



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

IV. ÚS 235/2021-14

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Libora Duľu a zo sudcov Ladislava Duditša a Miroslava Duriša (sudca spravodajca) 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, IČO 47 238 232, v mene ktorej koná konateľ a advokát Mgr. Zdenko Senesi, proti opatreniu Okresnej prokuratúry Žilina č. k. Pd 192/19/5511 z 13. januára 2021 a rozhodnutiu Sociálnej poisťovne, ústredia č. 10267-5/2021-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 a skutkový stav veci

1. Sťažovateľ sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 22. marca 2021 domáha vyslovenia porušenia svojho základného práva podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) oznámením (nie opatrením, ako ho v ústavnej sťažnosti označil sťažovateľ, pozn.) Okresnej prokuratúry Žilina (ďalej len „okresná prokuratúra“) č. k. Pd 192/19/5511 z 13. januára 2021 (ďalej len „napadnuté oznámenie“), ktorým okresná prokuratúra zobrala späť protest č. k. Pd 192/19/5511 z 9. októbra 2019 podaný proti rozhodnutiu Sociálnej poisťovne, pobočky Žilina č. 700-1612374517-GC04/17 z 20. novembra 2017. V petite ústavnej sťažnosti sťažovateľ žiada, aby ústavný súd zrušil rozhodnutie Sociálnej poisťovne, ústredia č. 10267-5/2021-BA zo 17. februára 2021 (ďalej aj „rozhodnutie Sociálnej poisťovne“) a vec jej vrátil na ďalšie konanie a aby sťažovateľovi priznal náhradu trov konania.

2. Z ústavnej sťažnosti a pripojených príloh v danej veci vyplýva, že okresná prokuratúra napadnutým oznámením vzala späť protest prokurátora č. k. Pd 192/19/5511 z 9. októbra 2019 podaný proti rozhodnutiu Sociálnej poisťovne, pobočky Žilina č. 700-1612374517-GC04/17 z 20. novembra 2017. Späťvzatie protestu prokurátora bolo sťažovateľovi doručené 26. januára 2021. Následne Sociálna poisťovňa, ústredie vydala rozhodnutie č. 10267-5/2021-BA

zo 17. februára 2021, ktorým konanie o proteste prokurátora zastavila z dôvodu späťvzatia protestu prokurátora. Dôvodom späťvzatia protestu prokurátora bolo usmernenie Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky č. k. VI/3 Gd 1/21/1000-3 z 5. januára 2021. Následne Sociálna poisťovňa rozhodnutím č. 10267-5/2021-BA zo 17. februára 2021 zastavila konanie o proteste prokurátora.

II.

Argumentácia sťažovateľa

3. Sťažovateľ vo svojej 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 Slovenskej republiky bola okresná prokuratúra povinná späťvzatie protestu prokurátora presvedčivo odôvodniť, čo 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 zo strany prokurátora na príslušnom súde.

4. Sťažovateľ ďalej uviedol, že na podklade tohto späťvzatia protestu prokurátora zo strany príslušnej prokuratúry bolo následne vydané aj rozhodnutie Sociálnej poisťovne, ktoré navrhoval zrušiť. Poukazoval pritom na „teóriu otráveného stromu“, v zmysle ktorej rozhodnutie Sociálnej poisťovne o zastavení konania o proteste prokurátora tiež považoval za nezákonné.

5. Sťažovateľ uvádza, že opakovaný podnet na podanie protestu prokurátora nepodal, pretože tento vzhľadom na uplynutie lehoty ustanovenej v § 24 ods. 1 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o prokuratúre“) v súčasnosti nemožno považovať za účinný právny prostriedok ochrany jeho práv a právom chránených záujmov.

III.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

6. Podstatou ústavnej sťažnosti je porušenie základného práva na súdnu a inú právnu ochranu (čl. 46 ods. 1 ústavy) napadnutým oznámením okresnej prokuratúry. Pri predbežnom prerokovaní návrhu ústavný súd zisťuje, či dôvody uvedené v § 56 ods. 2 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“) nebránia jeho prijatiu na ďalšie konanie.

K späťvzatiu protestu prokurátora

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 právneho poriadku Slovenskej republiky spolu so správnym súdnictvom systém vonkajšej kontroly orgánov verejnej správy. Oproti správnomu 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. 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 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 obligatórnym 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. V súlade s konštantnou judikatúrou ústavného súdu o zjavne neopodstatnenú sťažnosť ide vtedy, keď namietaným postupom alebo namietaným rozhodnutím príslušného orgánu verejnej moci nemohlo dôjsť k porušeniu základného práva alebo slobody, ktoré označil sťažovateľ, a to buď pre nedostatok príčinnej súvislosti medzi označeným postupom alebo rozhodnutím príslušného orgánu verejnej moci a základným právom alebo slobodou, porušenie ktorých sa namietalo, prípadne z iných dôvodov. Za zjavne neopodstatnenú sťažnosť preto možno považovať takú, pri predbežnom prerokovaní ktorej ústavný súd nezistil žiadnu možnosť porušenia označeného základného práva alebo slobody, reálnosť ktorej by mohol posúdiť po jej prijatí na ďalšie konanie (I. ÚS 66/98, tiež napr. I. ÚS 4/00, II. ÚS 101/03, IV. ÚS 136/05, III. ÚS 198/07). K iným dôvodom, ktoré môžu zakladať záver o zjavnej neopodstatnenosti sťažnosti, nesporne patrí aj ústavnoprávny rozmer, resp. ústavnoprávna intenzita namietaných pochybení, resp. nedostatkov v činnosti alebo rozhodovaní príslušného orgánu verejnej moci, posudzovaná v kontexte s konkrétnymi okolnosťami prípadu (IV. ÚS 362/09, m. m. IV. ÚS 62/08).

20. 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 o ústavnom súde ako zjavne neopodstatnenú.

21. Ústavný súd ešte na záver podotýka, že sa bližšie nezaoberal argumentáciou sťažovateľa proti usmerneniu Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky č. k. VI/3 Gd 1/21/1000-3 z 5. januára 2021, resp. proti rozhodnutiu veľkého senátu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. k. 1 Vs 3/2019 z 24. novembra 2020. Podľa § 45 zákona o ústavnom súde je ústavný súd viazaný rozsahom a dôvodmi návrhu na začatie konania, ak § 89 neustanovuje inak. Viazanosť ústavného súdu návrhom sa vzťahuje zvlášť na návrh výroku rozhodnutia, ktorého sa sťažovateľ domáha. Ústavný súd teda môže rozhodnúť len o tom, čoho sa sťažovateľ domáha v petite svojej ústavnej sťažnosti, preto v danej veci ústavný súd rozhodoval o porušení tých základných práv a iba v súvislosti s tými postupmi a rozhodnutiami orgánov verejnej moci, ktorých vyslovenia porušenia sa sťažovateľ domáhal v návrhu na rozhodnutie, t. j. v petite ústavnej sťažnosti.

K zrušeniu rozhodnutia Sociálnej poisťovne o zastavení konania o proteste prokurátora

22. K argumentácii sťažovateľa vo vzťahu k rozhodnutiu Sociálnej poisťovne o zastavení konania o proteste prokurátora teóriou otráveného stromu ústavný súd konštatuje, že tento argument je už na prvý pohľad absolútne nesprávny a neudržateľný. Teória otráveného stromu je princíp, ktorý upravuje dokazovanie v konaní (predominantne trestnom, pozn.). Na základe uvedeného princípu možno veľmi zjednodušene povedať, že dôkazy získané na základe nezákonného dôkazu sú v príslušnom konaní rovnako ako predmetný nezákonný dôkaz neprípustné. Samozrejme samotné finálne posúdenie toho, čo je nezákonný dôkaz, je na konajúcom súde, nie na posúdení účastníka konania. Sťažovateľ tento princíp úplne nesprávne previedol na posudzovanie rozhodnutí. Pri rozhodnutiach orgánov verejnej moci ale platí, že pokiaľ neboli zrušené orgánom s príslušnou právomocou, považujú sa za správne a zákonné. Tak ako v tomto prípade rozhodnutie okresnej prokuratúry o späťvzatí protestu prokurátora (ktoré aj vzhľadom na závery uvedené v predošlej stati nemožno považovať za nezákonné, pozn.). Samotné presvedčenie sťažovateľa, že nejaké rozhodnutie, resp. postup sú nesprávne, neznamená, že takéto rozhodnutie je skutočne nezákonné. Navyše rozhodnutie o zastavení konania o proteste prokurátora je priamym procesným dôsledkom § 24 ods. 15 zákona o prokuratúre, to znamená, že Sociálna poisťovňa, postupujúc podľa príslušného zákona, nemala inú možnosť, len toto konanie formálne zastaviť.

23. V každom prípade bez ohľadu na už uvedené zo skutkového stavu v predmetnej veci je rovnako zrejmé, že ústavný súd nie je príslušný na posudzovanie rozhodnutia Sociálnej poisťovne o zastavení konania o proteste prokurátora, a to z dôvodu nedostatku právomoci, resp. pre neprípustnosť. Právomoc ústavného súdu zaoberať sa porušením základného práva alebo slobody je naplnená iba za predpokladu, že právna úprava takému právu neposkytuje účinnú ochranu prostredníctvom opravného prostriedku dostupného fyzickej osobe alebo právnickej osobe a že ju neposkytuje žiaden iný orgán Slovenskej republiky (I. ÚS 36/96, I. ÚS 78/99).

24. 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).

25. Ústavný súd dodáva, že sťažovateľ v ústavnej sťažnosti neuvádza, či v čase pred jej podaním využil všetky účinné prostriedky nápravy pred orgánmi verejnej moci, napríklad podaním správnej žaloby na preskúmanie tohto rozhodnutia Sociálnej poisťovne na správnom súde. Ak zákon o ústavnom súde 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).

26. Na základe uvedeného je v tejto časti ústavnej sťažnosti daný dôvod na jej odmietnutie buď pre nedostatok právomoci ústavného súdu podľa § 56 ods. 2 písm. a) zákona o ústavnom súde (ak sťažovateľ podal správnu žalobu proti predmetnému rozhodnutiu Sociálnej poisťovne), alebo ako neprípustnej podľa § 56 ods. 2 písm. d) zákona o ústavnom súde (ak sťažovateľ takúto správnu žalobu nepodal).

27. Vzhľadom na odmietnutie ústavnej sťažnosti ako celku bolo už bez právneho významu rozhodovať o ďalších návrhoch sťažovateľa, ako ich špecifikoval v petite svojej ústavnej sťažnosti.

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

V Košiciach 28. apríla 2021

Libor Duľa
predseda senátu