



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

I. ÚS 204/2021-26

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Rastislava Kaššáka a sudcov Jany Baricovej (sudkyňa spravodajkyňa) a Miloša Maďara v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavných sťažnostiach sťažovateľky [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ] (správne zrejme [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 Trnava č. k. Pd 156/19/2207-10 z 20. januára 2021 a rozhodnutiam Sociálnej poisťovne, ústredia č. 7337-4/2021-BA z 3. februára 2021, č. 7340-4/2021-BA z 3. februára 2021, č. 7336-4/2021-BA z 3. februára 2021 a č. 7339-4/2021-BA z 3. februára 2021 takto

### r o z h o d o l :

Ústavné sťažnosti **o d m i e t a** .

### O d ô v o d n e n i e :

#### I.

#### Ústavné sťažnosti sťažovateľky a skutkový stav veci

1. Ústavnou sťažnosťou doručenou Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) 22. marca 2021, zapísanou pod sp. zn. Rvp 628/2021, sa sťažovateľka 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 Trnava (ďalej len „okresná prokuratúra“) č. k. Pd 156/19/2207-10 z 20. januára 2021 (ďalej len „napadnuté oznámenie“). V petite ústavnej sťažnosti sťažovateľka žiada, aby ústavný súd zrušil rozhodnutie Sociálnej poisťovne, ústredia (ďalej len „Sociálna poisťovňa“) č. 7337-4/2021-BA z 3. februára 2021 a vec jej vrátil na ďalšie konanie a aby sťažovateľke priznal náhradu trov konania.

1.1 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. *1Vs 3/2019* zo dňa 24. 11. 2020, ktorým došlo k odchýleniu od záverov veľkého senátu vo veci sp. zn. *1Vs 1/2019* a k inému právnomu posúdeniu otázky vzniku a zániku povinného nemocenského poistenia a povinného dôchodkového poistenia lekárov ako samostatne zárobkovo činných osôb na základe licencie *L1A*“, podľa § 23 ods. 3 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o prokuratúre“) 18. januára 2021 zobrala späť všetky protesty prokurátora podané proti rozhodnutiam Sociálnej poisťovne, pobočky [REDAKOVANÉ] týkajúcim sa predpísania poistného na nemocenské poistenie, poistného na starobné poistenie, poistného na invalidné poistenie a poistného do rezervného fondu solidarity sťažovateľke, ktorých nezákonnosť namietala. Okresná prokuratúra v napadnutom oznámení uviedla, že zmenenú judikatúru rešpektuje, hoci jej názor na danú problematiku ostal nezmenený.

2. Ústavnou sťažnosťou doručенou ústavnému súdu 22. marca 2021, zapísanou pod sp. zn. Rvp 629/2021, sa sťažovateľka domáha vyslovenia porušenia základného práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy identickým oznámením okresnej prokuratúry (bod 1), pričom v petite ústavnej sťažnosti žiada, aby ústavný súd zrušil rozhodnutie Sociálnej poisťovne č. 7340-4/2021-BA z 3. februára 2021 a vec jej vrátil na ďalšie konanie a aby sťažovateľke priznal náhradu trov konania.

2.1 Ústavný súd uznesením č. k. I. ÚS 151/2021-14 z 13. apríla 2021, vychádzajúc z princípu procesnej ekonómie spojil, ústavné sťažnosti vedené pod sp. zn. Rvp 628/2021 a sp. zn. Rvp 629/2021 na spoločné konanie, ktoré bude ďalej vedené pod sp. zn. Rvp 628/2021, pretože sú podané totožným subjektom, zastúpeným rovnakým právnym zástupcom, a z ich obsahu vyplýva, že spolu skutkovo a právne súvisia, pričom ústavnoprávna argumentácia sťažovateľky je úplne zhodná.

3. Ústavnou sťažnosťou doručенou ústavnému súdu 22. marca 2021, zapísanou pod sp. zn. Rvp 630/2021, sa sťažovateľka domáha vyslovenia porušenia základného práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy identickým oznámením okresnej prokuratúry (bod 1), pričom v petite ústavnej sťažnosti žiada, aby ústavný súd zrušil rozhodnutie Sociálnej poisťovne č. 7336-4/2021-BA z 3. februára 2021 a vec jej vrátil na ďalšie konanie a aby sťažovateľke priznal náhradu trov konania.

3.1 Ústavný súd uznesením č. k. PLs. ÚS 30/2021-5 zo 14. apríla 2021, vychádzajúc z princípu procesnej ekonómie, spojil ústavné sťažnosti vedené pod sp. zn. Rvp 628/2021 a sp. zn. Rvp 630/2021 na spoločné konanie, ktoré bude ďalej vedené pod sp. zn. Rvp 628/2021, pretože sú podané totožným subjektom, zastúpeným rovnakým právnym zástupcom, a z ich obsahu vyplýva, že spolu skutkovo a právne súvisia, pričom ústavnoprávna argumentácia sťažovateľky je úplne zhodná.

4. Aj ústavnou sťažnosťou doručенou ústavnému súdu 22. marca 2021, zapísanou pod sp. zn. Rvp 631/2021, sa sťažovateľka domáha vyslovenia porušenia základného práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy identickým oznámením okresnej prokuratúry (bod 1), pričom v petite ústavnej sťažnosti žiada, aby ústavný súd zrušil rozhodnutie Sociálnej poisťovne č. 7339-4/2021-BA z 3. februára 2021 a vec jej vrátil na ďalšie konanie a aby sťažovateľke priznal náhradu trov konania.

4.1 Uznesením č. k. PLs. ÚS 29/2021-6 zo 14. apríla 2021 ústavný súd taktiež, vychádzajúc z princípu procesnej ekonómie, spojil ústavné sťažnosti vedené pod sp. zn. Rvp 628/2021 a sp. zn. Rvp 631/2021 na spoločné konanie, ktoré bude ďalej vedené pod sp. zn. Rvp 628/2021, keďže aj tieto sú podané totožným subjektom, zastúpeným rovnakým právnym zástupcom, a z ich obsahu vyplýva, že spolu skutkovo a právne súvisia, pričom ústavnoprávna argumentácia sťažovateľky je úplne zhodná.

## II.

### Argumentácia sťažovateľky

5. Sťažovateľka vo všetkých svojich ústavných sťažnostiach [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 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.

5.1 Sťažovateľka uvádza, že opakovaný podnet na podanie protestu prokurátora nepodala, keďže 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 ústavných sťažností

6. Podstatou ústavných 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.

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 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.

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., Števček, 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 však nevyplýva povinnosť prokurátora vyhovieť podnetu podávateľa domáhajúceho sa podania protestu prokurátora a ani viazanosť vykonania späťvzatia protestu prokurátora len so súhlasom podávateľa podnetu.

19. 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 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. 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.

22. 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.

23. Na uvedenom nič nemení ani skutočnosť, že v danom prípade okresná prokuratúra napadnutým oznámením sťažovateľke oznámila, že zobrala späť všetky protesty prokurátora (body 1, 1.1, 2, 3 a 4).

24. Vychádzajúc z uvedeného, ústavný súd ústavné sťažnosti sťažovateľky proti napadnutému oznámeniu okresnej prokuratúry odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde ako zjavne neopodstatnené.

25. Vo vzťahu k tým častiam ústavných sťažností, ktorými sa sťažovateľka v sťažnostnom petite domáha zrušenia rozhodnutí Sociálnej poisťovne č. 7337-4/2021-BA z 3. februára 2021, č. 7340-4/2021-BA z 3. februára 2021, č. 7336-4/2021-BA z 3. februára 2021 a č. 7339-4/2021-BA z 3. februára 2021 a vrátenia jej vecí na ďalšie konanie, ústavný súd konštatuje, že v obsahu všetkých ústavných sťažností chýba ich relevantné odôvodnenie v zmysle § 123 ods. 1 písm. c) a d) zákona o ústavnom súde, pričom posudzovanie týchto častí ústavných sťažností ani neumožňuje ústavnému súdu okrem vyplývajúcej súvislosti so späťvzatými protestami prokurátora tento obsah si domýšľať či dopĺňať výkladom. Nemožno pritom opomenúť, že pri povinnom zastúpení advokátom povinnosti advokáta [o. i. § 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 má potom za následok ich odmietnutie podľa § 56 ods. 2 písm. c) zákona o ústavnom súde.

26. Ústavný súd zároveň konštatuje, že má právomoc zaoberať sa porušením základného práva alebo slobody len za predpokladu, že právna úprava takému právu alebo slobode 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). 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. Sťažovateľka ústavnému súdu zamlčala skutočnosť, že Krajskému súdu v Trnave podala správne žaloby, predmetom ktorých je súdny prieskum rozhodnutí Sociálnej poisťovne č. 7337-4/2021-BA z 3. februára 2021, č. 7340-4/2021-BA z 3. februára 2021, č. 7336-4/2021-BA z 3. februára 2021 a č. 7339-4/2021-BA z 3. februára 2021; uvedené správne žaloby sú správnym súdom vedené pod sp. zn. 48 Sa 7/2021, sp. zn. 20 Sa 8/2021, sp. zn. 44 Sa 7/2021 a sp. zn. 43 Sa 8/2021. 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 uvedených správnych žalôb. Preto okrem nedostatku odôvodnenia tejto časti sťažnostného petitu treba ústavné sťažnosti podané proti uvedeným rozhodnutiam Sociálnej poisťovne považovať aj za také, na rozhodovanie o ktorých ústavný súd nemá právomoc [§ 56 ods. 2 písm. a) v spojení s § 132 ods. 1 zákona o ústavnom súde].

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

**V Košiciach 11. mája 2021**

**Rastislav Kaššák**  
**predseda senátu**