SLOVENSKÁ REPUBLIKA

# UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

I. ÚS 376/2021-9

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 sťažovateľky [redacted], [redacted], [redacted], zastúpenej [redacted], [redacted], [redacted], v mene ktorej koná advokát a konateľ [redacted], proti rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. k. 9 Sžsk 109/2020 z 28. apríla 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. Sťažovateľka sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 12. augusta 2021 domáha vyslovenia porušenia základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) označeným v záhlaví tohto uznesenia. Napadnutý rozsudok navrhuje zrušiť a vec vrátiť najvyššiemu súdu na ďalšie konanie a priznať jej náhradu trov vzniknutých v konaní pred ústavným súdom.

2. Z ústavnej sťažnosti, jej príloh a obsahu napadnutého rozsudku (ktorý síce nebol sťažovateľkou predložený spolu s ústavnou sťažnosťou, ale je dostupný na stránke najvyššieho súdu www.nsud.sk) vyplýva, že sťažovateľka sa správnou žalobou domáhala preskúmania zákonnosti rozhodnutia Sociálnej poisťovne – ústredia, Ul. 29. augusta 8, Bratislava (ďalej len „Sociálna poisťovňa“) č. 41862-5/2019-BA z 29. mája 2019, ktorým bolo potvrdené prvostupňové rozhodnutie Sociálnej poisťovne, pobočky [redacted] č. 200-004498-CA04/2019 z 11. februára 2019 o priznaní nároku na nemocenskú dávku (materského), ktorý sťažovateľke vznikol od 16. januára 2019 v sume 21,2424 eur na deň. Na základe údajov poskytnutých zamestnávateľom sťažovateľky bol denný

vymeriavací základ stanovený na sumu 28,3232 eur, pričom 75 % z tejto sumy predstavuje 21,2424 eur.

3. Rozsudkom Krajského súdu v Nitre (ďalej len „krajský súd“) č. k. 23 Sa 65/2019-108 z 15. júna 2020 (ďalej len „rozsudok krajského súdu“) bola správna žaloba sťažovateľky zamietnutá.

3.1. Krajský súd konštatoval správnosť postupu orgánov verejnej správy pri výpočte denného vymeriavacieho základu v prípade sťažovateľky, ktorá si uplatnila nárok na materské z povinného nemocenského poistenia u zamestnávateľa [redacted] Sťažovateľka mala so zamestnávateľom uzavretý pracovný pomer od 1. mája 2014, ktorý jej zanikol 30. septembra 2018 a bezprostredne opätovne vznikol 1. októbra 2018 u toho istého zamestnávateľa. Nemocenské poistenie tak vzniklo medzi tými istými subjektmi, pričom sťažovateľka vykonávala zárobkovú činnosť, ktorá vyplývala z právneho vzťahu k tomu istému zamestnávateľovi, a z tejto zárobkovej činnosti jej vzniklo právo na pravidelný mesačný príjem. Krajský súd prisvedčil názoru Sociálnej poisťovne, že zo strany sťažovateľky ide o účelové konanie s cieľom získania výhody vyššieho materského, čo vyplýva i z výšky odvodov poistenia hneď po uzatvorení pracovného pomeru od 1. októbra 2018. Krajský súd zhodne ako Sociálna poisťovňa konštatoval, že nemocenské poistenie sťažovateľky trvalo od 1. mája 2014, a nie od 1. októbra 2018 ako to tvrdila sťažovateľka. V prípade sťažovateľky tak v skutočnosti nedošlo k zániku nemocenského poistenia a následne k jeho vzniku, ale nemocenské poistenie trvalo nepretržite z dôvodu zamestnania sťažovateľky u toho istého zamestnávateľa. Krajský súd sa stotožnil aj s interpretáciou § 54 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o sociálnom poistení“), v zmysle ktorého sa za nepretržité povinné nemocenské poistenie zamestnanca považuje aj povinné nemocenské poistenie rovnakého typu u jedného zamestnávateľa, ktoré zaniklo a znovu vzniklo nasledujúci deň.

4. Proti predmetnému rozsudku krajského súdu podala sťažovateľka kasačnú sťažnosť z dôvodu nesprávneho právneho posúdenia veci podľa § 440 ods. 1 písm. g) Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“). Namietala, že pri zmene pracovného pomeru dochádza k zániku a vzniku nemocenského poistenia, pričom v prípade, ak by išlo o nepretržité trvanie nemocenského poistenia, bola Sociálna poisťovňa povinná iniciovať konanie podľa § 172 ods. 5 zákona o sociálnom poistení o vzniku, prerušení a zániku sociálneho poistenia, keďže išlo o sporný prípad. Bez tohto rozhodnutia orgán verejnej správy nemohol rozhodnúť o nároku na jej nemocenskú dávku, pretože nie je možné, aby o trvaní nepretržitého poistenia rozhodol len v odôvodnení rozhodnutia o priznaní materskej. Rozhodnutie Sociálnej poisťovne považovala za diskriminačné a porušujúce jej základné právo na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň garantované čl. 35 ods. 1 ústavy.

5. Napadnutým rozsudkom najvyšší súd kasačnú sťažnosť sťažovateľky zamietol ako nedôvodnú podľa § 461 SSP a rozhodol tiež o trovách kasačného konania.

5.1. V odôvodnení poukázal na svoje predchádzajúce rozhodnutia v obdobných veciach, od ktorých sa ani v prípade sťažovateľky nemal dôvod odchýliť. Z tohto dôvodu sa stotožnil s výkladom Sociálnej poisťovne, že za nepretržité trvanie povinného nemocenského poistenia zamestnanca sa považuje aj povinné nemocenské poistenie rovnakého typu u jedného zamestnávateľa, ktoré zaniklo a znovu vzniklo nasledujúci kalendárny deň. Obidva pracovné pomery sťažovateľky u zamestnávateľa [redacted] je preto potrebné hodnotiť ako jedno rozhodujúce obdobie, pretože tieto trvali medzi rovnakými subjektmi nepretržite

a zakladali rovnaký typ poistenia. Aj podľa názoru kasačného súdu sa konanie sťažovateľky javí ako účelové s cieľom ovplyvniť výšku nemocenskej dávky vo svoj prospech, čo vyplýva najmä z toho, že nový pracovný pomer sťažovateľky trval len o niečo dlhšie, ako je zákonom vyžadovaná minimálna dĺžka poistenia (107 dní) podľa § 54 ods. 2 zákona o sociálnom poistení, pričom mzda sťažovateľky za posledné tri mesiace v roku 2018 bola v sume 1 908 eur, t. j., približne štvornásobne vyššia v porovnaní s ostatnými mesiacmi v danom roku. V mesiaci január 2019 (ktorý by sa do rozhodujúceho obdobia už nezapočítaval) však už sťažovateľka nedosiahla alikvotnú časť z hrubej mzdy v sume 1 908 eur, ale len v sume 285 eur. Najvyšší súd pri výklade § 20 ods. 1 a § 54 ods. 1 a 2 zákona o sociálnom zabezpečení akcentoval účel zákona o sociálnom poistení a konkrétne skutkové okolnosti daného prípadu sťažovateľky.

5.2. Vo vzťahu k námietke sťažovateľky, že Sociálna poisťovňa mala začať konanie o vzniku, prerušení a zániku sociálneho poistenia, najvyšší súd uviedol, že ide o novú námietku, prvýkrát uplatnenú sťažovateľkou až v kasačnej sťažnosti, preto na ňu neprihliadol. Ak sťažovateľka vytýkala krajskému súdu, že sa nevyjadril k tomu, či o vzniku alebo zániku poistenia musí existovať samostatné rozhodnutie, alebo Sociálna poisťovňa môže o tom rozhodnúť v odôvodnení rozhodnutia, najvyšší súd s poukazom na § 203 ods. 2 SSP konštatoval, že hoci pri správnej žalobe fyzickej osoby nie je správny súd viazaný žalobnými bodmi, neznamená to, že nad rámec žaloby musí za žalobcu vyhľadávať jednotlivé dôvody, pre ktoré môže byť napadnuté rozhodnutie zrušené. Správny súd prihliada aj bez žalobnej námietky napr. na také nezákonnosti, ktoré vyplývajú z už ustálenej judikatúry. Ak sťažovateľka, kvalifikovane právne zastúpená, v žalobe túto námietku neuplatnila, nebolo možné vyčítať krajskému súdu, že sa ňou nezaoberal. Ako nedôvodné najvyšší súd vyhodnotil aj ďalšie námietky sťažovateľky týkajúce sa diskriminácie a porušenia jej základného práva podľa čl. 35 ods. 1 ústavy preskúmavaným rozhodnutím Sociálnej poisťovne.

## II.
## Argumentácia sťažovateľky

6. Proti napadnutému rozsudku najvyššieho súdu nasmerovala sťažovateľka ústavnú sťažnosť, v ktorej namieta, že krajský súd mal pri preskúmavaní zákonnosti rozhodnutia Sociálnej poisťovne aj bez jej výslovnej námietky prihliadnuť na to, či rozhodnutiu o určení nároku sťažovateľky na materské malo predchádzať samostatné rozhodnutie Sociálnej poisťovne o vzniku alebo zániku poistenia v sporných prípadoch. Sťažovateľka totiž podala správnu žalobu v sociálnych veciach a následne aj kasačnú sťažnosť ako fyzická osoba, ktorú správny súd posudzuje neformálne podľa § 202 ods. 2 prvej vety SSP. To znamená, že nie je viazaný rozsahom ani dôvodmi žaloby a správnu žalobu môže posudzovať aj v inom, spravidla väčšom rozsahu a z iných dôvodov, ako žalobca – fyzická osoba namieta. Nič na tom nemení podľa sťažovateľky ani to, že bola v konaní zastúpená advokátom, lebo zákon s týmto zastúpením žiadne obmedzenia v podobe zníženej ochrany žalobcu nespája. Z tohto dôvodu podľa sťažovateľky neobstojí názor najvyššieho súdu, že krajskému súdu nie je možné vytknúť, že na danú námietku sťažovateľky neprihliadol, keďže ju v konaní pred ním neuplatnila, hoci bola zastúpená advokátom. V tomto smere sťažovateľka podotýka, že od vyriešenia tejto otázky závisela zákonnosť, resp. nezákonnosť rozhodnutia Sociálnej poisťovne. Sťažovateľka pritom zotrváva na svojom názore prezentovanom aj v kasačnej sťažnosti, že v sporných prípadoch poistného má Sociálna poisťovňa povinnosť najprv rozhodnúť

samostatným rozhodnutím o vzniku alebo zániku poistenia, ktoré predchádza rozhodnutiu vo veci samej, a nie si danú otázku vyriešiť ako predbežnú.

7. Sťažovateľka ďalej poukazuje na § 453 ods. 2 SSP, z ktorého vyplýva, že v sociálnych veciach je možné v kasačnej sťažnosti uvádzať aj nové dôvody, ktoré neboli obsiahnuté v správnej žalobe a kasačný súd sa nimi nemusí zaoberať len v tom prípade, ak boli uvedené až po uplynutí lehoty na podanie kasačnej sťažnosti. Ak preto najvyšší súd neprihliadol na námietku sťažovateľky, že Sociálna poisťovňa mala pred rozhodnutím o jej nároku na priznanie dávky materského zahájiť konanie o vzniku, prerušení a zániku sociálneho poistenia, keďže išlo o sporný prípad, došlo jeho postupom k odmietnutiu spravodlivosti a k porušeniu práva sťažovateľky na spravodlivý súdny proces.

## III.
## Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

8. Podstatou ústavnej sťažnosti je namietané porušenie základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru napadnutým rozsudkom najvyššieho súdu, ktorým bola kasačná sťažnosť sťažovateľky zamietnutá ako nedôvodná.

9. Ústavný súd považuje v rámci formulovania všeobecných východísk, ktoré tvoria ústavnoprávny základ jeho rozhodovania o ústavnej sťažnosti sťažovateľky, za potrebné v prvom rade zdôrazniť, že nie je súčasťou systému všeobecných súdov, ale podľa čl. 124 ústavy je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti. Z tohto postavenia vyplýva, že úlohou ústavného súdu nie je zastupovať všeobecné súdy, ktorým predovšetkým prislúcha interpretácia a aplikácia zákonov. Úloha ústavného súdu sa zásadne obmedzuje na kontrolu zlučiteľnosti účinkov takejto interpretácie a aplikácie s ústavou alebo kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou o ľudských právach a základných slobodách (m. m. I. ÚS 19/02, I. ÚS 27/04, I. ÚS 74/05).

10. Vzhľadom na to, že napadnutý rozsudok najvyššieho súdu bol vydaný v rámci správneho súdnictva, ústavný súd akcentuje potrebu zohľadňovať jeho špecifiká. Správne súdnictvo je primárne prostriedkom ochrany subjektívnych práv adresáta výkonu verejnej správy v jej najrôznejších podobách a len sekundárne je kritériom poskytovania tejto ochrany zákonnosť verejno-mocenských aktivít verejnej správy. Inými slovami, správne súdnictvo v systéme právneho štátu nemá slúžiť naprávaniu nezákonnosti vo verejnej správe bez akéhokoľvek zreteľa na dopad eventuálne zistenej nezákonnosti na subjektívno-právnu pozíciu dotknutého. Účelom správneho súdnictva nie je náprava nezákonnosti vo verejnej správe, ale účinná ochrana subjektívnych práv fyzickej osoby alebo právnickej osoby, voči ktorej je verejná správa v jednotlivom prípade vykonávaná. Správny súd spravidla nie je súdom skutkovým, ale je súdom, ktorý posudzuje iba právne otázky napadnutého postupu alebo rozhodnutia orgánu verejnej správy (III. ÚS 502/2015, IV. ÚS 596/2012, III. ÚS 48/2019).

11. V zmysle konštantnej judikatúry ústavného súdu patrí do obsahu práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy (a tiež práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru) taktiež právo na určitú kvalitu súdneho konania definovanú procesnými garanciami spravodlivého súdneho konania, ako je napr. právo účastníka konania na také odôvodnenie súdneho rozhodnutia, ktoré jasne

a zrozumiteľne dáva odpovede na všetky právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom súdnej ochrany, ktorá má byť v konkrétnom prípade poskytnutá.

12. Uvedené východiská bol povinný dodržať pri rozhodovaní o kasačnej sťažnosti sťažovateľky aj najvyšší súd, a preto bolo úlohou ústavného súdu v rámci predbežného prerokovania ústavnej sťažnosti posúdiť, či ich skutočne rešpektoval, a to minimálne v takej miere, ktorá je z ústavného hľadiska akceptovateľná a udržateľná, a na tomto základe formulovať záver, či ústavná sťažnosť je alebo nie je opodstatnená.

13. Napadnutý rozsudok najvyššieho súdu pritom nemožno hodnotiť izolovane, ale iba v kontexte s rozhodnutím krajského súdu a zároveň v kontexte s rozhodnutiami orgánov verejnej správy, ktoré mu predchádzali.

14. Z argumentácie sťažovateľky predostretej v ústavnej sťažnosti je zrejmé, že najvyššiemu súdu v podstatnom vytýka, že nereflektoval na jej kasačnú námietku týkajúcu sa povinnosti Sociálnej poisťovne začať pred rozhodnutím o priznaní nemocenskej dávky (materského) konanie podľa § 172 ods. 5 zákona o sociálnom poistení, pričom uvedené malo podľa sťažovateľky vplyv na zákonnosť preskúmavaného rozhodnutia. Najvyšší súd v rozpore s § 453 ods. 2 SSP na túto kasačnú námietku neprihliadol s odôvodnením, že táto námietka je nová a bola prvýkrát uplatnená až v kasačnej sťažnosti.

15. Z obsahu napadnutého rozsudku (konkrétne jeho bodu 31) vyplýva, že najvyšší súd sa skutočne predmetnou sťažnostnou námietkou nezaoberal so zvýraznením skutočnosti, že sťažovateľka bola počas celého konania zastúpená advokátom a s poukazom na § 203 ods. 1 SSP, podľa ktorého rozsah správnej žaloby fyzickej osoby v sociálnych veciach a jej dôvody možno zmeniť alebo doplniť len do rozhodnutia správneho súdu, t. j. prvoinštančného súdu v zmysle § 6 ods. 2 SSP, nie však do rozhodnutia kasačného súdu.

16. Aj keď je potrebné súhlasiť so sťažovateľkou, že vzhľadom na zdôrazňovaný predmet konania pred správnymi súdmi, a to rozhodovanie o správnej žalobe fyzickej osoby v sociálnych veciach podľa § 199 a nasl. SSP, ktorá je správnym súdom posudzovaná neformálne (§ 202 ods. 2 SSP), sa vyžadovala reakcia najvyššieho súdu aj na túto námietku, hoc prvýkrát uplatnenú až v kasačnej sťažnosti, ústavný súd nevidí dôvod spochybňovať ústavnú udržateľnosť napadnutého rozsudku. V tomto smere je tiež potrebné dodať, že ani skutočnosť, že sťažovateľka bola v konaní pred konajúcimi správnymi súdmi kvalifikovane právne zastúpená, totiž nie je relevantná, pretože neformálne posudzovanie správnym súdom sa bude vzťahovať aj na správnu žalobu fyzickej osoby, ktorá bola pri jej podaní zastúpená advokátom (§ 51 ods. 1 SSP). Opačný záver by bol v podstate znevýhodnením „chráneného“ postavenia žalobcu fyzickej osoby, ktorý by bol sankcionovaný za pochybenie svojho zástupcu (*Baricová, J., Fečík, M., Števček, M. a kol.:* Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava : C. H. Beck, 2018, s. 1052).

17. Napriek tomu, že sťažovateľka nedostala od najvyššieho súdu explicitnú odpoveď na predmetnú kasačnú námietku, ústavný súd dospel k záveru, že najvyšší súd sa veľmi podrobne vysporiadal so všetkými ťažiskovými skutočnosťami potrebnými na rozhodnutie o kasačnej sťažnosti sťažovateľky, pričom neponechal bez povšimnutia argumenty, ktoré mali pre vec podstatný význam, a svoje rozhodnutie podporil aj predchádzajúcou judikatúrou týkajúcou sa interpretácie § 54 zákona o sociálnom poistení v prípadoch určenia rozhodujúceho obdobia na zistenie denného

vymeriavacieho základu pre výšku nemocenskej dávky (materského), pričom preukázateľne zohľadnil individuálne okolnosti právnej veci sťažovateľky. Zhodne s krajským súdom pritom posúdil konanie sťažovateľky ako účelové s cieľom získania výhody v podobe vyššieho materského, keď sťažovateľka so svojím zamestnávateľom len formálne ukončila pracovný pomer k 30. septembru 2018 a bezprostredne nasledujúci deň 1. októbra 2018 s tým istým zamestnávateľom uzavrela nový pracovný pomer, pričom v období október až december 2018 (teda v rozhodnom období pre určenie výšky materského) dosiahla viac ako štvornásobok mzdy v porovnaní so mzdou, ktorú poberala v predchádzajúcich mesiacoch v danom roku.

18. Za neopodstatnenú považuje ústavný súd aj námietku sťažovateľky, podľa ktorej najvyšší súd nesprávne „odobril" postup krajského súdu, ktorý porušenie povinnosti Sociálnej poisťovne začať konanie podľa § 172 ods. 5 zákona o sociálnom poistení nezohľadnil, hoci išlo o správnu žalobu sťažovateľky – fyzickej osoby v sociálnych veciach, ktorú mal krajský súd posúdiť aj z iných dôvodov, nielen tých obsiahnutých v správnej žalobe. Uvedené spôsobuje podľa sťažovateľky arbitrárnosť napadnutého rozsudku najvyššieho súdu. Z odôvodnenia rozsudku krajského súdu, s obsahom ktorého sa ústavný súd oboznámil, totiž vyplýva, že krajský súd považoval preskúmavané rozhodnutie Sociálnej poisťovne za zákonné zo všetkých hľadísk, reagujúc pritom na argumenty sťažovateľky uplatnené v jej správnej žalobe. Nie je pritom možné dospieť k záveru, že krajský súd pristúpil k posúdeniu správnej žaloby sťažovateľky striktne formálne a pri posudzovaní zákonnosti postupu a rozhodnutia Sociálnej poisťovne nerešpektoval § 202 ods. 2 SSP. Ak preto sťažovateľka námietku o nezačatí konania Sociálnou poisťovňou podľa § 172 zákona o sociálnom poistení v podanej správnej žalobe výslovne neuplatnila, a preto zo strany krajského súdu na ňu chýba osobitná reakcia, nie je záver najvyššieho súdu, podľa ktorého nemožno krajskému súdu v tomto ohľade nič vytknúť (bod 37 napadnutého rozsudku), ústavne neakceptovateľný, resp. arbitrárny, ako to tvrdí sťažovateľka.

19. V tejto súvislosti navyše ústavný súd dodáva, že predmetná námietka sťažovateľky týkajúca sa povinnosti Sociálnej poisťovne začať konanie podľa § 172 zákona o sociálnom poistení nemala vo vzťahu k prejednávanej veci žiadnu relevanciu. Rozhodnutím o vzniku, prerušení a zániku sociálneho poistenia Sociálna poisťovňa rozhoduje o tom, či účastník konania splnil zákonné predpoklady pre vznik, resp. zánik povinného nemocenského poistenia, povinného dôchodkového poistenia a povinného poistenia v nezamestnanosti podľa § 20 zákona o sociálnom poistení v sporných prípadoch. Právnou otázkou, ktorú záväzne rieši takéto rozhodnutie, je teda existencia či neexistencia samotného poistného vzťahu (pozri napr. uznesenie najvyššieho súdu sp. zn. 7 Sžsk 2/2018).

20. V právnej veci sťažovateľky však existencia samotného nemocenského poistného vzťahu sporná nebola, sporným bol len postup Sociálnej poisťovne pri výpočte výšky jej nemocenskej dávky (materského), teda určenie rozhodujúceho obdobia pre stanovenie denného vymeriavacieho základu v zmysle § 54 zákona o sociálnom poistení.

21. Zohľadnením všetkých okolností prerokúvanej veci tak ústavný súd uzatvára, že v danom prípade nič neindikuje, že v ústavnoprávnej rovine došlo k zásahu do označených práv sťažovateľky, preto ústavnú sťažnosť odmietol ako zjavne neopodstatnenú 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").

22. Vzhľadom na odmietnutie ústavnej sťažnosti ako celku sa ústavný súd ďalšími požiadavkami sťažovateľky 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 Košiciach 21. septembra 2021**

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