



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

IV. ÚS 73/2025-19

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Ladislava Duditša a sudcov Libora Duľu (sudca spravodajca) a Rastislava Kaššáka v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľa [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], zastúpeného advokátom Mgr. Lukášom Lapšanským, PhD., Kysucká 5, Bratislava, proti rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Ssk/157/2023 z 28. augusta 2024 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 ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 30. decembra 2024 žiada zrušiť rozsudok označený v záhlaví, ktorým najvyšší správny súd v správnom súdnom konaní zamietol jeho kasačnú sťažnosť. Napadnutým rozsudkom malo byť porušené jeho základné právo na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“).
2. Z ústavnej sťažnosti a predložených príloh vyplýva, že Sociálna poisťovňa, pobočka Trnava rozhodnutím z 15. novembra 2021 upovedomila sťažovateľa o začatí vymáhania pohľadávok. Odvolanie sťažovateľa proti tomuto správnomu rozhodnutiu bolo zamietnuté rozhodnutím Sociálnej poisťovne, ústredia (ďalej len „žalovaná“) z 19. januára 2022.
3. Podkladom pre vymáhanie, t. j. exekučným titulom, bolo právoplatné a vykonateľné rozhodnutie Sociálnej poisťovne, pobočky Trnava zo 14. júla 2021, ktorým bolo sťažovateľovi ako samostatne zárobkovo činnnej osobe predpísané poistné za obdobie február až jún 2021 na nemocenské, starobné a invalidné poistenie a poistné do rezervného fondu solidarity vo výške 904,95 eur. Odvolanie sťažovateľa proti tomuto správnomu rozhodnutiu bolo zamietnuté rozhodnutím žalovanej zo 4. októbra 2021.
4. Proti správnomu rozhodnutiu žalovanej z 19. januára 2022 podal sťažovateľ správnu žalobu, ktorá bola rozsudkom Krajského súdu v Trnave sp. zn. 20Sa/6/2022 z 10. marca 2023 zamietnutá. Krajský súd poukázal na svoj predchádzajúci rozsudok zo 16. septembra 2022 (sp. zn. 20S/26/2021)

vydaný v konaní, v rámci ktorého posudzoval zákonnosť exekučného titulu a vyhodnotil postup žalovanej ako zákonný. Sťažovateľ poukazoval na nemožnosť výkonu podnikateľskej činnosti v dôsledku prijatých protipandemických opatrení, na čo krajský súd konštatoval, že nešlo o žiaden z prípadov zániku živnostenského oprávnenia predpokladaných § 57 ods. 1 zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov a ani o prípad zániku povinného nemocenského a dôchodkového poistenia podľa § 21 ods. 4 prvej vety zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o sociálnom poistení“), podľa ktorého povinné poistenie zaniká odo dňa, od ktorého samostatne zárobkovo činná osoba nie je oprávnená na výkon alebo prevádzkovanie svojej činnosti. Sťažovateľ pritom nevykonal a ani netvrdil vykonanie žiadnych úkonov či existenciu okolností spájaných podľa zákona s dočasným zánikom povinnosti platiť povinné poistenie. Dodal, že vo veci vymáhania vykonateľnej pohľadávky nie je dôvod exekučný titul na základe rovnakých námietok spochybňovať.

5. Proti rozsudku krajského súdu podal sťažovateľ kasačnú sťažnosť, v ktorej uviedol, že zdroj jeho príjmov pochádza z činnosti vykonávanej na základe živnostenského oprávnenia, ktorá spočíva vo výkone práce na elektrických zariadeniach v priestoroch zákazníka. V tomto smere poukázal na jednotlivé vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej len „vyhlášky“), ktoré platili v období februára až júna 2021 a sťažovateľa obmedzovali v jeho podnikateľskej činnosti, keď zakazovali vstup osôb aj do predajní s elektromateriálom na účely jeho nákupu. Keďže prístup do týchto predajní je neodmysliteľným predpokladom výkonu živnosti sťažovateľa, uložením zákazu mu bol výkon jeho živnosti znemožnený. Jedinou výnimkou, ktorá mohla oprávňovať sťažovateľa na vstup do zariadení potrebných pre výkon jeho živnosti, boli negatívny výsledok testu na ochorenie COVID-19 alebo zaočkovanie proti tomuto ochoreniu. Ústavný súd však vo svojom náleze sp. zn. PL. ÚS 4/2021 z 8. decembra 2021 vyslovil neústavnosť § 48 ods. 4 písm. z) zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o verejnom zdraví“), ktorý predstavoval právny podklad pre následné vydávanie vyhlášok vrátane uvedených výnimiek. Aj samotné výnimky boli preto protiústavné. Hoci živnostenské oprávnenie nezaniklo, vstup do zariadení potrebných pre výkon živnosti sťažovateľa bol vo verejnom záujme zakázaný, výnimky boli protiústavné, a teda samostatne zárobkovo činná osoba už nebola oprávnená vykonávať svoju živnostenskú činnosť. Sťažovateľovi teda zaniklo povinné nemocenské poistenie a povinné dôchodkové poistenie minimálne v období pokrytom vyhláškami, teda od 27. januára 2021 do 28. mája 2021. Predmetné vyhlášky extrémne zúžili okruh priestorov, kde bolo možné realizovať práce na elektrických zariadeniach, čo sa prejavilo na príjmoch sťažovateľa.

6. Najvyšší správny súd ústavnou sťažnosťou napadnutým rozsudkom kasačnú sťažnosť sťažovateľa zamietol. Stotožnil sa s rozsudkom krajského súdu. Podľa kasačného súdu orgány verejnej správy postupovali v súlade so zákonom, keď po nadobudnutí právoplatnosti exekučného titulu vydal príslušný prvostupňový správny orgán rozhodnutie o začatí konania vo veci vymáhania pohľadávky, ktoré sa nedoručuje a nie je proti nemu prípustný opravný prostriedok. Proti následne vydanému upovedomeniu o začatí vymáhania pohľadávok z 15. novembra 2021 podal sťažovateľ odvolanie, ktorého námietky nekorešpondovali s dôvodmi uvedenými v § 225n ods. 1 zákona o sociálnom poistení, keďže neobsahovali popis okolností, ktoré nastali po vzniku exekučného titulu a ktoré by mali za následok zánik vymáhanej pohľadávky alebo bránia jej vymáhateľnosti,

alebo iné okolnosti, pre ktoré je vymáhanie pohľadávok neprípustné. Sťažovateľ v odvolaní uvádzal okolnosti, pre ktoré mu bolo znemožnené vykonávať živnostenskú činnosť (pozri bod 4 tohto rozhodnutia). Neuviedol žiadnu okolnosť, ktorá by sa vyskytla po vzniku exekučného titulu a predstavovala by prekážku pre vymáhanie pohľadávky. V tejto súvislosti poukázal na právny názor iného senátu kasačného súdu vyslovený v rozhodnutí sp. zn. 9Sžsk/4/2021 z 27. júna 2022, v ktorom tento konštatoval, že námietky, ktoré sa meritórne týkajú samotného exekučného titulu, majú byť uplatnené v základnom konaní (pri vydávaní exekučného titulu) a nie je možné ich uplatňovať v konaní o vymáhaní pohľadávky.

7. Na doplnenie uviedol, že exekučný titul (v spojení s druhostupňovým správny rozhodnutím) bol predmetom súdneho prieskumu zo strany krajského súdu, ktorý rozsudkom sp. zn. 20Sa/26/2021 zo 16. septembra 2022 správnu žalobu proti rozhodnutiu žalovanej zo 4. októbra 2021 ako nedôvodnú zamietol. Najvyšší správny súd následne sťažovateľom podanú kasačnú sťažnosť rozsudkom sp. zn. 6Ssk/64/2023 z 31. januára 2024 ako nedôvodnú zamietol. Uvedené rozhodnutie napokon prešlo aj testom ústavnosti, keď ústavný súd uznesením sp. zn. III. ÚS 312/2024 z 11. júna 2024 ústavnú sťažnosť podanú sťažovateľom ako zjavne neopodstatnenú odmietol.

8. Najvyšší správny súd pre úplnosť odcitoval zo svojho rozsudku z 31. januára 2024 (sp. zn. 6Ssk/64/2023), v ktorom s poukazom na zákonné ustanovenia uviedol, kedy vzniká a kedy zaniká povinné nemocenské poistenie a povinné dôchodkové poistenie samostatne zárobkovo činnnej osobe. V dôsledku opatrení podľa vyhlášok povinné poistenie sťažovateľa nezanklo, hoci to mohlo viesť k obmedzeniu podnikateľskej činnosti. Neviedlo však k zániku povinného poistenia podľa zákona o sociálnom poistení. Zánik poistenia nemožno vyvodit' z § 21 ods. 4 zákona o sociálnom poistení, podľa ktorého povinné poistenie samostatne zárobkovo činnnej osobe zaniká aj odo dňa, od ktorého nie je oprávnená na výkon alebo na prevádzkovanie tejto činnosti. Sťažovateľ však bol v rozhodnom období oprávnený na výkon živnosti podľa osvedčenia, ktoré nezanklo, čo potvrdil aj sám sťažovateľ v podanej kasačnej sťažnosti.

## II.

### Argumentácia sťažovateľa

9. Sťažovateľ svoje námietky smerujúce k okolnostiam, ktoré nastali po vydaní exekučného titulu (po 14. júli 2021), sústreďuje na nález ústavného súdu sp. zn. PL.ÚS 4/2021 z 8. decembra 2021 s odôvodnením, že nález bol vydaný neskôr, a preto je záver kasačného súdu, že sťažovateľ neuviedol v odvolaní proti upovedomeniu o začatí vymáhania pohľadávok žiadne okolnosti, ktoré nastali po vzniku exekučného titulu a ktoré spôsobili zánik pohľadávky alebo nevymáhateľnosť alebo neprípustnosť vymáhania pohľadávky, podľa jeho názoru v zjavnom rozpore s obsahom spisu, a tým aj zjavne neudržateľný, v dôsledku čoho najvyšší správny súd mal porušiť jeho právo na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy.

10. Sťažovateľ sa v kasačnej sťažnosti domáhal aplikácie § 93 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“), teda ustanovenia, ktoré upravuje nie zánik individuálneho rozhodnutia orgánu verejnej moci vydaného na základe právneho predpisu neskôr vyhláseného za protiústavný, ale nemožnosť núteného vymáhania povinnosti uloženej

takýmto rozhodnutím. Ak najvyšší správny súd argument založený na § 93 ods. 2 zákona o ústavnom súde predsa len posúdil, no dospel k záveru, že je neopodstatnený, a v napadnutom rozsudku sa o tom nezmienil, podľa sťažovateľa tým, že na tento argument nesformuloval žiadnu adresnú odpoveď, hoci v prípade jeho prijatia by bol spôsobilý privodiť odlišné rozhodnutie vo veci samej, porušil povinnosť súdu zaoberať sa účinne námietkami, argumentmi a návrhmi na vykonanie dôkazov strán, ak majú význam pre rozhodnutie.

11. Podľa sťažovateľa najvyšší správny súd zúžil použitie § 21 ods. 4 zákona o sociálnom poistení iba na zánik živnostenského oprávnenia a neaplikoval ho na to, že v dôsledku obmedzení podľa vyhlášok nemohol podnikat'.

### III.

#### **Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti**

12. Ústavný súd vzhľadom na svoju doterajšiu judikatúru považuje za potrebné v prvom rade pripomenúť, že nie je zásadne oprávnený preskúmať a posudzovať právne názory všeobecného súdu, ktoré ho pri výklade a uplatňovaní zákonov viedli k rozhodnutiu, ani preskúmať, či v konaní pred všeobecnými súdmi bol alebo nebol náležite zistený skutkový stav a aké skutkové a právne závery zo skutkového stavu všeobecný súd vyvodil. Úloha ústavného súdu sa obmedzuje na kontrolu zlučiteľnosti účinkov takejto interpretácie a aplikácie s ústavou alebo kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou o ľudských právach a základných slobodách. Z tohto postavenia ústavného súdu vyplýva, že môže preskúmať rozhodnutie všeobecného súdu v prípade, ak v konaní, ktoré mu predchádzalo, alebo samotným rozhodnutím došlo k porušeniu základného práva alebo slobody. Skutkové a právne závery všeobecného súdu môžu byť teda predmetom kontroly zo strany ústavného súdu iba vtedy, ak by ním vyvedené závery boli zjavne neodôvodnené alebo arbitrárne, a tak z ústavného hľadiska neospravedlňiteľné a neudržateľné, a zároveň by mali za následok porušenie základného práva alebo slobody (m. m. I. ÚS 395/2019).

13. Úlohou správneho súdnictva nie je nahrádzať činnosť orgánov verejnej správy, ale preskúmať zákonnosť ich rozhodnutí a postupov, teda preskúmať to, či pri riešení konkrétnych otázok rešpektovali príslušné právne predpisy a zákonné postupy. Správny súd nie je súdom skutkovým, ale súdom, ktorý posudzuje iba právne otázky napadnutých rozhodnutí a postupu orgánov verejnej správy (IV. ÚS 127/2012).

14. Napadnutý rozsudok najvyššieho správneho súdu, ktorý konal a rozhodoval ako súd kasačný, pritom nemožno hodnotiť izolovane, ale aj v kontexte s rozsudkom krajského súdu a predchádzajúcim rozhodnutím Sociálnej poisťovne napadnutým správnu žalobou.

15. Ústavný súd z napadnutého rozsudku zistil, že najvyšší správny súd námietky sťažovateľa smerujúce výlučne k otázke týkajúcej sa samotného vzniku, trvania, zániku povinného nemocenského a povinného dôchodkového poistenia správne vyhodnotil ako nedôvodné vo vzťahu k aktuálne preskúmanému rozhodnutiu žalovanej o odvolaní sťažovateľa proti upovedomeniu o začatí vymáhania pohľadávok. Predmetné námietky sa meritórne týkali samotného exekučného titulu (zo 14. júla 2021), ktorý bol náležite preskúmaný v rámci správneho súdnictva a následne bol podrobený aj testu ústavnosti (pozri bod 6 tohto rozhodnutia).

16. Vo vzťahu k jedinej námietke sťažovateľa namietajúcej okolnosti, ktoré nastali po vzniku exekučného titulu, a to vyhlásenie nálezu ústavného súdu z 8. decembra 2021, najvyšší správny súd správne opätovne poukázal na svoj rozsudok z 31. januára 2024 (sp. zn. 6Ssk/64/2023), v ktorom preskúmal exekučný titul, na ktorého podklade začala žalovaná vymáhať svoju pohľadávku. V uvedenom rozsudku kasačný súd v bode 33 uviedol: „*Pokiaľ žalobca odvodzoval zánik povinného nemocenského poistenia a povinného dôchodkového poistenia od neústavných a nezákonných protipandemických opatrení prijatých Úradom verejného zdravotníctva Slovenskej republiky v podobe vyhlášok, ktoré platili v rozhodnom období február 2021 až jún 2021 a v dôsledku ktorých nemohol vykonávať riadne činnosť plynúcu mu z príslušného živnostenského oprávnenia, najvyšší správny súd uvádza, že samotná existencia vyhlášok Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky, ktoré boli spôsobilé v danej dobe v istom smere ovplyvniť podnikateľskú sféru, a teda obmedziť podnikateľskú činnosť jednotlivých podnikateľských subjektov však nezakladá dôvod, pre ktorý by malo dôjsť k zániku (respektíve aj k nevzniku) povinného nemocenského poistenia a povinného dôchodkového poistenia. Zákon č. 461/2003 Z. z. taxatívne uvádza dôvody, pre ktoré dochádza k zániku povinného nemocenského poistenia a povinného dôchodkového poistenia a tieto dôvody na strane žalobcu naplnené neboli.*“ Povedané inak, keďže samotná existencia vyhlášok nemala vplyv na zánik povinného poistenia sťažovateľa, ani s vyhláškami súvisiaci nálezu ústavného súdu nemal dopad na vydané rozhodnutie – exekučný titul, a teda ani na v ňom uložené povinnosti, ktoré bola žalovaná oprávnená od sťažovateľa vymáhať.

17. Podľa názoru ústavného súdu napadnutý rozsudok najvyššieho správneho súdu obsahuje dostatok skutkových a právnych záverov vychádzajúcich a nadväzujúcich na prvoinštančné konanie pred správnym súdom, pričom jeho závery nie sú svojvoľné alebo zjavne neodôvodnené ani z nich nevyplýva taká aplikácia príslušných ustanovení všeobecne záväzných právnych predpisov (zákona o sociálnom poistení, Správneho súdneho poriadku), ktorá by bola popretím ich podstaty a zmyslu.

18. Skutočnosť, že sťažovateľ sa s názorom najvyššieho správneho súdu nestotožňuje, sama osebe nepostačuje na prijatie záveru o zjavnej neodôvodnenosti alebo arbitrárnosti napadnutého rozhodnutia. Aj stabilná rozhodovacia činnosť ústavného súdu (II. ÚS 4/94, II. ÚS 3/97, I. ÚS 204/2010) rešpektuje názor, podľa ktorého nemožno právo na súdnu ochranu stotožňovať s procesným úspechom, z čoho vyplýva, že všeobecný súd nemusí rozhodovať v súlade so skutkovým a s právnym názorom účastníkov konania vrátane ich dôvodov a námietok.

19. Ústavný súd v kontexte odseku 16, a to aj v súvislosti s prieskumom samotného exekučného titulu nielen správnymi súdmi, ale aj ústavným súdom (bod 7 – III. ÚS 312/2024), doplnkovo dodáva, že z hľadiska derogačného nálezu ústavného súdu z 8. decembra 2021 (PL. ÚS 4/2021) vo vzťahu k účinkom podľa § 92 a § 93 ods. 2 zákona o ústavnom súde platí, že poistné bol sťažovateľ povinný platiť podľa predpisov o sociálnom poistení, nie podľa zákona o verejnom zdraví. Údajná (sťažovateľom tvrdená) nevymáhateľnosť povinností uložených exekučným titulom teda nie je podložená derogačným nálezhom ústavného súdu v kontexte § 93 ods. 2 zákona o ústavnom súde, ktorého predmetom (v časti vyslovenia nesúlady právnych predpisov) boli výlučne niektoré ustanovenia zákona o verejnom zdraví, resp. sprostredkovane podľa § 92 zákona o ústavnom súde aj dotknuté vykonávacie predpisy.

20. Pokiaľ sťažovateľ namieta faktickú nemožnosť podnikania generovanú vykonávacími vyhláškami k zákonu o verejnom zdraví a z toho vyplývajúci (ním tvrdený) zánik povinnosti platiť poistné, opiera túto tézu o účinky predmetného derogačného nálezu *ex tunc* (teda od začiatku). Ak by to tak bolo, tak by od začiatku neexistovali nielen výnimky z obmedzení vstupu do objektov, ale ani samotné obmedzenia, ktoré by bránili sťažovateľovi podnikat'. Podstatné však je, že ak by sa aj nesúladi právnych predpisov vzťahoval len na zákonný podklad vyhláškových výnimiek z obmedzení, účinky dotknutého nálezu nastali *ex nunc*, ako to je spolu s ďalšími súvisiacimi okolnosťami vysvetlené v odseku 196 jeho odôvodnenia. Výnimky zo zákazu teda nezanikli spätne a v kritickom období ich bolo možné využiť, ako to zodpovedá chronológii relevantných normatívnych zmien v súvzťažnosti s faktickými reáliami pokrytými právnou úpravou. Ako už najvyšší správny súd sťažovateľovi vysvetlil, bolo vecou jeho slobodného rozhodnutia, či bude realizovať živnostenskú činnosť (a zachová si oprávnenie na jej výkon) za dodržania príslušných obmedzení, z ktorých môže na báze dobrovoľnosti získať výnimku. Ak sa však tak rozhodne, vzťahujú sa na jeho osobu povinnosti vyplývajúce zo sociálneho poistenia, pričom (a to je z hľadiska nastolenej otázky podstatné) sťažovateľovu podnikateľskú činnosť bolo možné vykonávať nielen *de iure*, ale aj *de facto*. Ani z tohto hľadiska teda nie sú námietky uplatnené v ústavnej sťažnosti dôvodné.

21. Ústavný súd tak dospel pri predbežnom prerokovaní ústavnej sťažnosti k záveru, že medzi napadnutým rozsudkom najvyššieho správneho súdu a obsahom základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy neexistuje taká príčinná súvislosť, na základe ktorej by po prípadnom prijatí ústavnej sťažnosti na ďalšie konanie mohol reálne dospieť k záveru o jeho porušení. Preto ústavnú sťažnosť sťažovateľa odmietol ako zjavne neopodstatnenú podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde.

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

**V Košiciach 25. februára 2025**

**Ladislav Duditš**  
**predseda senátu**