



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

III. ÚS 384/2023-27

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Roberta Šorla a sudcov Petra Straku a Martina Vernarského (sudca spravodajca) v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavných sťažnostiach sťažovateľa [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], zastúpeného ŠTEPANOVSÝ & Partners s. r. o., Žellova 6, Bratislava, proti rozsudkom Krajského súdu v Prešove č. k. 2Sa/27/2018-111 zo 14. augusta 2019 a č. k. 8Sa/47/2018-163 z 20. júna 2019, rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. k. 9Sžsk/1/2020 z 2. júla 2021 a rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky č. k. 7Sžsk/115/2019 z 30. septembra 2021 takto

### **r o z h o d o l :**

Ústavné sťažnosti **o d m i e t a .**

### **O d ô v o d n e n i e :**

#### **I.**

1. Sťažovateľ sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 8. novembra 2021 domáha vyslovenia porušenia svojho základného práva na súdnu ochranu zaručeného čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), základného práva na súdny prieskum zákonnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy zaručeného čl. 46 ods. 2 ústavy, základného práva vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom zaručeného čl. 48 ods. 2 ústavy a práva na spravodlivé súdne konanie zaručeného čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) rozsudkom Krajského súdu v Prešove (ďalej len „krajský súd“) č. k. 2Sa/27/2018-111 zo 14. augusta 2019 a rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) č. k. 9Sžsk/1/2020 z 2. júla 2021. Navrhuje napadnuté rozsudky zrušiť a vec vrátiť krajskému súdu na ďalšie konanie a žiada priznanie náhrady trov konania.

2. Sťažovateľ sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 4. januára 2022 domáha vyslovenia porušenia rovnakých svojich práv rozsudkom krajského súdu č. k. 8Sa/47/2018-163 z 20. júna 2019 a rozsudkom Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“) č. k. 7Sžsk/115/2019 z 30. septembra 2021. Navrhuje napadnuté rozsudky zrušiť a vec vrátiť krajskému súdu na ďalšie konanie a žiada priznanie náhrady trov konania.

3. Uznesením č. k. PLS 59/2022-6 z 23. novembra 2022 spojil ústavný súd obe ústavné sťažnosti na spoločné konanie.

## II.

### Skutkové východiská

4. Sťažovateľ uzatvoril 28. októbra 2010 s obcou Tatranská Javorina písomnú pracovnú zmluvu na dobu určitú od 1. januára 2011 do 1. januára 2017 s dohodnutým druhom práce hlavný kontrolór obce. Listom z 25. júla 2012 sťažovateľ požiadal obec ako svojho zamestnávateľa o skončenie pracovného pomeru založeného pracovnou zmluvou z roku 2010 dohodou k 9. augustu 2012, a to z dôvodu odchodu do predčasného dôchodku. Súčasne sťažovateľ na základe rozhodnutia obecného zastupiteľstva z 26. júna 2012 potvrdil, že v období od 10. augusta 2012, t. j. od prvého dňa nasledujúceho po skončení pracovného pomeru, bude funkciu hlavného kontrolóra obce zastávať bez nároku na mzdu. Sťažovateľ potom 6. augusta 2012 uzatvoril s obcou písomnú dohodu o skončení pracovného pomeru. Keďže je však ustanovenie hlavného kontrolóra pre každú obec kogentné a obec pred rokom 2011 po dobu 15 rokov nemala (z dôvodu nezájmu uchádzačov o túto funkciu) žiadneho hlavného kontrolóra, obecné zastupiteľstvo rozhodlo, že napriek ukončeniu pracovného pomeru medzi sťažovateľom a obcou bude sťažovateľ naďalej formálne zastávať funkciu hlavného kontrolóra a sťažovateľa neodvolalo z funkcie hlavného kontrolóra. Aj sťažovateľ bol ochotný po skončení svojho pracovnoprávneho vzťahu k obci dobrovoľne a formálne zastávať počas obdobia dvoch rokov funkciu hlavného kontrolóra obce bez toho, aby mal nárok na akúkoľvek odmenu. Preto sa funkcie hlavného kontrolóra obce nevzdal. Obec ako sťažovateľov zamestnávateľ si v dôsledku uvedených právnych skutočností splnila voči Sociálnej poisťovni oznamovaciu povinnosť súvisiacu so zánikom povinného nemocenského poistenia, povinného dôchodkového poistenia a povinného poistenia v nezamestnanosti.

5. Sťažovateľ uzavrel 29. októbra 2014 s obcou ďalšiu písomnú pracovnú zmluvu na dobu určitú od 29. októbra 2014 do 1. januára 2017 s dohodnutým druhom práce hlavný kontrolór obce a s riadnym nárokom na mzdu. Preto obec plnila voči Sociálnej poisťovni oznamovaciu povinnosť smerujúcu ku vzniku povinného nemocenského poistenia, povinného dôchodkového poistenia a povinného poistenia v nezamestnanosti.

6. Po vykonanej kontrole príslušná pobočka Sociálnej poisťovne 20. marca 2018 rozhodla dvomi rozhodnutiami, že (i) sťažovateľovi ako zamestnancovi obce zanikli povinné poistenia až 1. januára 2017, a nie 9. augusta 2012, a že (ii) sťažovateľovi 29. októbra 2014 nevznikli povinné poistenia. V oboch rozhodnutiach konštatovala, že sťažovateľ mal postavenie zamestnanca na účely sociálneho poistenia od 1. januára 2011 do 1. januára 2017 nepretržite z dôvodu vykonávania jednej zárobkovej činnosti (výkon funkcie hlavného kontrolóra) spojenej s právom na príjem zo závislej činnosti. Právo na plat hlavného kontrolóra je deklarované priamo pracovnou zmluvou a zákonom Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení účinnom v rozhodnom období (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“), a preto vzdanie sa tohto práva prejavom vôle sťažovateľa je na účely sociálneho poistenia irelevantné.

7. Proti rozhodnutiam Sociálnej poisťovne podali sťažovateľ i obec odvolania. Sociálna poisťovňa (ústredie) odvolania zamietla a potvrdila prvostupňové rozhodnutia.

8. Sťažovateľ i obec podali proti rozhodnutiam Sociálnej poisťovne správne žaloby, ktoré krajský súd napadnutými rozsudkami zamietol. Poukázal na špecifická postavenia hlavného kontrolóra obce (voľba obecným zastupiteľstvom a následná zákonná povinnosť starostu obce uzatvoriť so zvoleným kandidátom pracovnú zmluvu; taxatívne zákonné dôvody zániku výkonu funkcie hlavného kontrolóra obce), z ktorých vyvodil, že skončenie pracovného pomeru sťažovateľa dohodou je sporné. K zániku funkcie hlavného kontrolóra u sťažovateľa podľa názoru krajského súdu nedošlo zákonne ustanoveným spôsobom (obecné zastupiteľstvo ho neodvolalo), a tým ani k zániku jeho pracovného pomeru. Zo žiadosti z 25. júla 2012 vyplýva len tá skutočnosť, že sa sťažovateľ ako hlavný kontrolór obce vzdáva odmeny za výkon funkcie, a nie tá skutočnosť, že sa vzdáva samotnej funkcie hlavného kontrolóra obce. Ak zvolením vzniká hlavnému kontrolórovi právny vzťah, z ktorého má nárok na príjem zo závislej činnosti podľa zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o dani z príjmov“), dochádza tým k splneniu podmienok pre nadobudnutie právneho postavenia zamestnanca aj v zmysle zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení účinnom v rozhodnom období (ďalej len „zákon o sociálnom poistení“). K námietke sťažovateľa, že sa nemohol vyjadriť k podkladom rozhodnutia vzhľadom na skutočnosť, že mu nebolo oznámené začatie konania, krajský súd konštatoval, že zákon o sociálnom poistení ako *lex specialis* neukladá správnejmu orgánu povinnosť upovedomiť účastníka konania o začatí konania, nemá ani povinnosť pred vydaním rozhodnutia dať možnosť účastníkovi konania sa vyjadriť k jeho podkladom i k spôsobu jeho zistení a umožniť mu navrhovať dôkazy alebo navrhovať doplnenie, ako je to v Správnom poriadku. Zákon o sociálnom poistení neukladá ani povinnosť uviesť v rozhodnutí dátum začatia nedávkového konania.

9. Sťažovateľ i obec podali proti rozsudkom krajského súdu kasačné sťažnosti založené na dôvodoch podľa § 440 ods. 1 písm. f), g) a h) Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“).

10. Najvyšší súd a najvyšší správny súd napadnutými rozsudkami kasačné sťažnosti zamietli. K otázke skončenia pracovného pomeru uviedli, že samotná sťažovateľova žiadosť z 25. júla 2012 atribúty dvojstranného právneho úkonu nespĺňa, keď je na nej zo strany zamestnávateľa vyznačený len dátum jej prevzatia obcou (6. august 2012). Absentuje v nej neopomenuteľný vzájomný súhlasný prejav vôle zamestnávateľa ukončiť pracovný pomer so sťažovateľom. Sťažovateľ sa mylne domnieva, že vyjadrenie súhlasu obecným zastupiteľstvom k jeho žiadosti o skončenie pracovného pomeru dohodou by mohlo mať vo vzťahu k jeho pracovnému pomeru právne účinky, keďže len starostovi obce vzhľadom na postavenie štatutárneho orgánu obce patrí kompetencia v mene obce konať v pracovnoprávných vzťahoch jej zamestnancov, a teda aj hlavného kontrolóra. Avšak ani nesporné uzatvorenie právne bezchybnej dohody o skončení pracovného pomeru medzi obcou a hlavným kontrolórom by nemohlo vyvolať účinok spočívajúci v zániku funkcie hlavného kontrolóra, pretože k zákonnému skončeniu pracovného pomeru medzi obcou a hlavným kontrolórom môže dôjsť až v dôsledku zániku samotnej funkcie hlavného kontrolóra, nie naopak. Skutočnosť, že sťažovateľ od počiatku po celý čas vedome deklaroval, že mieni kontinuálne pôsobiť a aj skutočne plynule zotrval vo funkcii hlavného kontrolóra obce naďalej, a to až do dňa riadneho uplynutia jeho funkčného obdobia, teda do 1. januára 2017, odôvodňuje záver, že snahy prezentovať skončenie pracovného pomeru dohodou sú simulované s cieľom odbúrania dovtedy existujúcej formálnej prekážky spočívajúcej v existencii povinného sociálneho poistenia

zamestnanca, brániacej potenciálnemu nároku sťažovateľa na výplatu predčasného starobného dôchodku (§ 67 ods. 4 zákona o sociálnom poistení).

11. Na účely zákona o sociálnom poistení je pre status zamestnanca podstatné a rozhodujúce výlučne to, či je osoba v právnom vzťahu, ktorý jej zakladá právo na pravidelný mesačný príjem, t. j. právo na príjem zo závislej činnosti, čo u sťažovateľa bolo splnené nepretržite.

12. Oba kasačné sudy neakceptovali ani sťažovateľom namietaný odklon krajského súdu od rozhodnutia veľkého senátu č. k. 1Vs/1/2019, podľa ktorého „*Konanie podľa § 178 ods. 1 písm. a/ bod prvý zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov začaté z podnetu organizačnej zložky Sociálnej poisťovne v zmysle § 184 ods. 8 v spojení s § 185 ods. 4 zákona č. 461/2003 Z. z. nezbavuje Sociálnu poisťovňu povinnosti zabezpečiť účastníkovi konania ochranu jeho oprávnení, ktoré sú konkretizáciou základného práva na inú právnu ochranu v zmysle čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, prípadne i základného práva vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom podľa čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a ktoré mu priznávajú aj medzinárodné zmluvy, ktorými je Slovenská republika viazaná v zmysle čl. 7 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky*“. Podľa ich názoru totiž v prípade sťažovateľa je skutková situácia odlišná od skutkovej situácie v právnych veciach typovo zastrešených v spomenutom rozhodnutí veľkého senátu, keďže obec ako zamestnávateľ bola oboznámená s vykonaním vonkajšej kontroly, ku ktorej došlo pred vydaním napadnutého správneho rozhodnutia (december 2017), a teda ani sťažovateľ (v tom čase stále hlavný kontrolór obce), ani obec nemôžu vnímať napadnuté rozhodnutie ako celkom prekvapivé. To má za následok, že začatie nedávkového konania vydaním rozhodnutia nepredstavuje nedovolený zásah do subjektívnych práv sťažovateľa.

### III.

#### Argumentácia sťažovateľa

13. Podľa sťažovateľa je neprípustné, aby krajský súd, ako aj kasačné sudy podmieňovali zánik pracovného pomeru súčasným zánikom funkcie hlavného kontrolóra obce, resp. viazali trvanie pracovného pomeru hlavného kontrolóra na trvanie jeho funkcie. Žiaden právny predpis účinný 9. augusta 2012 nezakazoval sťažovateľovi a obci, aby pracovný pomer ukončili dohodou.

14. Podľa sťažovateľa zvolením fyzickej osoby do funkcie hlavného kontrolóra obce vzniká medzi touto osobou a obcou právny vzťah, ktorého jediným obsahom je nárok zvolenej osoby na uzavretie pracovnej zmluvy a povinnosť starostu obce uzavrieť s ňou pracovnú zmluvu. Záver, podľa ktorého by sťažovateľovi mohlo vzniknúť postavenie zamestnanca na účely sociálneho poistenia aj len z titulu jeho zvolenia do funkcie hlavného kontrolóra obce, je nelogický a je zjavne v rozpore so slovenským právnym poriadkom a v extrémnom rozpore s princípom spravodlivosti a princípmi právneho štátu. Zákon o sociálnom poistení totiž zamestnanca na účely sociálneho poistenia jednoznačne definuje len ako osobu vykonávajúcu závislú činnosť v právnom vzťahu, ktorý jej zakladá nárok na niektorý z príjmov definovaných v § 5 zákona o dani z príjmov. Z uvedených právnych predpisov potom nevyplýva možnosť, že by sa za zamestnanca na účely sociálneho poistenia mohla považovať aj osoba, ktorá bola len zvolená do funkcie hlavného kontrolóra obce (t. j. splnila len jeden z predpokladov na vznik pracovného pomeru s obcou) a ktorá nemá uzavretú pracovnú zmluvu s príslušnou obcou.

15. Kasačné sudy pri prieskume dôkaznej situácie v správnych konaniach zameranej na preukázanie okolností ukončenia pracovného pomeru založeného pracovnou zmluvou z roku 2010 opomenuli vziať do úvahy dohodu o skončení pracovného pomeru zo 6. augusta 2012 a nesprávne uzavreli, že sa sťažovateľovi nepodarilo preukázať uzavretie, či už ústnej alebo písomnej dohody o skončení pracovného pomeru.

16. Sťažovateľ v dôsledku procesného postupu krajského súdu nemohol uplatniť svoje procesné práva, a to právo na oboznámenie sa s predloženými dôkazmi a vyjadreniami Sociálnej poisťovne, najmä však právo vyjadriť sa k predkladaným dôkazom a vyjadreniam Sociálnej poisťovne, čím mu krajský súd znemožnil uskutočniť mu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva sťažovateľa na spravodlivý proces. Kasačné sudy vo svojich rozsudkoch k uvedenej výhrade iba uviedli, že postup krajského súdu neporušuje procesné práva sťažovateľa.

17. V konaní o správnej žalobe v sociálnych veciach nie je podľa SSP správny súd viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby. Krajský súd preto podľa sťažovateľa mal preskúmať napadnuté rozhodnutia Sociálnej poisťovne a jej postupy v celom ich rozsahu. Túto svoju povinnosť krajský súd nespĺnil dostatočne, resp. vôbec, keďže to z odôvodnení jeho rozsudkov nevyplýva. Kasačné sudy sa potom obmedzili na konštatovanie, že nezistili skutočnosti rozhodné pre posúdenie vecí, ktoré by boli nad rámec žalobných dôvodov a ktorých právnymi dôsledkami by sa krajský súd nezaoberal, resp. ktoré by opomenul vyhodnotiť, pričom by mali relevantný vplyv na právne posúdenie vecí.

18. Kasačné sudy nedostatočne a nesprávne posúdili odklon krajského súdu od rozhodnutia veľkého senátu najvyššieho súdu č. k. 1Vs/1/2019 zaberajúceho sa požiadavkami na rešpektovanie základného práva vyjadriť sa k vykonávaným dôkazom v nedávkovom konaní Sociálnej poisťovne začatom *ex offo*.

## IV.

### Predbežné prerokovanie ústavných sťažností

#### IV.1. K namietaným rozsudkom krajského súdu:

19. Princíp subsidiarity právomoci ústavného súdu vyplývajúci z čl. 127 ods. 1 ústavy je ústavným príkazom pre každú osobu. Preto každý, kto namieta porušenie svojho základného práva, musí rešpektovať postupnosť právnej (súdnej) ochrany, a pred tým, ako podá sťažnosť ústavnému súdu, požiadať o ochranu ten orgán verejnej moci, ktorého kompetencia predchádza právomoci ústavného súdu (IV. ÚS 128/04). Sťažovatelia nemajú podľa ústavy, 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“) 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 a aj správne súdnictvo je zodpovedné za ochranu základných práv a slobôd na úrovni jeho právomocí. 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 ústavnou sťažnosťou podľa čl. 127 ods. 1 ústavy (m. m. IV. ÚS 193/2010, I. ÚS 178/2011, IV. ÚS 453/2011, III. ÚS 703/2017).

20. Z príloh ústavných sťažností ústavný súd zistil, že sťažovateľ námietky identické s dôvodmi ústavných sťažností predniesol v kasačných sťažnostiach, ktoré ako mimoriadne opravné prostriedky proti rozsudkom krajského súdu využil. O kasačných sťažnostiach rozhodli najvyšší súd a najvyšší správny súd meritórne, teda k dôvodom, na podklade ktorých sťažovateľ rozsudky krajského súdu kritizoval a ktoré v sebe zároveň nevyhnutne inkorporujú aj základné práva sťažovateľa označené ako referenčné v jeho ústavných sťažnostiach, zaujali meritórne postoje. Uvedené zistenia rezultujú do záveru, že ochranu sťažovateľovým základným právam i právu garantovanému dohovorom proti napadnutým rozsudkom krajského súdu poskytol najvyšší súd a najvyšší správny súd. Preto v tejto časti ústavný súd ústavné sťažnosti odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. a) v spojení s § 132 ods. 1 zákona o ústavnom súde z dôvodu nedostatku svojej právomoci na ich prerokovanie a rozhodnutie o nich.

#### **IV.2. K namietaným rozsudkom najvyššieho súdu a najvyššieho správneho súdu:**

21. Sťažnostná kritika mierená na rozsudky kasačných súdov je obsahovo kategorizovateľná do dvoch hlavných okruhov. Prvým z nich je hmotnoprávne posúdenie otázky, ktorá sa medzi sťažovateľom a orgánmi sociálneho zabezpečenia stala spornou. Druhým je zas sťažovateľom tvrdené pochybenie orgánov Sociálnej poisťovne i krajského súdu, ktorých postupmi došlo podľa jeho názoru k porušeniu jeho procesných práv účastníka konania.

22. K prvému okruhu sťažnostných dôvodov ústavný súd po preštudovaní ústavných sťažností a ich príloh konštatuje, že hlavnou úlohou správnych súdov bol prieskum zákonnosti rozhodnutí orgánov Sociálnej poisťovne a v ňom stelesnené naplnenie primárnej funkcie správneho súdnictva, ktorou je ochrana verejných subjektívnych práv účastníka správneho konania, a to aj v rovine hmotnoprávneho posúdenia veci tvoriacej predmet rozhodovania orgánov verejnej správy.

23. Z naznačeného hľadiska je dôležité uviesť, že jadrom hmotnoprávneho posudzovania veci orgánmi Sociálnej poisťovne bolo (ne)splnenie podmienok ustanovených zákonom sociálnom poistení na zánik, resp. následný opätovný vznik niektorých druhov sociálneho poistenia v sťažovateľovom prípade. Ústavný súd tu konštatuje, že sťažovateľ sa vo svojom argumentačnom úsilí (tak v správnych žalobách i kasačných sťažnostiach) nechal príliš uniesť parciálnou otázkou vzťahu medzi svojím postavením ako osoby zastávajúcej funkciu hlavného kontrolóra na jednej strane a ako zamestnanca obce na strane druhej. Do tohto argumentačného prostredia sa potom v záujme dosiahnutia čo najvyššej miery presvedčivosti svojich rozhodnutí čiastočne nechali vtiahnuť aj správne súdy a ústavný súd nepopiera, že niektoré z ich záverov v tomto smere vyslovených vyvolávajú otázniky (skutkový základ úvah o tom, či došlo k uzatvoreniu dohody o skončení pracovného pomeru medzi sťažovateľom a obcou).

24. Pre ústavný súd je však podstatné, že správne súdy v konečnom dôsledku nerezignovali na svoju povinnosť preskúmať zákonnosť kardinálnej otázky, na ktorej rozhodnutia Sociálnej poisťovne boli založené, a tým poskytnúť ochranu, ktorej sa sťažovateľ ako nositeľ základných práv zaručených čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy formuláciou svojich žalôb domáhal. Išlo o splnenie podmienok hypotézy § 20 ods. 1 v spojení s § 4 ods. 1 a § 3 ods. 1 písm. a) zákona o sociálnom poistení. Z uvedených ustanovení je totiž zrejmé, že pre naplnenie legálneho pojmu zamestnanec a nadväzne

aj pre existenciu (a tým aj pre vznik a zánik) sociálneho poistenia zamestnanca je rozhodujúce, či posudzovaná osoba vystupuje ako subjekt právneho vzťahu, ktorý jej zakladá právo na pravidelný mesačný príjem z činnosti, ktorú právne predpisy o dani z príjmov kvalifikujú ako závislú činnosť. Ústavný súd upozorňuje, že zákon o sociálnom poistení nevyžaduje výlučne pracovnoprávny vzťah, ale akýkoľvek právny vzťah zakladajúci právo na príjem zo závislej činnosti. Pri posudzovaní zákonnosti rozhodnutí Sociálnej poisťovne bolo preto irelevantné, či medzi sťažovateľom a obcou došlo k dohode o skončení pracovného pomeru. Najvyšší súd i najvyšší správny súd logicky a nearbitrárne konštatovali (bod 44 rozsudku najvyššieho súdu, resp. bod 56 rozsudku najvyššieho správneho súdu), že sťažovateľovi „*aj po 09.08.2012 naďalej trvalo povinné poistenie, keďže nenastala žiadna právna skutočnosť majúca za následok zánik jeho funkcie, a teda nenastala u neho taká zmena jeho postavenia, v dôsledku ktorej by došlo k zániku jeho povinného poistenia*“. Podstatným totiž bolo posúdenie, či sťažovateľ aj po 9. auguste 2012 bol subjektom právneho vzťahu zakladajúceho mu právo na príjem zo závislej činnosti. Vychádzajúc z taxatívneho výpočtu dôvodov zániku funkcie hlavného kontrolóra ustanoveného v § 18a ods. 8 zákona o obecnom zriadení, ku ktorým nepatrí skončenie pracovnoprávneho vzťahu, neexistovala žiadna pochybnosť o tom, že sťažovateľovi funkcia hlavného kontrolóra v auguste 2012 nezanikla. Naopak, sám sťažovateľ v skutkovej rekapitulácii svojho prípadu uviedol, že sa funkcie hlavného kontrolóra nevzdal ani ho obecné zastupiteľstvo z tejto funkcie neodvolalo, pretože „*bol... ochotný aj po skončení svojho pracovnoprávneho vzťahu k Obci dobrovoľne a formálne zastávať počas obdobia dvoch rokov funkciu hlavného kontrolóra*“. Preto aj po 9. auguste 2012 bol nositeľom práva na príjem (plat) podľa § 18c zákona o obecnom zriadení. Kasačné sudy rovnako ústavne udržateľne vyhodnotili, že vzdanie sa nároku na plat zo strany sťažovateľa bolo v tomto smere nevýznamné (body 43 a 44 rozsudku najvyššieho súdu, resp. body 56 a 57 rozsudku najvyššieho správneho súdu). Hlavného kontrolóra síce nemožno nútiť, aby plat za výkon funkcie poberal, no na formálne vzdanie sa tohto čiastkového práva sťažovateľom zákon neviaže následok spočívajúci v jeho zániku. Vzdaním sa svojho platu preto sťažovateľ neprestal spĺňať zákonnú podmienku ďalšej existencie sociálneho poistenia spočívajúcu v tom, že bol stále nositeľom práva na príjem z titulu platu podľa § 18c zákona o obecnom zriadení.

25. Sumárne k prvej otázke ústavný súd uvádza, že skutkové okolnosti prípadu dokumentujú zreteľný záujem sťažovateľa optimalizovať náklady svojej činnosti hlavného kontrolóra. To je záujem, ktorý *a priori* nie je zbavený právnej ochrany, podmienkou však je, aby sa realizoval v medziach pravidiel daných právnymi predpismi. Sťažovateľova argumentácia vykazuje známky špekulácie založenej na formálnom a doslovnom výklade dotknutých noriem hmotného práva. Zároveň však nezohľadňuje teleologické hľadiská a faktor hospodárskej výkonnosti ako princíp nosný pre posudzovanie vzniku a zániku sociálneho poistenia a s ním spojených verejných peňažných bremien. Špekulácia je zreteľná pri sťažovateľových právnych úvahách koncentrovaných na vznik povinného sociálneho poistenia v procese obsadzovania funkcie hlavného kontrolóra. Ústavný súd nespochybňuje, že tieto úvahy sú hodné povšimnutia pre právnu prax. Problémom však je, že ich sťažovateľ bez ďalšieho uplatňuje aj na zánik výkonu funkcie hlavného kontrolóra, ktorý z pohľadu explicitnej úpravy postupnosti jednotlivých krokov nie je upravený tak podrobne, ako je tomu pri vzniku tejto funkcie. Preto sú orgány verejnej moci, ktoré uplatňujú predmetnú právnu úpravu, odkázané na odhaľovanie jej zmyslu a účelu

pri súčasnom zachovaní potrebnej racionality aplikačnej činnosti. Tieto požiadavky správne súdy v prípade sťažovateľa z už uvedených dôvodov rešpektovali, čo dokumentovali okrem iného aj zdôraznením skutočnosti, že sa sťažovateľ funkcie hlavného kontrolóra nevzdal (vzdanie sa je jeden zo zákonom aprobovaných spôsobov zániku funkcie hlavného kontrolóra), a tak jeho vôľa smerovala výlučne kuž spomenutej optimalizácii vlastných finančných bremien bez zohľadnenia ostatných právom chránených záujmov reflektovaných dotknutou právnou úpravou (vzťah hlavného kontrolóra k obecnému zastupiteľstvu, ktorému je ako jedinému orgánu obce za výkon svojej funkcie zodpovedný). Preto je v tejto časti ústavná sťažnosť nedôvodná.

26. Druhý okruh dôvodov ústavnej sťažnosti je koncentrovaný na otázky povahy procesnej. Najprv tu sťažovateľ namieta, že mu krajský súd na účel repliky doručil len vyjadrenie Sociálnej poisťovne ako žalovaného, avšak bez jeho príloh.

27. Ústavný súd k uvedenému sťažovateľovmu argumentu uvádza, že správne súdnictvo nie je mierou uplatňovania kontradiktórnosti procesom porovnateľným s civilným sporovým konaním, pretože správny súd je zásadne viazaný skutkovým stavom zisteným žalovaným orgánom verejnej správy. Platí to aj v konaní o správnej žalobe v sociálnych veciach podľa § 119 a § 120 (*a contrario*) SSP. Podstatným však je konštatovanie kasačných súdov v odôvodneniach napadnutých rozsudkov, zdôrazňujúce skutočnosť, že prílohy vyjadrenia žalovanej Sociálnej poisťovne tvorili súčasť administratívneho spisu a predstavovali len zoznam listín (položiek) zviazaných v administratívnom spise. Preto postup krajského súdu aprobovaný kasačnými súdmi nie je v rozpore s požiadavkou kontradiktórnosti správneho súdneho konania, ktorej zmyslom (a tým aj zmyslom čl. 48 ods. 2 ústavy) je poskytnutie priestoru účastníkovi konania účinne ovplyvniť rozhodnutie správneho súdu. Túto povinnosť krajský súd splnil dorúčením vyjadrení Sociálnej poisťovne sťažovateľovi, pretože z nich mal sťažovateľ možnosť spoznať argumentáciu žalovaného dosiaľ nepoznanú, na ktorú následne dostal priestor reagovať. Prílohy vyjadrení však preň už neboli neznáme, keďže tvorili súčasť administratívneho spisu žalovanej Sociálnej poisťovne, a tak ich nedoručenie nemohlo sťažovateľovi odňať príležitosť zaujať k nim stanovisko. Kasačné súdy preto reagovali na predmetnú námietku obsiahnutú v kasačných sťažnostiach ústavne udržateľným spôsobom.

28. Na identickom teleologickom pozadí je nedôvodnou aj námietka sťažovateľa, podľa ktorej sa nemohol oboznámiť so stanoviskom Inšpektorátu práce Prešov, ktoré si Sociálna poisťovňa pred rozhodnutím vo veci samej vyžiadala, a správne súdy tento nedostatok nevyhodnotili ako dôvod na kasačný zásah. Ústavný súd považuje konštatovanie kasačných súdov o absencii záväznosti takého stanoviska pre Sociálnu poisťovňu za postačujúce pre záver, že oboznámenie sťažovateľa s predmetným stanoviskom nebolo na účel ochrany jeho subjektívnych práv nutnosťou. Tým je dostatočne vysvetlená nedôvodnosť predmetnej námietky.

29. Nedôvodnou je aj kritika sťažovateľa, podľa ktorej správny súd nevykonal prieskum správnu žalobou napadnutých rozhodnutí Sociálnej poisťovne nad rámec žalobných dôvodov. Ústavný súd v súlade so sťažovateľom nespochybňuje, že v konaní o správnej žalobe v sociálnych veciach, ak je žalobcom fyzická osoba, nie je správny súd v zmysle § 134 ods. 2 písm. d) SSP viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby. Pokiaľ však sťažovateľ správne súdu prípadné nesplnenie predmetnej povinnosti zamýšľa účinne vytknúť, potom je nutné, aby v opravných prostriedkoch (kasačných sťažnostiach) dostatočne konkrétne identifikoval vadu, ktorú mal správny súd

pri prieskume realizovanom mimo medzi správnej žaloby prehliadnuť. Nesplnenie predmetnej povinnosti správneho súdu nemožno formulovať len v úplne abstraktnej rovine a na podklade konštatovania, že z kritizovaných rozhodnutí správneho súdu realizácia takého prieskumu nevyplýva. Ústavný súd k sťažovateľovej kritike, podľa ktorej krajský súd explicitne v odôvodnení svojich rozsudkov uviedol, že „*pri preskúvaní žalobných dôvodov v zmysle podaných žalôb vyhodnocoval v prvom rade závažnosť uvedených žalobných dôvodov*“, uvádza, že predmetnú konštatáciu samú osebe ťažko hodnotiť ako rezignáciu správneho súdu na prieskum mimo žalobných dôvodov. Zároveň však ústavný súd reaguje protiotázkou: Postačovalo by sťažovateľovi, ak by krajský súd v odôvodneniach svojich rozsudkov formuloval vetu, že napadnuté rozhodnutia Sociálnej poisťovne preskúmal aj nad rámec dôvodov správnych žalôb a nezistil žiadne iné sťažovateľom nevytknuté pochybenia? Aj takto sformulovaná protiotázka zvyrazňuje povinnosť sťažovateľa označiť, aký nedostatok postupu alebo rozhodnutia správneho orgánu ušiel pozornosti správneho súdu. Predmetnú povinnosť však sťažovateľ nesplnil, a preto je postačujúcou reakcia kasačných súdov odkazujúca práve na nesplnenie tejto povinnosti zo strany kasačného sťažovateľa (bod 53 rozsudku najvyššieho súdu, resp. bod 61 rozsudku najvyššieho správneho súdu).

30. Sťažovateľ v kasačných sťažnostiach namietal aj odklon krajského súdu od rozhodnutia veľkého senátu najvyššieho súdu č. k. 1Vs/1/2019, z ktorého vyplýva, že aj v nedávkovom konaní začatom *ex officio* je Sociálna poisťovňa povinná rešpektovať základné právo jeho účastníka zaručené čl. 48 ods. 2 ústavy. Kasačné súdy sa s touto námietkou vysporiadali identifikáciou odlišností oboch káuz. V ústavnej sťažnosti však sťažovateľ voči prístupu kasačných súdov, a teda voči nimi konštatovanej odlišnosti oboch vecí, neprednáša dostatočne adresnú a primerane konkrétnu protiargumentáciu, iba opätovne konštatuje odklon. Odôvodnenia napadnutých rozsudkov kasačných súdov nepovažuje ústavný súd za ústavne problematické. Vychádzali z rešpektu k účelu základného práva vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom, konštatujúc, že obec a aj sťažovateľ ako jej hlavný kontrolór boli oboznámení s vykonaním vonkajšej kontroly, ku ktorej došlo pred vydaním napadnutých rozhodnutí Sociálnej poisťovne. Tie sa preto nezakladali na dôvodoch sťažovateľovi neznámych. Navyše ich sťažovateľ rozporoval tak v odvolaniach, ako aj v správnych žalobách. Základné právo vyjadriť sa k vykonávaným dôkazom preto nebolo dotknuté v intenzite odôvodňujúcej prijatie ústavných sťažností na ďalšie konanie.

31. Ústavný súd ešte k predmetnému dôvodu ústavných sťažností dodáva odkaz na rozsudok č. k. 7Sžso/20/2010 z 24. februára 2011, v ktorom najvyšší súd explicitne judikoval, že „*za prvý úkon (ktorého doručením začína ex officio konanie, pozn.) je možné považovať aj doručenie rozhodnutia, pokiaľ Sociálna poisťovňa disponovala potrebnými a dostatočnými podkladmi pre rozhodnutie*“. V rozhodnutí č. k. 1Vs/1/2019 veľký senát, stotožňujúc sa (bod 55 rozhodnutia č. k. 1Vs/1/2019) s právnym názorom odchyľujúceho sa senátu 10S, citovaný judikát nepoprel, naopak, akceptoval ho so zdôraznením odlišností oboch vecí (bod 11 rozhodnutia č. k. 1Vs/1/2019). Z uvedeného ústavný súd vyvodzuje, že podmienkou použiteľnosti sťažovateľom odkázaného rozhodnutia veľkého senátu č. k. 1Vs/1/2019 je primeraná miera identity skutkového pozadia. Vo veci č. k. 1Vs/1/2019 išlo o rozhodnutie Sociálnej poisťovne vydané pod desiatich rokoch od posledného úkonu vykonaného žalobkyňou voči nej, pričom Sociálna poisťovňa žalobkyňu nijako neinformovala, že tento posledný úkon (odhláška zo sociálneho poistenia) považuje na základe iných obstaraných podkladov za nedôvodný. Skutkové pozadie vecí sťažovateľa je teda v porovnaní

s vecou, ktorá viedla k rozhodnutiu veľkého senátu č. k. 1Vs/1/2019, podstatne odlišné, tak ako to uviedli v napadnutých rozsudkoch kasačné sudy.

32. Ústavný súd napokon uzatvára, že ani ďalšie čiastkové výhrady sťažovateľa poukazujúce na nedostatky v procesnom postupe krajského súdu nezakladajú dôvod na prijatie ústavných sťažností na ďalšie konanie. Nedoručenie zápisnice z pojednávania, prílišná zhoda rozsudkov krajského súdu s jeho rozhodnutím v inej veci sťažovateľa či použiteľnosť § 140 SSP (možnosť skráteného odôvodnenia rozhodnutia správneho súdu v obdobnej veci identických účastníkov) v neskoršej z dvoch spojených vecí sťažovateľa nepredstavujú otázky dokumentujúce zásahy do základných práv sťažovateľa, ktoré by svojou intenzitou dosiahli úroveň odôvodňujúcu očakávanie vyhovenia ústavným sťažnostiam.

33. Na podklade rekapitulovaných dôvodov ústavný súd dospel k záveru, že ani druhý okruh sťažnostných námietok nevyžaduje prijatie spojených ústavných sťažností na ďalšie konanie.

34. V časti namietaného porušenia označených práv sťažovateľa napadnutými rozsudkami najvyššieho súdu a najvyššieho správneho súdu ústavný súd ústavné sťažnosti odmietol ako zjavne neopodstatnené podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde.

35. Odmietnutie ústavných sťažností vcelku má za následok, že je bez významu zaoberať sa ďalšími požiadavkami sťažovateľa vznesenými v sťažnostných petitoch (zrušenie napadnutých rozhodnutí, vrátenie veci na ďalšie konanie a priznanie náhrady trov konania).

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

**V Košiciach 18. augusta 2023**

**Robert Šorl**  
**predseda senátu**