienkou prípustnosti ústavnej sťažnosti uplatňovanie práva, ktorého porušenie sťažovateľ namieta, riadnym, zákonom predpísaným spôsobom (m. m. III. ÚS 1/04).

27.5. 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. 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 podať ústavnú sťažnosť a dovoľávať sa svojich práv na ústavnom súde.

27.6. Na základe uvedeného bol v tejto časti ústavnej sťažnosti daný dôvod na jej odmietnutie ako neprípustnej podľa § 56 ods. 2 písm. d) zákona o ústavnom súde (ústavný súd odkazuje na obdobné

dôvody odmietnutia ústavných sťažností iných sťažovateľov I. ÚS 161/2021, II. ÚS 208/2021 a II. ÚS 209/2021, zastúpených rovnakým právnym zástupcom, pozn.).

28. Obiter dictum ústavný súd v závere uvádza, že sťažovateľka, kvalifikovane zastúpená advokátom, k ústavnej sťažnosti nepriložila ani ňou uvádzané prílohy (pokyn generálnej prokuratúry) alebo omylom doručila takú prílohu, ktorá sa zjavne netýka sťažovateľky, o čom svedčí priložené oznámenie Okresnej prokuratúry Žilina z 13. januára 2021, ktoré bolo adresované Advokátskej kancelárii [REDACTED], [REDACTED], týkajúce sa podnetu inej fyzickej osoby [REDACTED] a iného rozhodnutia Sociálnej poisťovne, pobočky Žilina č. 700-1610126018-GC04/18 z 24. januára 2018.

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

V Košiciach 6. mája 2021

Peter Molnár
predseda senátu