



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

I. ÚS 214/2021-17

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Rastislava Kaššáka (sudca spravodajca) a sudcov Jany Baricovej a Miloša Maďara v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľa [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], zastúpeného Advokátskou kanceláriou ŠKODLER & PARTNERS, s. r. o., Dobšinského 12, Bratislava, v mene ktorej koná konateľ a advokát Mgr. Zdenko Seneši, proti opatreniu Okresnej prokuratúry Levice č. k. Pd 89/19/4402-12 z 3. februára 2021 a rozhodnutiu Sociálnej poisťovne, ústredia č. 6282-5/2021-BA zo 17. februára 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 sťažovateľa a skutkový stav veci

1. Sťažovateľ sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 1. apríla 2021 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 Levice (ďalej len „okresná prokuratúra“) č. k. Pd 89/19/4402-12 z 3. februára 2021. V petite ústavnej sťažnosti sťažovateľ žiada, aby ústavný súd zrušil rozhodnutie Sociálnej poisťovne, ústredia (ďalej len „Sociálna poisťovňa“) č. 6282-5/2021-BA zo 17. februára 2021, vec jej vrátil na ďalšie konanie a aby mu priznal náhradu trov konania.

2. Z ústavnej sťažnosti a pripojených príloh v danej veci vyplýva, že okresná prokuratúra napadnutým oznámením (nie opatrením, ako ho v ústavnej sťažnosti označil sťažovateľ, pozn.) vzala 25. januára 2021 späť protest prokurátora č. k. Pd 89/19/4402-4 z 2. augusta 2019 podaný proti rozhodnutiu Sociálnej poisťovne, pobočky Levice č. 700-1310976616-GC04/16 zo 16. augusta 2016. Dôvodom späťvzatia protestu prokurátora bol rozsudok veľkého senátu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) č. k. 1 Vs 3/2019 z 24. novembra 2020, ktorým „došlo k odchýleniu od záverov veľkého senátu vo veci sp. zn. 1 Vs 1/2019 a k inému právnenému posúdeniu otázky vzniku a zániku povinného nemocenského poistenia a povinného

dôchodkového poistenia lekárov ako samostatne zárobkovo činných osôb na základe licencie L1A“. Následne Sociálna poisťovňa vydala rozhodnutie č. 6282-5/2021-BA zo 17. februára 2021, ktorým konanie o proteste prokurátora zastavila z dôvodu späťvzatia protestu prokurátora.

II.

Argumentácia sťažovateľa

3. Sťažovateľ v ústavnej sťažnosti 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 sťažovateľ vyslovuje názor, že vzhľadom na existenciu dvoch protichodných rozhodnutí veľkého senátu najvyššieho súdu bola okresná prokuratúra povinná späťvzatie protestu prokurátora presvedčivo odôvodniť, čo však podľa sťažovateľa neurobila. Sťažovateľ uvádza, že prokurátor podaním protestu v podstate pre seba, chrániac práva sťažovateľa, aktivoval možnosť podania správnej žaloby, a to v prípade, ak by orgán verejnej správy rozhodujúci o proteste prokurátora protestu nevyhovel. Podľa sťažovateľa preto protest prokurátora v sebe implicitne nesie aj právo sťažovateľa na súdnu ochranu, ku ktorej aktivácii dôjde po splnení zákonom predpokladaných podmienok. Späťvzatím protestu prokurátora bola absolútne zmarená možnosť sťažovateľa domáhať sa ochrany svojich práv a právom chránených záujmov prostredníctvom správnej žaloby podanej prokurátorom na príslušnom súde.

4. Sťažovateľ ďalej dôvodí, že na podklade tohto späťvzatia protestu prokurátora zo strany príslušnej prokuratúry bolo následne vydané aj rozhodnutie Sociálnej poisťovne, ktoré navrhuje zrušiť. Poukazuje pritom na „teóriu otráveného stromu“, v zmysle ktorej je rozhodnutie Sociálnej poisťovne o zastavení konania o proteste prokurátora taktiež nezákonné.

III.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

5. Podstatou ústavnej sťažnosti sťažovateľa je namietané porušenie základného práva na inú právnu ochranu napadnutým oznámením okresnej prokuratúry o späťvzati protestu prokurátora na základe rozsudku veľkého senátu najvyššieho súdu č. k. 1 Vs/3/2019 z 24. novembra 2020, v ktorom bola opätovne posudzovaná otázka 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.

6. Ústavný súd v prvom rade zdôrazňuje, že nie je opravnou inštanciou vo vzťahu k všeobecným súdom (I. ÚS 31/05) a v zásade nemá právomoc preskúmať skutkové zistenia a právne názory všeobecných súdov, ktoré pri výklade a uplatňovaní zákonov vytvorili skutkový a právny základ ich rozhodnutí. Kompetenciou ústavného súdu je v prípadoch napadnutia rozhodnutí všeobecných súdov kontrola zlučiteľnosti účinkov interpretácie a aplikácie právnych noriem a postupu, ktorý im predchádzal so základnými právami. Preskúmanie rozhodnutia všeobecného súdu v konaní pred ústavným súdom má opodstatnenie len v prípade, ak v konaní, ktoré mu predchádzalo, alebo samotným rozhodnutím došlo k porušeniu základného práva alebo slobody. Skutkový stav a právne

závery všeobecného súdu sú predmetom kontroly zo strany ústavného súdu vtedy, ak by prijaté právne závery boli zjavne neodôvodnené alebo arbitrárne, a tak z ústavného hľadiska neospravedliteľné a neudržateľné, čím by mali za následok porušenie základného práva alebo slobody (IV. ÚS 43/04).

III.1. K napadnutému oznámeniu okresnej prokuratúry o späťvzati protestu prokurátora:

7. Protest prokurátora je v zmysle § 22 ods. 1 písm. a) zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon 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 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.

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 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. 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. Z ustanovení zákona o prokuratúre 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. 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.

18. 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. 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.

19. Na základe uvedeného ústavný súd pri predbežnom prerokovaní dospel k záveru, že medzi napadnutým oznámením okresnej prokuratúry a obsahom základného práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, ktorého vyslovenia porušenia sa sťažovateľ domáha, neexistuje taká príčinná súvislosť, na základe ktorej by po prípadnom prijatí ústavnej sťažnosti na ďalšie konanie reálne mohol dospieť k záveru o jeho porušení. Ústavný súd preto ústavnú sťažnosť v tejto časti 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 neopodstatnenú.

III.2. K rozhodnutiu Sociálnej poisťovne o zastavení konania:

20. Vo vzťahu k tej časti ústavnej sťažnosti, ktorá smeruje proti rozhodnutiu Sociálnej poisťovne o zastavení konania, ústavný súd 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 CSP). 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).

21. Ústavný súd dopytom na Krajskom súde v Nitre (ďalej len „krajský súd“) zistil, že sťažovateľ mu zamlčal skutočnosť o podaní správnej žaloby krajskému súdu 15. apríla 2021, predmetom ktorej bol prieskum zákonnosti rozhodnutia Sociálnej poisťovne č. 6282-5/2021-BA zo 17. februára 2021 (konanie bolo krajským súdom vedené pod sp. zn. 23 Sa 27/2021). Správna žaloba sťažovateľa bola uznesením krajského súdu č. k. 23 Sa 27/2021-18 z 26. apríla 2021 odmietnutá. Sťažovateľovi teda nič nebráni, aby sa ochrany svojich základných práv a slobôd domáhal prostredníctvom ústavnej sťažnosti proti rozhodnutiu správneho súdu, resp. kasačného súdu v jeho právoplatne rozhodnutej veci. Vzhľadom na uvedené ústavný súd odmietol ústavnú sťažnosť v tejto časti pre nedostatok právomoci na jej prerokovanie podľa § 56 ods. 2 písm. a) zákona o ústavnom súde.

22. Navyše, ústavný súd musí konštatovať, že ústavná sťažnosť sa v tejto časti vyznačuje aj absenciou relevantnej sťažnostnej argumentácie v zmysle § 123 ods. 1 písm. c) a d) zákona o ústavnom súde, pričom tento nedostatok ústavnej sťažnosti predstavuje dôvod na jej odmietnutie pre nesplnenie náležitostí ustanovených zákonom podľa § 56 ods. 2 písm. c) zákona o ústavnom súde. Sťažovateľ je pritom v konaní pred ústavným súdom kvalifikovane právne zastúpený, čo vylučuje, aby povinnosti advokáta v tomto smere akýmkoľvek spôsobom [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] nahrádzal ústavný súd.

23. Vzhľadom na odmietnutie ústavnej sťažnosti ako celku sa ústavný súd ďalšími požiadavkami sťažovateľa uvedenými v petite nezaoberal, keďže rozhodovanie o nich

je podmienené vyslovením porušenia základného práva alebo slobody, k čomu v tomto prípade nedošlo.

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