



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

II. ÚS 453/2022-23

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu Jany Laššákovej a sudcov Petra Molnára a Ľuboša Szigetiho (sudca spravodajca) v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľky [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], zastúpenej advokátkou Darinou Kurňavovou, Kapitulská 5, Trnava, proti oznámeniu Okresnej prokuratúry Trnava č. k. Pc 29/17/2207-24 zo 17. júna 2022 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. Ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 26. júla 2022 sa sťažovateľka domáha vyslovenia porušenia základného práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a základného práva vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom podľa čl. 48 ods. 2 ústavy (ďalej len „ústava“) a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd oznámením Okresnej prokuratúry Trnava (ďalej len „okresná prokuratúra“) označeným v záhlaví tohto uznesenia (ďalej len „napadnuté oznámenie“), ktorým zobrala späť správnu žalobu prokurátora č. k. Pc 29/17/2207-3 zo 4. apríla 2016 o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia Sociálnej poisťovne, pobočky Trnava č. 644-73/2016 TT zo 17. augusta 2016 (ďalej len „napadnuté rozhodnutie Sociálnej poisťovne“). V petite ústavnej sťažnosti sťažovateľka žiada, aby ústavný súd zrušil napadnuté oznámenie a aby sťažovateľke priznal náhradu trov konania.

2. Z ústavnej sťažnosti a pripojených príloh v danej veci vyplýva, že okresná prokuratúra napadnutým oznámením (nie opatrením, ako ho v ústavnej sťažnosti označila sťažovateľka, pozn.) oznámila sťažovateľke, že „s poukazom na rozsudok veľkého senátu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. IVs 3/2019 zo dňa 24. 11. 2020“, ktorým došlo k odchýleniu od záverov veľkého senátu vo veci sp. zn. IVs 1/2019“, podľa § 23 ods. 3 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o prokuratúre“) 17. júna 2022 zobrala späť protest

prokurátora z 23. novembra 2016 podaný proti napadnutému rozhodnutiu Sociálnej poisťovne, ktorého nezákonnosť sťažovateľka namietala.

3. Sťažovateľka podrobne opisuje skutkový a právny stav veci, ktorý predchádzal podanému späťvzatiu protestu okresnou prokuratúrou. Z priebehu deja vyplýva, že Sociálna poisťovňa predtým protestu prokuratúry v dvojstupňovom konaní vo veci vzniku povinného nemocenského a dôchodkového poistenia sťažovateľke nevyhovela. Z tohto dôvodu okresná prokuratúra na základe podnetu sťažovateľky podala správnu žalobu 5. apríla 2017 na Krajskom súde v Trnave, ktorý o správnej žalobe rozhodol rozsudkom č. k. 45 Sa 12/2017-86 zo 17. mája 2018 tak, že napadnuté rozhodnutie Sociálnej poisťovne zrušil a vec jej vrátil na ďalšie konanie.

4. Žalovaná Sociálna poisťovňa medzitým podala kasačnú sťažnosť, o ktorej rozhodol Najvyšší správny súd Slovenskej republiky rozsudkom č. k. 7 Sžsk 149/2018 z 27. apríla 2022 tak, že rozsudok krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Citovaný rozsudok bol doručený právnej zástupkyňi sťažovateľky 31. mája 2022.

II.

Argumentácia sťažovateľky

5. Sťažovateľka vo svojej 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 Slovenskej republiky, 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 Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) 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 jej práva, aktivoval možnosť podania správnej žaloby, a to v prípade, ak by orgán verejnej správy rozhodujúci o proteste prokurátora protestu nevyhovela. Inými slovami, protest prokurátora v sebe implicitne nesie aj právo sťažovateľky na súdnu ochranu, ku ktorej aktivácii dôjde po splnení zákonom predpokladaných podmienok.

5.1. 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. Podľa názoru sťažovateľky v zmysle § 6 ods. 9 zákona o prokuratúre nadriadený prokurátor nemôže vydať podriadenému prokurátorovi pokyn ohľadom podania, nepodania a späťvzatia protestu prokurátora. Pokiaľ je prokurátor toho názoru, že došlo k vydaniu nezákonného rozhodnutia, je jeho povinnosťou podať podnet a v takom prípade nie je v právomoci nadriadeného prokurátora vydať taký pokyn, aký vydal. V takomto prípade § 6 ods. 9 zákona o prokuratúre stráca opodstatnenie, spôsobom konania nadriadeného prokurátora je obchádzané toto ustanovenie. Je absolútne nezmyselné v rozpore so všetkými zásadami a princípmi uplatňovania všeobecne záväzných právnych predpisov, keď nadriadený prokurátor vo veci nechce

protestovať, ale keďže zo zákona nemá možnosť pokyn vydať, počká na podanie protestu podriadeným prokurátorom a následne mu pokynom uloží vziať podaný protest späť.

5.2. Spät'vzatie správnej žaloby v rozhodnutí kasačného súdu, ktorý zrušil pôvodné rozhodnutie správneho orgánu, však znamená ustúpenie od pôvodne sledovaného cieľa, čo môže byť v rozpore so záujmami osoby postihnutej preskúvaným rozhodnutím a s jej legitímnymi očakávaniami. Prokurátor tak spät'vzatím žaloby zabránil reálnemu preskúmaniu zákonnosti napádaného rozhodnutia v zmysle záverov kasačného súdu a je tu na pováženie, že na možnosť spät'vzatia upozornil samotný Najvyšší správny súd alebo kasačný súd.

5.3. Sťažovateľka dôrazne upozorňuje na to, že žalobcom v prvostupňovom správnom konaní je okresná prokurátorka JUDr. Ingrid Sedlárová a podanie „spät'vzatie správnej žaloby“ podal prokurátor JUDr. Jozef Kleiman. Krajský súd dosiaľ v konaní o spät'vzatie správnej žaloby okresnou prokuratúrou nerozhodol (vo veci sťažovateľky vedenej pôvodne na krajskom súde pod sp. zn. 45 So 12/2017 bolo toto konanie už zastavené po spät'vzatie správnej žaloby rozhodnutím krajského súdu č. k. 47 Sa 9/2022 z 21. júla 2022, ktoré nadobudlo právoplatnosť 26. júla 2022, pozn.).

III.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

6. Podstatou ústavnej sťažnosti je tvrdenie sťažovateľky o porušení jej základného práva na inú právnu ochranu, ku ktorému malo dôjsť nezákonným spät'vzatím 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.

7. 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).

8. 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).

9. 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 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 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 o tom, 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., Števec, M., Filová, A. a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava : C. H. Beck, 2018. 308 s.).

15. 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.

16. 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.

17. 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.).

18. Z ustanovení zákona o prokuratúre nevyplýva povinnosť prokurátora vyhovieť podnetu podávateľa domáhajúceho sa podania protestu prokurátora a ani viazanosť vykonania späťvzatia protestu prokurátora len so súhlasom podávateľa podnetu.

19. V posudzovanom prípade k podaniu protestu prokurátora nepochybne došlo, v priebehu konania o ňom bol ale protest vzatý prokurátorom späť (s obligatórnym procesným následkom zastavenia konania o proteste prokurátora orgánom verejnej správy podľa § 24 ods. 15 zákona o prokuratúre).

20. 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.

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

22. Sťažovateľke napokon nič nebránilo, aby sa ochrany svojich základných práv a slobôd domáhala aj sama prostredníctvom správnej žaloby, čo však neurobila (resp. z textu ústavnej sťažnosti a jej príloh to nevyplýva).

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

V Košiciach 13. októbra 2022

Jana Laššáková
predsedníčka senátu