



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

III. ÚS 366/2021-19

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Roberta Šorla a sudcov Petra Straku a Martina Vernarského (sudca spravodajca) v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavných sťažnostiach sťažovateľa [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], zastúpeného Advokátskou kanceláriou ŠKODLER & PARTNERS, s. r. o., Dobšinského 12, Bratislava, proti opatreniu Krajskej prokuratúry v Bratislave č. k. Kd 298/19/1100-15 z 22. januára 2021 a rozhodnutiu Sociálnej poisťovne, ústredia č. 5847-8/2021-BA z 3. februára 2021, proti opatreniu Krajskej prokuratúry v Bratislave č. k. Kd 398/19/1100-4 z 22. januára 2021 a rozhodnutiu Sociálnej poisťovne, ústredia č. 5843-6/2021-BA z 3. februára 2021, proti opatreniu Krajskej prokuratúry v Bratislave č. k. Kd 397/19/1100-5 z 22. januára 2021 a rozhodnutiu Sociálnej poisťovne, ústredia č. 5844-6/2021-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 sťažovateľa a skutkový stav veci

1. Ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 22. marca 2021 (Rvp 622/2021) sa sťažovateľ domáha vyslovenia porušenia základného práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) opatrením Krajskej prokuratúry v Bratislave (ďalej len „krajská prokuratúra“) č. k. Kd 298/19/1100-15 z 22. januára 2021. V petite ústavnej sťažnosti žiada, aby ústavný súd rozhodnutie Sociálnej poisťovne, ústredia č. 5847-8/2021-BA z 3. februára 2021 zrušil, vec jej vrátil na ďalšie konanie a sťažovateľovi priznal náhradu trov konania.

2. Ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 31. marca 2021 (Rvp 711/2021) sa sťažovateľ domáha vyslovenia porušenia základného práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy opatrením krajskej prokuratúry č. k. Kd 398/19/1100-4 z 22. januára 2021. V petite ústavnej sťažnosti žiada, aby ústavný súd rozhodnutie Sociálnej poisťovne, ústredia č. 5843-6/2021-BA

z 3. februára 2021 zrušil, vec jej vrátil na ďalšie konanie a sťažovateľovi priznal náhradu trov konania.

3. Ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 31. marca 2021 (Rvp 712/2021) sa sťažovateľ domáha vyslovenia porušenia základného práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy opatrením krajskej prokuratúry č. k. Kd 397/19/1100-5 z 22. januára 2021. V petite ústavnej sťažnosti žiada, aby ústavný súd rozhodnutie Sociálnej poisťovne, ústredia č. 5844-6/2021-BA z 3. februára 2021 zrušil, vec jej vrátil na ďalšie konanie a sťažovateľovi priznal náhradu trov konania.

4. Ústavný súd uznesením č. k. PLs. ÚS 27/2021-7 zo 14. apríla 2021 veci vedené na ústavnom súde pod sp. zn. Rvp 622/2021, sp. zn. 711/2021 a sp. zn. Rvp 712/2021 spojil na spoločné konanie, ktoré je ďalej vedené pod sp. zn. Rvp 622/2021.

5. Z ústavných sťažností a ich príloh vyplýva, že sťažovateľ podal na krajskej prokuratúre podnety na podanie protestu prokurátora proti rozhodnutiam Sociálnej poisťovne, ústredia z 9. júna 2017 č. 22016-2/2017-BA, č. 27361-2/2017-BA, č. 27362-2/2017-BA, ktoré nadobudli právoplatnosť 14. júna 2017 a ktorými bolo rozhodnuté o odvolaniach sťažovateľa proti rozhodnutiam Sociálnej poisťovne, pobočky Levice vo veci povinného nemocenského poistenia a povinného dôchodkového poistenia sťažovateľa ako samostatne zárobkovo činnnej osoby lekára na základe licencie L1A. Krajská prokuratúra podnetom sťažovateľa vyhovela a 18. mája 2020 podala protesty č. k. Kd 298/19/1100-12, č. k. Kd 398/19/1100-2 a č. k. Kd 397/19/1100-3 (ďalej len „protesty prokurátora“) s poukazom na rozhodnutie veľkého senátu správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. k. 1Vs 1/2019 z 30. apríla 2019 (ďalej len „prvé rozhodnutie veľkého senátu“).

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

7. Následne Sociálna poisťovňa, ústredie vydala rozhodnutia č. k. 5847-8/2021-BA z 3. februára 2021, 5843-6/2021-BA z 3. februára 2021, č. k. 5844-6/2021-BA z 3. februára 2021, ktorými konania o protestoch prokurátora zastavila z dôvodu späťvzatia protestov prokurátora.

II.

Argumentácia sťažovateľa

8. Sťažovateľ v ústavných sťažnostiach poukazuje na to, že k späťvzatiu protestov prokurátora napadnutými opatreniami krajskej 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 sťažovateľ vyslovuje názor, že vzhľadom na existenciu dvoch protichodných rozhodnutí veľkého senátu Najvyššieho

súdu Slovenskej republiky bola krajská prokuratúra povinná späťvzatie protestov prokurátora presvedčivo odôvodniť, čo však neurobila. Podľa sťažovateľa prokurátor podaním protestov v podstate pre seba, chrániac práva sťažovateľa, aktivoval možnosť podania správnej žaloby, a to v prípade, ak by orgán verejnej správy rozhodujúci o protestoch prokurátora protestom nevyhovel. Inými slovami, protest prokurátora v sebe implicitne nesie aj právo sťažovateľa na súdnu ochranu, k aktivácii ktorej dôjde po splnení zákonom predpokladaných podmienok. Späťvzatím protestov prokurátora bola absolútne zmarená možnosť sťažovateľa domáhať sa ochrany svojich práv a právom chránených záujmov prostredníctvom správnej žaloby podanej zo strany prokurátora na príslušnom súde.

9. Sťažovateľ zároveň uvádza, že opakované podnety na podanie protestov prokurátora nepodal, pretože tieto vzhľadom na uplynutie lehoty ustanovenej v § 24 ods. 1 zákona o prokuratúre v súčasnosti nemožno považovať za účinný právny prostriedok ochrany jeho práv a právom chránených záujmov.

III.

Predbežné prerokovanie ústavných sťažností

10. Podstatou ústavných sťažností je námietka porušenia základného práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy napadnutými opatreniami krajskej prokuratúry, ktorými mala byť zmarená možnosť sťažovateľa domáhať sa ochrany jeho práv a právom chránených záujmov prostredníctvom správnej žaloby podanej zo strany prokurátora na príslušnom súde.

11. 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).

12. 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).

13. 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.

14. 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.

15. 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.

16. 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.

17. 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).

18. 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.).

19. 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.

20. 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.

21. 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.).

22. 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.

23. 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 neutržateľný. V posudzovaných prípadoch však k podaniu protestov prokurátora došlo, v priebehu konania o nich boli ale protesty vzaté prokurátorom späť (s obligatórnym procesným následkom zastavenia konania o proteste prokurátora orgánom verejnej správy podľa § 24 ods. 15 zákona o prokuratúre).

24. 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.

25. 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.

26. 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 príloh ústavných sťažností vyplýva, že o späťvzatiach protestov prokurátora a ich dôvodoch bol sťažovateľ informovaný zo strany krajskej prokuratúry, keď späťvzatia protestov boli sťažovateľovi zaslané na vedomie.

27. Vychádzajúc z uvedeného, ústavný súd ústavné sťažnosti sťažovateľa proti napadnutým opatreniam krajskej prokuratúry odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. g) 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“) ako zjavne neopodstatnené.

28. Vo vzťahu k tým častiam ústavných sťažností, ktorými sa sťažovateľ v sťažnostnom petite domáha zrušenia rozhodnutí Sociálnej poisťovne, ústredia z 3. februára 2021 (o zastavení konaní o protestoch prokurátora) a vrátenia veci na ďalšie konanie, ústavný súd konštatuje, že sťažovateľ vychádzal len z toho, že rozpor týchto rozhodnutí vyplýva z porušenia jeho základného práva opatreniami krajskej prokuratúry o späťvzati podaných protestov. V týchto častiach ústavných

sťažností tak chýba relevantné odôvodnenie podľa § 123 ods. 1 písm. c) a d) zákona o ústavnom súde, pričom ich posudzovanie ani neumožňuje ústavnému súdu okrem vyplývajúcej súvislosti so späťvzatým protestom 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 v predmetných častiach má potom za následok ich odmietnutie podľa § 56 ods. 2 písm. c) zákona o ústavnom súde.

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

V Košiciach 22. júna 2021

Robert Šorl
predseda senátu