



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

I. ÚS 212/2021-14

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 ústavnej sťažnosti sťažovateľky [REDAKOVANÉ], [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 Krajskej prokuratúry v Bratislave č. k. Kd 178/20/1100-9 z 15. marca 2021 a rozhodnutiu Sociálnej poisťovne, ústredia č. 16576-10/2021 zo 17. marca 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. Ústavnou sťažnosťou doručenou Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) 14. mája 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 Krajskej prokuratúry v Bratislave (ďalej len „krajská prokuratúra“) č. k. Kd 178/20/1100-9 z 15. marca 2021. V petite ústavnej sťažnosti sťažovateľka žiada, aby ústavný súd zrušil rozhodnutie Sociálnej poisťovne, ústredia (ďalej len „Sociálna poisťovňa“) č. k. 16576-10/2021 zo 17. marca 2021 a vec jej vrátil na ďalšie konanie a aby sťažovateľke priznal náhradu trov konania.

1.1 Z ústavnej sťažnosti a pripojených príloh vyplýva, že krajská prokuratúra napadnutým oznámením (nie opatrením, ako ho v ústavnej sťažnosti označila sťažovateľka, pozn.) adresovaným Sociálnej poisťovni, ktoré bolo sťažovateľke zaslané „na vedomie“, podľa § 23 ods. 3 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o prokuratúre“) vzala späť protest prokurátora č. k. Kd 178/20/1100-6 z 1. júna 2020 podaný proti rozhodnutiu

Sociálnej poisťovne č. 38566-3/2017-BA z 10. novembra 2017, ktorým bolo zamietnuté odvolanie sťažovateľky a bolo potvrdené rozhodnutie Sociálnej poisťovne, pobočky Považská Bystrica č. k. 379-26/2017-PB z 23. marca 2017 vo veci zániku povinného nemocenského poistenia a povinného dôchodkového poistenia. Dôvodom späťvzatia protestu prokurátora bola skutočnosť, že v rozsudku veľkého senátu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) č. k. 1Vs 3/2019 z 24. novembra 2020 došlo k odchýleniu od záverov veľkého senátu najvyššieho súdu vo veci vedenej pod 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 (na výkon samostatnej zdravotníckej praxe), vo vzťahu k čomu krajská prokuratúra uviedla, že zmenenú judikatúru rešpektuje, hoci jej názor na danú problematiku ostal nezmenený.

1.2 Sociálna poisťovňa následne podľa § 24 ods. 15 zákona o prokuratúre rozhodnutím č. 16576-10/2021 zo 17. marca 2021 konanie o proteste prokurátora č. k. Kd 178/20/1100-6 z 1. júna 2020 zastavila.

## **II.**

### **Argumentácia sťažovateľky**

2. 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 napadnutým oznámením krajskej 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 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.

2.1 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 ústavnej sťažnosti**

3. 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 č. k. Kd 178/20/1100-9 z 15. marca 2021 (bod 1.1) 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 činnnej osoby na základe licencie na výkon samostatnej zdravotníckej praxe v povolání lekár.

4. 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 neospravedliteľné 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).

5. 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).

6. 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.

7. 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.

8. 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.

9. 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.

10. 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).

11. 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.).

12. 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.

13. 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.

14. 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.).

15. 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.

16. Ak prokurátor pri vybavovaní podnetu došiel k záveru, že neboli splnené podmienky na 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 obligatívnym procesným následkom zastavenia konania o proteste prokurátora orgánom verejnej správy podľa § 24 ods. 15 zákona o prokuratúre).

17. Spät'vzatie 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 spät'vzatím protestu prokurátora, resp. absenciou zdôvodnenia takéhoto postupu k zásahu do subjektívnych práv účastníka konania o proteste prokurátora, resp. podávateľa podnetu.

18. Povinnosť oznámiť dôvody spät'vzatia 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.

19. 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 spät'vzatie protestu prokurátora spolu s dôvodmi takéhoto postupu.

20. Na uvedenom nič nemení ani skutočnosť, že v danom prípade bolo napadnuté oznámenie krajskej prokuratúry sťažovateľke zaslané „na vedomie“ (bod 1 a 1.1).

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

22. Vo vzťahu k tej časti ústavnej sťažnosti, ktorou sa sťažovateľka v sťažnostnom petite domáha zrušenia rozhodnutia Sociálnej poisťovne č. k. 16576-10/2021 zo 17. marca 2021 a vrátenia jej veci na ďalšie konanie (body 1 a 1.2), ústavný súd konštatuje, že v obsahu ústavnej sťažnosti chýba jej 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'vzatým 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)] vylučujú, aby ich nahradzoval ústavný súd. Tento nedostatok náležitostí ústavnej sťažnosti má potom za následok jej odmietnutie podľa § 56 ods. 2 písm. c) zákona o ústavnom súde.

23. Sťažovateľka v tejto časti ústavnej sťažnosti neuvádza ani to, či v čase pred jej podaním využila všetky účinné prostriedky nápravy pred orgánmi verejnej moci, napríklad podaním správnej žaloby o preskúmanie uvedeného rozhodnutia Sociálnej poisťovne na správnom súde. Ústavný súd 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). Preto okrem nedostatku odôvodnenia tejto časti sťažnostného petitu treba ústavnú sťažnosť podanú proti uvedenému rozhodnutiu Sociálnej poisťovne považovať aj za takú, na rozhodovanie o ktorej 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 Bratislave (detašované pracovisko) 19. mája 2021**

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