



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

III. ÚS 183/2023-15

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Roberta Šorla a sudcov Ivana Fiačana (sudca spravodajca) a Petra Straku v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľky [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], zastúpenej Advokátskou kanceláriou ŠKODLER & PARTNERS, s. r. o., Dobšinského 12, Bratislava, v mene ktorej koná konateľ a advokát Mgr. Zdenko Seneši, proti rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky č. k. 9 Sžsk/82/2018 z 23. februára 2022 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 3. júna 2022 domáha vyslovenia porušenia svojho základného práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 46 ods. 1 (ďalej len „ústava“) a podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) a základného práva na zákonného sudcu podľa čl. 48 ods. 1 ústavy označeným rozsudkom Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“), ktorým bola zamietnutá kasačná sťažnosť, ktorou bolo potvrdené rozhodnutie Sociálnej poisťovne o neskoršom zániknutí povinného nemocenského a dôchodkového poistenia sťažovateľky, čo znamená povinnosť sťažovateľky doplatiť poistné. Právny názor najvyššieho správneho súdu na túto vec vychádza zo zjednocovacieho rozhodnutia veľkého senátu, ktorý len rok a pol predtým zjednotil právny názor opačne, čo by bolo v prospech sťažovateľky.

2. Z ústavnej sťažnosti a napadnutého rozsudku vyplýva, že sťažovateľka je povoláním lekárka, ktorá do 31. januára 2008 vykonávala svoje povolanie na základe povolenia na prevádzkovanie zdravotníckeho zariadenia, ktoré jej bolo na jej žiadosť k danému dňu zrušené. Ďalej vykonávala svoje povolanie ako zamestnankyňa. Domnievala sa, že zrušením povolenia zaniklo jej postavenie samostatne zárobkovo činnnej osoby, aj keď mala naďalej licenciu na výkon samostatnej zdravotníckej praxe (L1A). Situácia sa zmenila až v roku 2017, keď Sociálna poisťovňa rozhodla, že jej poistenie zaniklo neskôr, čo zo sebou nesie povinnosť doplatiť poistné.

3. Povinné nemocenské poistenie a povinné dôchodkové poistenie sťažovateľke ako samostatne zárobkovo činnnej osobe jej podľa rozhodnutia Sociálnej poisťovne nezaniklo podľa § 21 ods. 4 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov (na základe vyhlásenia) ako predpokladala, ale zaniklo podľa § 21 ods. 1 zákona o sociálnom poistení v znení účinnom do 31. decembra 2010, podľa ktorého poistenie zaniká 30. júna kalendárneho roka nasledujúceho po kalendárnom roku, za ktorý jej príjem z podnikania a z inej samostatnej zárobkovej činnosti podľa osobitného predpisu alebo výnos súvisiaci s podnikaním a s inou samostatnou zárobkovou činnosťou nebol vyšší ako 12-násobok vymeriavacieho základu uvedeného v § 138 ods. 9 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o sociálnom poistení“).

4. Povinné nemocenské poistenie a povinné dôchodkové poistenie sťažovateľke ako samostatne zárobkovo činnnej osobe zaniklo 30. júna 2010 podľa § 21 ods. 1 zákona o sociálnom poistení vzhľadom na to, že v rozhodujúcom období až v roku 2009 nedosiahla príjem z podnikania a z inej samostatnej zárobkovej činnosti relevantný na vznik povinného nemocenského poistenia a povinného dôchodkového poistenia.

5. Vzhľadom na príjmy, ktoré sťažovateľka dosiahla za rok 2007 (2 384 346 Sk) jej vzniklo povinné nemocenské poistenie a povinné dôchodkové poistenie aj od 1. júla 2008 do 30. júna 2009 a následne na základe príjmu z podnikania, ktorý dosiahla za rok 2008 (566 811 Sk), jej vzniklo povinné nemocenské poistenie a povinné dôchodkové poistenie aj od 1. júla 2009 do 30. júna 2010.

6. Sociálna poisťovňa z týchto dôvodov 15. augusta 2017 rozhodla (37210-3/2017-BA), že sťažovateľke povinné poistenie nezaniklo 31. januára 2008, ale až 30. júna 2010 (Sociálna poisťovňa týmto rozhodnutím potvrdila prvostupňové rozhodnutie svojej pobočky, ktoré malo nasledujúci výrok: „*Samostatne zárobkovo činnnej osobe [redacted], nezaniklo povinné nemocenské poistenie a povinné dôchodkové poistenie dňa 31. januára 2008, ale povinné nemocenské poistenie a povinné dôchodkové poistenie zaniklo na dňa 30. júna 2010.*“). Na uvedené rozhodnutia nadviazali rozhodnutia, ktorými bolo predpísané poistné (č. 700-0911932417-GC04/17, č. 700-0911932317-GC04/17), teda z nich vyplýva povinnosť doplatiť poistné (ústavný súd si tieto rozhodnutia Sociálnej poisťovne vyžiadal).

7. Krajský súd v Trenčíne rozsudkom č. k. 28Sa/23/2017 z 28. februára 2018 zamietol správnu žalobu, ktorou sa sťažovateľka domáhala preskúmania zákonnosti rozhodnutia Sociálnej poisťovne o neskoršom zániku poistenia. Sťažovateľka napadla rozhodnutie krajského súdu kasačnou sťažnosťou. Najvyšší správny súd rozsudkom, ktorý je napadnutý ústavnou sťažnosťou, kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú zamietol.

8. Najvyšší správny súd pri svojom rozhodovaní vychádzal z rozsudku veľkého senátu správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) č. k. 1Vs/3/2019 z 24. novembra 2020, ktoré je pre senáty najvyššieho správneho súdu záväzné.

9. Podľa zjednocovacieho právneho názoru najvyššieho súdu „*licenciu L1A (na výkon samostatnej zdravotníckej praxe) ako samostatné oprávnenie na výkon zdravotníckeho povolania podľa § 3 ods. 4 písm. c/ zákona č. 578/2004 Z.z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti treba považovať za oprávnenie na vykonávanie činnosti podľa osobitného predpisu v zmysle § 5 písm. c/ zákona č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení v znení zákona č. 310/2006 Z. z., na základe ktorého je lekár -*

držiteľ licencie L1A, považovaný za samostatne zárobkovo činnú osobu na účely zákona o sociálnom poistení. Vykonávanie zdravotníckeho povolania v pracovnoprávnom vzťahu lekárom, ktorý je držiteľom licencie L1B a ktorý je súčasne stále držiteľom licencie L1A, nie je prekážkou možnosti poskytovať zdravotnú starostlivosť aj na základe licencie L1A, a teda nie je dôvodom, aby držiteľ licencie L1A nebol považovaný za samostatne zárobkovo činnú osobu § 5 písm. c/ zákona č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení v znení zákona č. 310/2006 Z. z. “.

10. Týmto zjednocovacím rozhodnutím bolo v presne opačnom význame zmenené skoršie zjednocovacie stanovisko najvyššieho súdu, uznesenie č. k. 1Vs/1/2019 z 30. apríla 2019 s nasledujúcim výrokom: „*podľa § 10 ods. 2 zákona č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti zdravotníckych pracovníkoch stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov samostatná zdravotnícka prax je poskytovanie zdravotnej starostlivosti v zdravotníckom zariadení, ktoré prevádzkuje iný poskytovateľ na základe povolenia alebo na inom mieste ako zdravotníckom zariadení, a preto licencia L1A nemá charakter oprávnenia na výkon činnosti predpokladaného v § 5 písm. c/ zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov, keď sama o sebe nezakladá jej držiteľovi aj možnosť vykonávať licencovanú činnosť, ktorú môže vykonávať až na základe dohody /zmluvy/ s iným poskytovateľom. Pojem samostatná zdravotnícka prax v zmysle § 10 ods. 1 zákona č. 578/2004 Z.z. vykonávaná na základe licencie L1A nie je možné bez ďalšieho stotožniť s pojmom samostatná zárobková činnosť v zmysle § 5 písm. c/ zákona č. 461/2003 Z.z. a pojem licencia na výkon samostatnej zdravotníckej praxe s pojmom oprávnenie na vykonávanie činnosti podľa osobitného predpisu pre účely sociálneho poistenia.“* Podľa skoršieho stanoviska samotné držanie licencie nie je vykonávaním činnosti, a preto zo sebou nenesie povinnosť platiť poistné.

11. Sťažovateľka nenamieta priamo vecnú správnosť napadnutého rozsudku, ale skutočnosť, že najvyšší súd v krátkom čase zmenil svoj právny názor, a to bez objektívnych dôvodov, právnych či spoločenských.

12. Sťažovateľka má vedomosť o uznesení ústavného súdu č. k. IV. ÚS 610/2021, ktorým bola odmietnutá obdobná sťažnosť s odôvodnením, že opätovné zjednotenie bolo „poistkou omylu“ v prvom zjednotení.

13. Sťažovateľka však argumentuje tým, že z dohovoru, resp. judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) (Beian v. Rumunsko, sťažnosť č. 30658/05, rozsudok zo 6. 12. 2007) vyplýva požiadavka, aby zjednocovací súd sám nebol zdrojom nejednotnosti. Taktiež namieta, že rozhodujúci senát najvyššieho správneho súdu mal vec postúpiť veľkému senátu, aby vec opätovne zjednotil, v opačnom prípade porušil jej právo na zákonného sudcu, sudcov veľkého senátu.

II.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

14. Podľa čl. 127 ústavy ústavný súd okrem iného rozhoduje o sťažnostiach fyzických osôb, ak namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom. Každú takúto sťažnosť ústavný súd predbežne

prerokuje podľa § 56 ods. 1 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“).

15. Podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde ústavný súd môže ústavný súd na predbežnom prerokovaní odmietnuť ústavnú sťažnosť, ktorá je zjavne neopodstatnená. Za zjavne neopodstatnenú možno podľa ustálenej judikatúry považovať takú ústavnú sťažnosť, pri 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 391/2019, I. ÚS 403/2019, I. ÚS 418/2019 s početnými odkazmi na predchádzajúcu judikatúru).

16. Podstatou veci je tvrdenie sťažovateľky, že najvyšší správny súd porušil jej právnu istotu ako komponent základného práva na spravodlivý proces, pretože v sťažovateľkinej veci vychádzal zo zjednocovacieho rozhodnutia veľkého senátu, pričom veľký senát zmenil svoje len rok a pol staré rozhodnutie o rovnakej právnej otázke, a to bez akejkoľvek zmeny okolností. Najvyšší správny súd tak mal opätovne predložiť vec na zjednotenie veľkému senátu, aby tretíkrát zjednotil danú právnu otázku. Nepredložením veci mal najvyšší správny súd podľa sťažovateľky porušiť jej základné právo na zákonného sudcu, sudcov veľkého senátu.

17. Ústavný súd porozumel námietkam sťažovateľky, pretože (i) štátna moc – Sociálna poisťovňa ju až po značnom čase (9 rokov) informovala o podobe jej právnej povinnosti, (ii) pričom v súdnom konaní, v ktorom sa bránila, zmenila súdna moc v priebehu roka a pol na úrovni zjednocovacieho senátu právny názor v jej neprospech. Po preskúmaní veci však ústavný súd konštatuje, že sťažnosť nie je dôvodná.

18. Podľa relevantného § 10 ods. 1 a 2 zákona č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 578/2004 Z. z.“):

(1) Samostatnú zdravotnícku prax môžu vykonávať zdravotnícki pracovníci v povolani lekárskeho, zubného lekára, sestry, pôrodná asistentka, fyzioterapeut, liečebný pedagóg, logopéd, psychológ a masér. Na výkon samostatnej zdravotníckej praxe sa vyžaduje licencia na výkon samostatnej zdravotníckej praxe [§ 68 ods. 1 písm. a)].

(2) Samostatná zdravotnícka prax podľa odseku 1 je poskytovanie zdravotnej starostlivosti v zdravotníckom zariadení, ktoré prevádzkuje iný poskytovateľ na základe povolenia, ak v odseku 3 nie je ustanovené inak, alebo na inom mieste ako v zdravotníckom zariadení.

19. Najvyšší správny súd v samotnom napadnutom rozhodnutí vychádzal zo skutočnosti, že text ustanovenia § 10 ods. 2 zákona č. 578/2004 Z. z. je zreteľný, nesporný, pretože z neho explicitne vyplýva, že zdravotnícku prax možno poskytovať v (i) zdravotníckom zariadení, ktoré prevádzkuje iný subjekt, alebo (ii) na inom mieste ako v zdravotníckom zariadení. Lekár s licenciou L1A teda môže vykonávať svoju činnosť aj mimo zdravotníckeho zariadenia. Skutočnosť, že sťažovateľka vykonávala svoju činnosť v pracovnom pomere, jej nebránila, aby na základe licencie L1A vykonávala rovnakú činnosť na inom mieste.

20. Pre porozumenie veci je potrebné uviesť, že označenie licencie L1A nie je výslovne upravené v právnom poriadku – je to termín lekárskej komory. Čo sa týka vzťahu licencií a povolenia, možno uviesť, že licencie L1A je, zjednodušene uvedené, doklad o osobnej spôsobilosti vykonávať

lekárske povolanie. Zdravotnícke zariadenie je súčasťou štruktúry zdravotníctva. Opäť zjednodušene povedané, povolenie pôsobiť ako zdravotnícke zariadenie dostane len osoba s licenciou, ale osoba, ktorá má takúto licenciu, nepotrebuje povolenie na zdravotnícke zariadenie, ak chce sama samostatne vykonávať lekársku prax.

21. Ústavný súd vychádzal pri posudzovaní skutočnosti, či vôbec mohlo napadnutým rozhodnutím dôjsť k porušeniu referenčných noriem, z dvoch základných argumentov: (i) Voči sťažovateľke sa rozhodovalo pred prvým zjednocovacím stanoviskom a následne až po druhom zjednocovacom stanovisku. Vo vzťahu ku sťažovateľke tak nebolo v slede jednotlivých rozhodnutí vydané žiadne, ktoré by vychádzalo z prvého zjednocovacieho stanoviska, hoci sa „objektívne právo“, teda záväzný výklad práva, počas priebehu jej konaní menilo. Vo vzťahu k sťažovateľke boli vydané výlučne rozhodnutia súladné s právnym názorom vyjadreným v druhom zjednocovacom rozhodnutí. Nedošlo tak k priamemu zásahu do jej právnej istoty. (ii) Podstatou konania o prerokúvanej ústavnej sťažnosti nie je vzhľadom na referenčné normy a argumentáciu sťažovateľky vecná správnosť napadnutého rozhodnutia. Ústavný súd preto v predmetnej veci nepreferuje výslovne ani jeden z výkladov alebo ich modifikácie. Z hľadiska právnej istoty ako zložky práva na súdnu ochranu však ústavný súd podporne konštatuje, že výklad najvyššieho správneho súdu z druhého zjednotenia nie je z kategórie extrémneho nesúladu medzi skutkovým zistením a právnym hodnotením. Tomuto zjednocovaciemu rozhodnutiu nechýba riadna zákonná opora a nemožno ho považovať za procesne ani hmotne arbitrárne. V predmetnej veci tak nemohlo dôjsť k porušeniu práva na súdnu ochranu a taktiež v nej nevzniklo subjektívne právo sťažovateľky na zákonného sudcu veľkého senátu (porov. III. ÚS 46/2020).

22. Podporne možno zdôrazniť, že dorubené poistné nie je sankciou, ale bude zhodnotené vo výpočte dôchodku sťažovateľky, teda vo vzťahu medzi Sociálnou poisťovňou a sťažovateľkou je prvok „synalagmy“, prvok vzájomného plnenia. Tiež je dôležité zmieniť, že zánik poistenia viazaný na „fázovo“ posunuté dosahovanie príjmov je rozumným konceptom, pretože je naviazané na začiatok podnikania, keď podnikateľ musí prv dosiahnuť príjem, až potom ho možno späťne zistiť a odvieť z neho poistné. Z tohto dôvodu je ukončené platenie poistenia až s odstupom roka a pol po poklese príjmu.

23. Možno doplniť, že Sociálna poisťovňa bola natoľko presvedčená o jednoznačnosti jej právneho názoru, že podala proti prvému zjednoteniu ústavnú sťažnosť. Tá však musela byť odmietnutá, pretože mocenské orgány nie sú nositeľmi ľudských práv (II. ÚS 243/2020).

24. Vo všeobecnosti ústavný súd, samozrejme, netvrdí, že zmena rozhodnutia veľkého senátu po krátkej dobe je vhodná, aj keď je niekedy potrebné aj takto uprednostniť objektívne právo, ale je potrebné dodať, že v predmetnej veci rozhodovali súdy vždy po zjednotení konštantne, a to na základe zjednotenia platného v čase rozhodovania súdov. V sťažovateľom uvádzanom prípade ESLP Beian v. Rumunsko (sťažnosť č. 30658/05, rozsudok zo 6. 12. 2007) tamojší kasačný súd nezjednotil judikatúru vôbec a rozhodoval o obdobných veciach v jednom čase rôzne (porov. body 24, 25, 35, 36; tiež porov. test v bode 64 a nasl. v rozhodnutí zo 7. 3. 2023, Amelia-Nicoleta Petrescu v. Rumunsko, sťažnosť č. 31390/18, týkajúceho sa sociálneho zabezpečenia a jednotnosti judikatúry).

25. Ústavný súd musí dodať, že pred všeobecnými súdmi prebehlo množstvo sporov týkajúcich sa nezaniknutia nemocenského a dôchodkového poistenia v súvislosti s licenciou LIA,

a to jednak na návrh lekárov, ako aj na návrh prokuratúry. Ústavný súd odmieta sťažnosti proti „prezjednoteniu“ právneho názoru s konštantnou argumentáciou, podľa ktorej „*judikatúra všeobecných súdov nie je v čase nemenná a zmenu ustáleného právneho názoru vykonanú v súlade s ustanoveným procesným postupom nemožno vylúčiť. Takýto výklad by nezodpovedal zmyslu a účelu, pre ktorý zákonodarca zriadil veľký senát. Ak teda dôjde k zmene právneho názoru vysloveného veľkým senátom, nemožno v aplikácii neskoršieho a aktuálneho názoru (v čase rozhodovania senátu o kasačnej sťažnosti) na vec sťažovateľky vzhliadnuť porušenie jej označených práv. Z uvedených dôvodov, ako aj z povahy rozhodnutia veľkého senátu vyplýva, že v prípade prebiehajúceho zjednocovacieho konania je vhodné vyčkať ostatný právny názor, aby bol v prebiehajúcom konaní aplikovaný výsledok aktuálneho uváženia, keďže vo všeobecnosti platí, že neskorší právny názor nahrádza skorší, má teda pri výklade sporných otázok prednosť. Neuvedenie osobitného odôvodnenia k tejto všeobecne známej základnej zásade procesného práva nemožno hodnotiť ako arbitrárnosť či nespreskúmatelnosť napadnutého rozsudku*“ (porov. napr. II. ÚS 527/2021).

26. Ústavný súd z týchto dôvodov konštatuje, že napadnutým rozsudkom najvyššieho správneho súdu nemohlo dôjsť k porušeniu základného práva na súdnu ochranu a práva na zákonného sudcu, a preto ústavnú sťažnosť sťažovateľky odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde ako zjavne neopodstatnenú.

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

V Košiciach 12. apríla 2023

Robert Šorl
predseda senátu