



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

III. ÚS 391/2022-19

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Petra Straku (sudca spravodajca) a sudcov Roberta Šorla a Martina Vernarského v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľa [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], zastúpeného Advokátskou kanceláriou ŠKODLER & PARTNERS, s. r. o., Dobšinského 12, Bratislava, proti opatreniu Okresnej prokuratúry Trnava č. k. Pd 150/19/2207-11 z 20. januára 2021 a rozhodnutiu Sociálnej poisťovne, ústredia č. 32557-4/2020-BA z 1. februára 2021, rozhodnutiu Sociálnej poisťovne, ústredia č. 32558-4/2020-BA z 1. februára 2021, rozhodnutiu Sociálnej poisťovne, ústredia č. 32559-4/2020-BA z 1. februára 2021 a rozhodnutiu Sociálnej poisťovne, ústredia č. 32556-4/2020-BA z 1. 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 postupne štyrmi ústavnými sťažnosťami doručenými ústavnému súdu 15. marca 2021 domáha vyslovenia porušenia svojho základného práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“). Ústavnou sťažnosťou, ktorá bola vedená ústavným súdom pod sp. zn. Rvp 544/2021, sťažovateľ namietal porušenie svojho základného práva opatrením Okresnej prokuratúry Trnava (ďalej len „okresná prokuratúra“) č. k. Pd 150/19/2207-11 z 20. januára 2021. Sťažovateľ navrhoval, aby ústavný súd zrušil rozhodnutie Sociálnej poisťovne, ústredia (ďalej len „Sociálna poisťovňa“) č. 32557-4/2020-BA z 1. februára 2021, ktorým konanie o proteste prokurátora okresnej prokuratúry č. k. Pd 151/19/2207-5 z 8. augusta 2019 zastavila z dôvodu späťvzatia protestu prokurátora, a vec jej vrátil na ďalšie konanie. Sťažovateľ zároveň navrhol, aby mu ústavný súd priznal náhradu trov konania.

1.1. Ďalšou ústavnou sťažnosťou, ktorá bola vedená ústavným súdom pod sp. zn. Rvp 545/2021, sťažovateľ namietal porušenie svojho základného práva opatrením okresnej prokuratúry č. k. Pd 150/19/2207-11 z 20. januára 2021. Sťažovateľ navrhoval, aby ústavný súd zrušil rozhodnutie Sociálnej poisťovne č. 32558-4/2020-BA z 1. februára 2021, ktorým konanie o proteste prokurátora okresnej prokuratúry č. k. Pd 150/19/2207-6 z 8. augusta 2019 zastavila z dôvodu späťvzatia protestu prokurátora, a vec jej vrátil na ďalšie konanie. Sťažovateľ zároveň navrhol, aby mu ústavný súd priznal náhradu trov konania.

1.2. V ústavnej sťažnosti vedenej pod sp. zn. Rvp 546/2021 sťažovateľ namietal porušenie svojho základného práva opatrením okresnej prokuratúry č. k. Pd 150/19/2207-11 z 20. januára 2021 a navrhoval, aby ústavný súd zrušil rozhodnutie Sociálnej poisťovne č. 32559-4/2020-BA z 1. februára 2021, ktorým konanie o proteste prokurátora okresnej prokuratúry č. k. Pd 153/19/2207-5 z 8. augusta 2019 zastavila z dôvodu späťvzatia protestu prokurátora, a vec jej vrátil na ďalšie konanie. Zároveň navrhol, aby mu ústavný súd priznal náhradu trov konania.

1.3. V poslednej ústavnej sťažnosti, ktorá bola vedená ústavným súdom pod sp. zn. Rvp 547/2021, sťažovateľ namietal porušenie svojho základného práva opatrením okresnej prokuratúry č. k. Pd 150/19/2207-11 z 20. januára 2021. Sťažovateľ navrhoval, aby ústavný súd zrušil rozhodnutie Sociálnej poisťovne č. 32556-4/2020-BA z 1. februára 2021, ktorým konanie o proteste prokurátora okresnej prokuratúry č. k. Pd 152/19/2207-5 z 8. augusta 2019 zastavila z dôvodu späťvzatia protestu prokurátora, a vec jej vrátil na ďalšie konanie. Sťažovateľ zároveň navrhol, aby mu ústavný súd priznal náhradu trov konania.

2. Napadnutým opatrením okresná prokuratúra podľa § 23 ods. 3 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o prokuratúre“) vzala späť všetky podané protesty prokurátora na základe usmernenia Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky č. VI/3 Gd 1/21/1000-3 z 5. januára 2021 s poukazom na rozhodnutie veľkého senátu správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. k. 1 Vs 3/2019 z 24. novembra 2020.

3. Podstatou všetkých ústavných sťažností je tvrdenie sťažovateľa o porušení jeho základného práva na súdnu a inú právnu ochranu, ku ktorému malo dôjsť nezákonným späťvzatím protestu prokurátora okresnej prokuratúry na základe rozsudku veľkého senátu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky 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 L1A.

4. Uzneseniami ústavného súdu č. k. PLs. ÚS 18/2021-7 z 24. marca 2021 a č. k. PLs. ÚS 19/2021-6 z 24. marca 2021 boli veci uvedené v bode 1 odôvodnenia tohto rozhodnutia spojené na spoločné konanie, ktoré bude ďalej vedené pod sp. zn. Rvp 544/2021.

II.

Argumentácia sťažovateľa

5. Sťažovateľ v ústavných sťažnostiach poukazuje na to, že k späťvzatiu protestu prokurátora napadnutým opatrením okresnej 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 okresná prokuratúra povinná späťvzatie protestu prokurátora presvedčivo odôvodniť, čo však neurobila. Podľa sťažovateľa 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. Inými slovami, protest prokurátora v sebe implicitne nesie aj právo sťažovateľa na súdnu ochranu, k aktivácii ktorého 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 zo strany prokurátora na príslušnom súde.

6. Sťažovateľ zároveň uvádza, že opakovaný podnet na podanie protestu prokurátora nepodal, pretože tento 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 ústavnej sťažnosti

7. Podstatou ústavnej sťažnosti je námietka porušenia základného práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy napadnutým opatrením okresnej prokuratúry, ktorým mala byť zmarená možnosť sťažovateľa domáhať sa ochrany svojich práv a právom chránených záujmov prostredníctvom správnej žaloby podanej zo strany prokurátora na príslušnom súde.

8. 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).

9. 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).

10. 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.

11. 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.

12. 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.

13. 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.

14. 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).

15. 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.).

16. 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.

17. 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.

18. 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.).

19. 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.

20. 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 vyzoomel jeho podávateľa, nemožno považovať popísaný zákonný postup za ústavne neutržateľný. V posudzovanom prípade však k podaniu protestu prokurátora došlo (vo všetkých štyroch prípadoch), v priebehu konania o ňom bol ale protest vzatý prokurátorom späť (s obligatónnym procesným následkom zastavenia konania o proteste prokurátora orgánom verejnej správy podľa § 24 ods. 15 zákona o prokuratúre).

21. 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.

22. 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.

23. 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 ústavnej sťažnosti však vyplýva, že o späťvzati protestu prokurátora bol sťažovateľ informovaný zo strany okresnej prokuratúry.

24. Vychádzajúc z uvedeného, ústavný súd ústavnú sťažnosť sťažovateľa proti napadnutému opatreniu okresnej 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 neopodstatnenú.

25. Vo vzťahu k tej časti ústavnej sťažnosti, ktorou sa sťažovateľ v sťažnostnom petite domáha zrušenia rozhodnutí Sociálnej poisťovne a vrátenia veci na ďalšie konanie, chýba v obsahu ústavnej sťažnosti 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 späťvzatým protestom prokurátora tento obsah si domýšľať či dopĺňať výkladom. Nemožno pritom opomenúť, že pri povinnom zastúpení advokátom povinnosti advokáta [§ 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 ústavnej sťažnosti v tejto časti má potom za následok jej odmietnutie podľa § 56 ods. 2 písm. c) zákona o ústavnom súde.

26. Keďže došlo k odmietnutiu ústavnej sťažnosti, ústavný súd sa nezaoberal ďalšími návrhmi sťažovateľa, pretože tieto sú viazané na to, že ústavný súd ústavnej sťažnosti vyhovie.

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

V Košiciach 30. júna 2022

Peter Straka
predseda senátu