



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

IV. ÚS 242/2021-26

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Libora Duľu a zo sudcov Miroslava Duriša a Ladislava Duditša (sudca spravodajca) v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavných sťažnostiach sťažovateľky [REDAKOVANÉ], zastúpenej Advokátskou kanceláriou ŠKODLER & PARTNERS, s. r. o., Dobšinského 12, Bratislava, IČO 47 238 232, v mene ktorej koná advokát a konateľ Mgr. Zdenko Seneši, proti upovedomeniu Okresnej prokuratúry Trnava č. k. Pd 164/19/2207 z 20. januára 2021, upovedomeniu Krajskej prokuratúry v Bratislave č. k. Kd 255/19/1100 z 3. februára 2021 a rozhodnutiam Sociálnej poisťovne, ústredia č. 3906-4/2021-BA z 27. januára 2021, č. 3908-4/2021-BA z 27. januára 2021 a č. 8273-9/2021-BA z 9. 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. Sťažovateľka sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 10. 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 Okresnej prokuratúry Trnava (ďalej len „okresná prokuratúra“) č. k. Pd 164/19/2207 z 20. januára 2021 (ďalej len „napadnuté upovedomenie okresnej prokuratúry“). V petite ústavnej sťažnosti žiada, aby ústavný súd rozhodnutie Sociálnej poisťovne, ústredia č. 3908-4/2021-BA z 27. januára 2021 zrušil a vec jej vrátil na ďalšie konanie a aby sťažovateľke priznal náhradu trov konania. Predmetná ústavná sťažnosť je ústavným súdom vedená pod sp. zn. Rvp 520/2021 a je pridelená sudcovi spravodajcovi Ladislavovi Duditšovi, ktorý je podľa Rozvrhu práce Ústavného súdu Slovenskej republiky na obdobie od 1. januára 2021 do 31. decembra 2021 schváleného na zasadnutí pléna ústavného súdu konanom 16. decembra 2020 (ďalej len „rozvrh práce“) členom štvrtého senátu ústavného súdu.

2. Sťažovateľka sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 10. marca 2021 domáha tiež vyslovenia porušenia základného práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy upovedomením Krajskej prokuratúry v Bratislave (ďalej len „krajská prokuratúra“) č. k. Kd 255/19/1100 z 3. februára 2021 (ďalej len „napadnuté upovedomenie krajskej prokuratúry“). V petite ústavnej sťažnosti sťažovateľka žiada, aby ústavný súd rozhodnutie Sociálnej poisťovne, ústredia č. 8273-9/2021-BA z 9. februára 2021 zrušil a vec jej vrátil na ďalšie konanie a aby sťažovateľke priznal náhradu trov konania. Táto ústavná sťažnosť bola vedená ústavným súdom pod sp. zn. Rvp 521/2021 a bola pridelená sudcovi spravodajcovi Martinovi Vernarskému, ktorý je podľa rozvrhu práce členom tretieho senátu ústavného súdu.

3. Sťažovateľka sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 23. marca 2021 napokon domáha aj vyslovenia porušenia základného práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy napadnutým upovedomením okresnej prokuratúry. V petite ústavnej sťažnosti sťažovateľka žiada, aby ústavný súd rozhodnutie Sociálnej poisťovne, ústredia č. 3906-4/2021-BA z 27. januára 2021 zrušil a vec jej vrátil na ďalšie konanie a aby sťažovateľke priznal náhradu trov konania. Predmetná ústavná sťažnosť bola vedená pod sp. zn. Rvp 639/2021 a bola pridelená sudcovi spravodajcovi Miroslavovi Durišovi, ktorý je podľa rozvrhu práce členom štvrtého senátu ústavného súdu.

4. Uznesením ústavného súdu č. k. PLs. ÚS 23/2021 z 31. marca 2021 ústavné sťažnosti sťažovateľky vedené ústavným súdom pod sp. zn. Rvp 520/2021 a sp. zn. Rvp 521/2021 boli spojené na spoločné konanie, ktoré bude ďalej vedené pod sp. zn. Rvp 520/2021. Uznesením ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 194/2021 z 13. apríla 2021 ústavné sťažnosti sťažovateľky vedené ústavným súdom pod sp. zn. Rvp 520/2021 a sp. zn. Rvp 639/2021 boli spojené na spoločné konanie, ktoré bude ďalej vedené pod sp. zn. Rvp 520/2021.

5. Z ústavných sťažností a pripojených príloh vyplýva, že okresná prokuratúra a krajská prokuratúra napadnutými upovedomeniami (nie opatreniami ako ich 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“) oznámili sťažovateľke, že vzali späť protesty č. k. Pd 164/19/2207 z 9. augusta 2019, č. k. Pd 165/19/2207 z 9. augusta 2019 a č. k. Kd 255/19/1100 z 3. februára 2021 podané proti rozhodnutiam Sociálnej poisťovne, pobočky Tmava č. 700-0412254416-GC04/16 z 8. novembra 2016 a č. 700-0412464316-GC04/16 z 1. decembra 2016 a Sociálnej poisťovne, ústredia č. 38730-3/2016-BA z 10. novembra 2016, kde sa namietala nezákonnosť týchto rozhodnutí s poukazom na uznesenie veľkého senátu správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) č. k. 1 Vs/1/2019 z 30. apríla 2019.

6. Dôvodom späťvzatia protestov bola skutočnosť, že rozsudkom veľkého senátu najvyššieho súdu č. k. 1Vs 3/2019 z 24. novembra 2020 „došlo k odchýleniu od záverov veľkého senátu vo veci sp. zn. IVs 1/2019 a k inému právnemu posúdeniu otázky vzniku a zániku povinného nemocenského poistenia a povinného dôchodkového poistenia lekárov ako samostatne zárobkovo činných osôb na základe licencie LIAA (na výkon samostatnej zdravotníckej praxe)“, vo vzťahu k čomu okresná prokuratúra zároveň dodala, že „by podaným protestom prokurátora adresovaných sociálnej

poisťovní nebolo vyhovené. Rovnako by na správnych súdoch nižšieho stupňa boli správne žaloby neúspešnými.“.

7. Následne rozhodnutiami Sociálnej poisťovne, ústredia č. 3906-4/2021-BA z 27. januára 2021, č. 3908-4/2021-BA z 27. januára 2021 a č. 8273-9/2021-BA z 9. februára 2021 boli zastavené konania o predmetných protestoch okresnej prokuratúry a krajskej prokuratúry.

II.

Argumentácia sťažovateľky

8. Sťažovateľka v 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 protestov 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 boli okresná prokuratúra a krajská prokuratúra povinné späťvzatie protestu prokurátora presvedčivo odôvodniť, teda uviesť, prečo sa priklonili ku konkrétnemu právnemu 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.

9. 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

10. Podstatou ústavných sťažností je tvrdenie sťažovateľky o porušení jej základného práva na inú právnu ochranu, ku ktorému malo dôjsť nezákonným späťvzatím protestov okresnou prokuratúrou a krajskou prokuratúrou na základe rozsudku veľkého senátu najvyššieho súdu č. k. 1Vs/3/2019 z 24. novembra 2020, v ktorom tento 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 lekárov.

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 osôb 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 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.

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, s. 308.).

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, s. 82.).

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 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).

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

25. Vychádzajúc z uvedeného, ústavný súd ústavné sťažnosti sťažovateľky proti napadnutým upovedomeniam okresnej prokuratúry a krajskej prokuratúry odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde ako zjavne neopodstatnené.

26. Vo vzťahu k tým častiam ústavných sťažností, ktorými sa sťažovateľka v sťažnostnom petite domáha zrušenia rozhodnutí Sociálnej poisťovne, ústredia 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 spät'vzatými 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 týchto častiach má potom za následok ich odmietnutie podľa § 56 ods. 2 písm. c) zákona o ústavnom súde.

27. Navyše, ústavný súd k týmto častiam ústavných sťažností konštatuje, že má právomoc zaoberať sa porušením základného práva alebo slobody len 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).

28. Pre úplnosť ústavný súd dodáva, že sťažovateľka neuvádza, či v čase pred jej podaním využila všetky účinné prostriedky nápravy pred orgánmi verejnej moci, konkrétne podaním správnej žaloby na preskúmanie rozhodnutí Sociálnej poisťovne, ústredia na správnom súde.

29. 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).

30. Odmietnutím ústavných sťažností 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.

31. Na základe uvedeného bol v týchto častiach ústavných sťažností daný dôvod na ich odmietnutie aj pre nedostatok právomoci ústavného súdu na ich prerokovanie podľa § 56 ods. 2 písm. a) zákona o ústavnom súde (ak bola podaná správna žaloba), resp. ako neprípustných podľa § 56 ods. 2 písm. d) zákona o ústavnom súde (ak správna žaloba podaná nebola).

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

V Košiciach 11. mája 2021

Libor DUEA
predseda senátu