



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

IV. ÚS 221/2021-14

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Libora Duřu (sudca spravodajca) a zo sudcov Ladislava Duditřa a Miroslava Duriřa v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľky [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], zastúpenej Advokátskou kanceláriou ŠKODLER & PARTNERS, s. r. o., Dobřinského 12, Bratislava, IČO 47 238 232, v mene ktorej koná konateľ a advokát Mgr. Zdenko Seneři, proti upovedomeniu Krajskej prokuratúry v Trenčine č. k. Kd 216/19/3300-16 z 13. januára 2021 a rozhodnutiu Sociálnej poisťovne, ústredia č. 3903-4/2021-BA z 27. januára 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 19. marca 2021 domáha vyslovenia porušenia základného práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) upovedomením Krajskej prokuratúry v Trenčine (ďalej len „krajská prokuratúra“) č. k. Kd 216/19/3300-16 z 13. januára 2021 (ďalej len „napadnuté upovedomenie“). V petite ústavnej sťažnosti sťažovateľka žiada, aby ústavný súd rozhodnutie Sociálnej poisťovne, ústredia (ďalej len „sociálna poisťovňa“) č. 3903-4/2021-BA z 27. januára 2021 zruřil a vec jej vrátil na ďalšie konanie a aby sťažovateľke priznal náhradu trov konania.

2. Z ústavnej sťažnosti a pripojených príloh v danej veci vyplýva, že krajská prokuratúra napadnutým upovedomením (nie opatrením, ako ho v ústavnej sťažnosti označila sťažovateľka, pozn.) podľa § 23 ods. 3 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o prokuratúre“) oznámila sťažovateľke, že vzala späť protest prokurátora č. k. Kd 216/19/3300-9 zo 6. septembra 2019 podaný proti rozhodnutiu Sociálnej poisťovne, pobočky Považská Bystrica č. 700-0911878017-GC04/17 z 18. septembra 2017, ktorým bolo sťažovateľke predpísané poisťné na sociálne poistenie za obdobie január 2010 až december 2010 a ktoré bolo predložené sociálnej poisťovni na rozhodnutie. Dôvodom späťvzatia protestu prokurátora bola

skutočnosť, že „rozsudkom veľkého senátu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. IVs 3/2019 z 24. 11. 2020 došlo k judikatórnemu odklonu (zмене judikatúry) v rozhodovaní ohľadom vzniku, zmeny a zániku povinného nemocenského poistenia, predpísania poistného a príspevkov a vyrubenia penále lekárom ako samostatne zárobkovo činným osobám na základe oprávnenia na vykonávanie činností v zmysle § 5 písm. c) zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov 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 (na výkon samostatnej praxe)“, vo vzťahu k čomu krajská prokuratúra uviedla, že uvedený právny názor je pre senáty Najvyššieho súdu Slovenskej republiky záväzný.

II.

Argumentácia sťažovateľky

3. 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 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 bola krajská prokuratúra povinná späťvzatie protestu prokurátora presvedčivo odôvodniť, teda odôvodniť, prečo sa priklonila ku konkrétnemu právnomu názoru. Riadne neodôvodnenie späťvzatia protestu je podľa názoru sťažovateľky znakom arbitrárnosti. 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.

4. 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 ústavnej sťažnosti

5. Podstatou ústavnej sťažnosti je tvrdenie sťažovateľky o porušení jej základného práva na inú právnu ochranu, ku ktorému malo dôjsť nezákonným späťvzatím protestu prokurátora krajskej prokuratúry na základe rozsudku veľkého senátu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. k. IVs/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 činnnej osoby na základe licencie na výkon samostatnej zdravotníckej praxe v povolani lekáar.

6. Ústavný súd v súlade so svojou konštantnou judikatúrou pripomína, že v zásade nie je oprávnený preskúmavať a posudzovať právne názory príslušného orgánu verejnej moci, ktoré ho pri výklade a uplatňovaní zákonov viedli k rozhodnutiu vo veci samej, ani preskúmavať, 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 preskúmavať 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).

7. 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).

8. Netrestný dozor prokuratúry tvorí v rámci právného 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 osôb a právnických osôb je v rámci neho sekundárna, prípadne môže i absentovať, ak nezákonný stav vyhovuje všetkým dotknutým osobám.

9. 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.

10. 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.

11. Podania protestu prokurátora sa môže fyzická osoba 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.

12. 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).

13. 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, s. 308.).

14. 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.

15. 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.

16. 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, s. 82.).

17. 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.

18. Ak prokurátor pri vybavovaní podnetu dospel 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).

19. 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 (čo nie je prípad sťažovateľky) takéhoto postupu k zásahu do subjektívnych práv účastníka konania o proteste prokurátora, resp. podávateľa podnetu.

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

21. Vo vzťahu k tej časti ústavnej sťažnosti, ktorou sa sťažovateľka v sťažnostnom petite domáha zrušenia rozhodnutia sociálnej poisťovne a vrátenia veci na ďalšie konanie, chýba v obsahu ústavnej sťažnosti 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 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 v tejto časti má potom za následok ich odmietnutie podľa § 56 ods. 2 písm. c) zákona o ústavnom súde.

22. Navyše, ústavný súd k tejto časti ústavnej sťažnosti konštatuje, že má právomoc zaoberať sa porušením základného práva alebo slobody za predpokladu, že právna úprava takému právu neposkytuje účinnú ochranu prostredníctvom oprávneného prostriedku dostupného fyzickej osobe 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).

23. Pre úplnosť ústavný súd dodáva, že sťažovateľka v tejto časti ústavnej sťažnosti neuvádza, či v čase pred jej podaním využila všetky účinné prostriedky nápravy pred orgánmi verejnej moci, konkrétne podaním správnej žaloby o preskúmanie tohto rozhodnutia sociálnej poisťovne na správnom súde.

24. S odkazom na dôvody uvedené v bode 22 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).

25. 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.

26. Na základe uvedeného bol v tejto časti ústavnej sťažnosti daný dôvod na jej odmietnutie aj ako neprípustnej podľa § 56 ods. 2 písm. d) zákona o ústavnom súde.

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

V Košiciach 27. apríla 2021

Libor Duľa
predseda senátu