

Súd: Najvyšší správny súd SR  
Spisová značka: 6Ssk/23/2022  
Identifikačné číslo spisu: 3021200266  
Dátum vydania rozhodnutia: 12. januára 2023  
Meno a priezvisko: JUDr. Michal Matulník  
Funkcia: predseda senátu  
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:3021200266.1

## UZNESENIE

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu: L. W., bytom L. XXXX/XX, U., zastúpeného JUDr. MUDr. Miroslavom Pavlákom, advokátom so sídlom Moyzesova 1744, Púchov, proti žalovanému: Sociálna poisťovňa, pobočka Považská Bystrica, so sídlom Kukučínova 208/23, Považská Bystrica, v konaní o žalobe proti nečinnosti orgánu verejnej správy, konajúc o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Trenčíne č. k. 14Sa/55/2021-36 zo dňa 23. novembra 2021, takto

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

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť žalobcu z a m i e t a .  
Účastníkom nárok na náhradu trov kasačného konania n e p r i z n á v a .

### O d ô v o d n e n i e

I.

1. Krajský súd v Trenčíne uznesením č. k. 14Sa/55/2021-36 zo dňa 23. novembra 2021 podľa § 249 zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) zamietol žalobu žalobcu, ktorou sa tento domáhal odstránenia nečinnosti orgánu verejnej správy - Sociálnej poisťovni, pobočky Považská Bystrica v administratívnom konaní vedenom žalovanou pod sp. zn. 40896/2020-PB o žiadosti žalobcu o dávku v nezamestnanosti.

2. Konštatoval, že z administratívneho spisu vyplynulo, že na základe žiadosti žalobcu sa vedie administratívne konanie o priznanie dávky v nezamestnanosti. Rozhodnutím č. 2712/2021-PB-DvN zo dňa 08. marca 2021 bolo toto administratívne konanie prerušené, pričom rozhodnutie bolo žalobcovi riadne doručené.

3. Prisvedčil tvrdeniu, že žalovaná v takto začatom konaní nepokračuje, vo veci nekoná, dodal však, že táto jej nečinnosť nie je svojvoľná, ale má oporu v zákone, keď jej dôvodom je prerušenie konania. K uvedenému prerušeniu pritom došlo vydaním správneho aktu - rozhodnutia zo dňa 08. marca 2021, ktoré bolo žalobcovi riadne doručené a je teda právoplatné.

4. Správny súd zdôraznil, že zákon s prerušením konania priamo spája nečinnosť orgánu verejnej správy, keď v prerušenom konaní neplynú lehoty a správny orgán nie je oprávnený vykonávať žiadne úkony, nie je oprávnený vo veci konať, o veci resp. vo veci rozhodnúť. Naopak jeho povinnosťou je čakať do doby, kedy odpadnú dôvody, pre ktoré bolo konanie prerušené, resp. do doby, kedy nastane skutočnosť uvedená v rozhodnutí o prerušení konania. Do tohto času je jeho zákonnou povinnosťou zostať nečinný. V takomto prípade by bolo v rozpore so zákonom, ak by správny orgán v administratívnom konaní akýmkoľvek spôsobom pokračoval.

5. Vzhľadom na uvedené vyslovil, že ak aj je u žalovanej vedené administratívne konanie, v ktorom žalovaná nekoná, chyba tu jeden zo základných predpokladov pre vyhovie žaloby, a to protiprávnosť tejto nečinnosti. Za situácie, aká je v danej právnej veci, by z dôvodov uvedených vyššie, práve konanie žalovanej predstavovalo nezákonný stav.

6. Správny súd okrem toho záverom uviedol, že nie je oprávnený v konaní o žalobe proti nečinnosti orgánu verejnej správy preskúmať rozhodnutie žalovanej o prerušení konania a ani sa vyjadrovať k dôvodnosti jeho vydania. K prerušeniu konania došlo rozhodnutím, pričom uvedené rozhodnutie je potencionalne spôsobilým predmetom súdneho prieskumu. Doplnil, že od 01. júla 2016 je účinný nový procesný predpis Správny súdny poriadok, ktorý pre rozhodnutia procesnej povahy ustanovil nové limity súdneho prieskumu. Podľa novej procesnej úpravy sú spôsobilým predmetom súdneho prieskumu aj tie rozhodnutia procesnej povahy, ktoré účastníkovi môžu spôsobiť ujmu na jeho subjektívnych právach. Zákonodarca výslovne stanovil, že postačuje možnosť, iba určitá „potencionalita“ takéhoto dopadu na subjektívne práva účastníka administratívneho konania. Sú tu teda veľmi široko koncipované podmienky pre určenie spôsobilosti správneho aktu procesnej povahy, byť predmetom súdneho prieskumu. Za tejto situácie správny súd nemôže poskytnúť žalobcovi ochranu aj v tom zmysle, že by v rámci konania proti nečinnosti orgánu verejnej správy realizoval aj (aj keď v obmedzenej miere) súdny prieskum rozhodnutia procesnej povahy, ktorý je dôvodom nečinnosti orgánu verejnej správy.

7. Okrem toho správny súd dodal, že ak sa žalobca domáha pokračovania v konaní s tým, že má správny orgán vychádzať z rozhodnutia, podľa ktorého je jeho miera poklesu schopnosti vykonávať zárobkovú činnosť 80 %, tak uvedený postup by znamenal, že žalobcovi nebude priznaná dávka v nezamestnanosti. Práve postup, ktorého sa žalobca domáha, nie je vo výsledku v jeho prospech.

8. O náhrade trov konania rozhodol tak, že túto v konaní úspešnej žalovanej nepriznal, nakoľko žalovaná o jej priznanie ani nežiadala.

## II.

9. Proti tomuto uzneseniu podal žalobca v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť.

10. Namietal, že krajský súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 440 ods. 1 písm. g/ SSP), a tiež, že sa odklonil od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu (§ 440 ods. 1 písm. h/ SSP).

11. V kasačnej sťažnosti poukázal na záver krajského súdu, ktorý v napadnutom rozhodnutí konštatoval, že jedným zo základných predpokladov nečinnosti orgánu verejnej správy je aj nepokračovanie v konaní so zákonnou povinnosťou konať. Z pojmu „zákonná povinnosť“ odvodil nemožnosť postupu, pri ktorom by rozhodnutie o prerušení konania bolo zákonnou prekážkou konania vo veci, v nadväznosti na čo namietal, že v danom prípade bolo rozhodnutie č. 2712/2021-PB-DvN zo dňa 08. marca 2021 o prerušení konania o dávku v nezamestnanosti rozhodnutím svojvoľným. Taktiež dal do pozornosti, že v tomto rozhodnutí žalovaná uvádza, že dôvodom prerušenia konania je skutočnosť, že nie sú k dispozícii všetky dokumenty potrebné pre správne posúdenie nároku na dávku v nezamestnanosti, neuvádza však, rovnako ako ani krajský súd, o aké konkrétne dokumenty ide. V uvedenom žalobca videl vadu nesprávneho právneho posúdenia veci, nakoľko mal za to, že dôvody

prerušená konania žalovanou vo vyššie uvedenej veci sú nepreskúmateľné, a teda nie je zrejmé, prečo žalovaná po uplynutí primeraného času na získanie dokumentov v konaní nepokračuje.

12. Vadou nesprávneho právneho posúdenia trpí podľa žalobcu aj záver krajského súdu, ktorý vyslovil, že nečinnosť žalovanej nie je svojvoľná, keďže jej dôvodom je prerušenie konania. Namietal, že za odpadnutie dôvodov je potrebné považovať aj to, ak sa hoci aj po prerušení konania ukáže, že tieto dôvody pred prerušením konania boli irelevantné, či dokonca svojvoľné, prípadne vyplývajú z nesprávnej vlastnej činnosti správneho orgánu. Tvrdil, že žalovaná je nečinná, keď po vyše roku od začiatku konania potrebné dokumenty nezháňa.

13. Za nesprávnu označil aj argumentáciu krajského súdu, ktorý uviedol, že je povinnosťou žalovanej čakať do doby, keď odpadnú dôvody, pre ktoré bolo konanie prerušené, nakoľko žalobca mal za to, že tieto dôvody neexistujú. Uviedol, že skutkový stav je zrejmý, avšak žalovaná potrebné údaje nezadala do svojho informačného systému, prípadne sama spôsobuje pretrvávanie dôvodov na pokračovanie prerušenia konania.

14. Taktiež krajskému súdu vyčítal, že sa pri rozhodovaní odklonil od ustálenej judikatúry, pričom poukázal na rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „najvyšší súd“) sp. zn. 6Sžk/3/2021, v ktorom tento konštatoval, že judikatúra vyhodnotila za nečinnosť aj také konanie orgánu verejnej správy, ktoré zahŕňa vykonávanie nezmyselných a neúčelných úkonov. Práve postup žalovanej spočívajúci vo vydaní rozhodnutia o prerušení konania označil za vykonanie nezmyselného a neúčelného úkonu. Ďalej dal do pozornosti aj rozhodnutie najvyššieho súdu sp. zn. 8Sžk/34/2020, v ktorom dospel k záveru, že ak účastník konania namieta, že dôvod prerušenia administratívneho konania odpadol, v takom prípade nie je sporná zákonnosť samotného prerušenia administratívneho konania, ale dôvodnosť jeho zotrúvania. Zároveň dodal, že považuje rozhodnutie žalovanej o prerušení konania, upovedomenie prokurátorky o spôsobe vybavenia protestu, ako aj uznesenie krajského súdu za nepreskúmateľné. Aj v tejto skutočnosti videl rozpor s ustálenou judikatúrou.

15. Nesúhlasil ani so záverom krajského súdu, že rozhodnutie o prerušení konania je potenciálne spôsobilým predmetom súdneho prieskumu. Mal za to, že v prípade podania žaloby priamo voči rozhodnutiu o prerušení konania, by žalobca na krajskom súde úspešný nebol.

16. Navrhol, aby Najvyšší správny súd Slovenskej republiky napadnuté uznesenie krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Zároveň si uplatnil náhradu trov konania.

### III.

17. Žalovaná sa ku kasačnej sťažnosti žalobcu vyjadrila podaním zo dňa 02. februára 2022.

18. Uviedla, že konanie vo veci posúdenia nároku žalobcu na dávku v nezamestnanosti bolo prerušené rozhodnutím č. 2712/2021-PB-DvN zo dňa 08. marca 2021 z dôvodu nesúlady medzi poslednou priznanou mierou poklesu výkonu zárobkovej činnosti - 60% a nevyčíslenými vymeriavacími základmi u zamestnávateľa, čo žalovaná šetrila formou nesúlady údajov u Sociálnej poisťovne, pobočky Bratislava, kam bývalý zamestnávateľ žalobcu sociálnym poistením (odvodmi) patril.

19. Uvedený nesúlad bol šetrený na oddelení výberu poistného Sociálnej poisťovne Bratislava, na dôchodkovom oddelení Sociálnej poisťovne, ústredie Bratislava a tiež na oddelení lekárskej posudkovej činnosti na Sociálnej poisťovni v Považskej Bystrici, ktoré posudzovalo zdravotný stav žalobcu. Z predmetného šetrenia vyplynulo, že vymeriavacie základy nie sú riešené so zamestnávateľom z dôvodu, že o opakovaných opravných prostriedkoch vo veci priznania miery poklesu výkonu zárobkovej činnosti nebolo doposiaľ rozhodnuté, a preto nie je jasné, či vymeriavacie základy zostanú „nula“, tak ako sú stále u zamestnávateľa vedené, alebo pri invalidite do 70% budú vymeriavacie základy vyčíslené a poistné za žalobcu bude zamestnávateľom doplatené. Dodala, že oddelenie poistenia v nezamestnanosti a garančného poistenia je v kontakte s vyššie uvedenými útvarmi a priebežne sa informuje o aktuálnom stave, tento je však nezmenený. Ďalej uviedla, že

Krajský súd v Trenčíne rozsudkom č.k. 28Sa/45/2019-123 zo dňa 27. mája 2020 zrušil rozhodnutia generálneho riaditeľa Sociálnej poisťovne č. XXX XXX XXXX X zo dňa 20. septembra 2019 a rozhodnutie Sociálnej poisťovne, ústredie č. XXX XXX XXXX X zo dňa 17. júna 2019 a vec vrátil prvostupňovému správne orgánu na ďalšie konanie. Na základe uvedeného bol opakovane posúdený zdravotný stav žalobcu, a to s výsledkom miery poklesu výkonu zárobkovej činnosti na 60% od 08. novembra 2016, pričom vo veci bolo dňa 30. septembra 2021 vydané rozhodnutie Sociálnej poisťovne, ústredia Bratislava o priznaní invalidného dôchodku s mierou poklesu výkonu zárobkovej činnosti na 60%, voči ktorému žalobca podal opakovane opravný prostriedok.

20. V závere vyjadrenia uviedla, že stav je nezmenený a konanie vo veci posúdenia nároku na dávku v nezamestnanosti zostáva naďalej prerušené do rozhodnutia o odvolaní žalobcu voči priznanej miere poklesu výkonu zárobkovej činnosti, čo zakladá priznanie, resp. nepriznanie dávky v nezamestnanosti. Následne, ak zostane v platnosti miera poklesu 60%, bude nutné vyčíslenie vymeriavacích základov zamestnávateľom pre samotný výpočet dávky v nezamestnanosti. Po doriešení uvedeného oddelenie poistenia v nezamestnanosti a garančného poistenia bezodkladne pristúpi k posúdeniu nároku na dávku v nezamestnanosti a vo veci vydá rozhodnutie.

#### IV.

21. Žalobca sa k vyjadreniu žalovanej vyjadril podaním zo dňa 09. februára 2022, v ktorom uviedol, že bez predloženia riadneho rozhodnutia kasačného súdu, ktorým by žalovaná preukázala platnú mieru poklesu vykonávať zárobkovú činnosť u žalobcu 60% (prípadne inú), t.j. mieru platnú a účinnú pre posudzované obdobie za účelom priznania nároku na dávku v nezamestnanosti, považuje za zrejmé, že nečinnosť žalovanej je nedôvodná, neopiera sa o právne relevantné skutočnosti, teda je svojvoľná.

#### V.

22. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“) ako súd kasačný (§ 11 písm. h/ SSP) preskúmal napadnuté uznesenie krajského súdu z dôvodov a v rozsahu uvedenom v kasačnej sťažnosti (§ 453 ods. 1, 2 SSP) postupom bez nariadenia pojednávania podľa § 455 SSP a po jej preskúmaní dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná a je potrebné ju zamietnuť.

23. Predmetom kasačného konania v danej veci bolo uznesenie krajského súdu, ktorým tento v zmysle § 249 SSP zamietol žalobu žalobcu, ktorou sa tento domáhal odstránenia nečinnosti orgánu verejnej správy - Sociálnej poisťovne, pobočky Považská Bystrica v administratívnom konaní vedenom žalovanou pod sp. zn. 40896/2020-PB o žiadosti žalobcu o priznanie dávky v nezamestnanosti.

24. Z obsahu administratívneho spisu kasačný súd zistil, že žiadosťou zo dňa 25. novembra 2020 si žalobca u žalovanej uplatnil nárok na dávku v nezamestnanosti, čím sa začalo konanie vo veci posúdenia nároku na dávku v nezamestnanosti. Listom zo dňa 19. januára 2021 žalovaná žalobcu upovedomila o predĺžení lehoty na rozhodnutie, a to z dôvodu, že ku dňu vydania predmetného upovedomenia neboli doriešené sporné údaje u posledného zamestnávateľa žalobcu, potrebné pre správne posúdenie nároku na dávku v nezamestnanosti, z ktorého dôvodu nebolo možné rozhodnúť v zákonom ustanovenej 60-dňovej lehote. Následne rozhodnutím č. 2712/2021-PB-DvN zo dňa 08. marca 2021 žalovaná rozhodla o prerušení konania vo veci posúdenia nároku na dávku v nezamestnanosti žalobcu, a to do presného a úplného zistenia skutkového stavu veci. V odôvodnení tohto rozhodnutia uviedla, že nie sú k dispozícii všetky dokumenty potrebné pre správne posúdenie nároku na dávku v nezamestnanosti, pričom žalovaná bude v konaní pokračovať po presnom a úplnom zistení skutkového stavu veci, teda po doručení všetkých potrebných dokumentov bude žiadosť žalobcu o dávku v nezamestnanosti posúdená a vo veci bude vydané rozhodnutie.

25. Zo spisového materiálu ďalej vyplýva, že žalobcovi bol od 27. januára 2009 priznaný invalidný dôchodok s 80% mierou poklesu pracovnej schopnosti. Rozhodnutím Sociálnej poisťovne, ústredie Bratislava zo dňa 04. októbra 2014 bola žalobcovi miera jeho poklesu pracovnej schopnosti určená na

60%, pričom toto rozhodnutie nadobudlo právoplatnosť až dňa 08. novembra 2016. Rozhodnutie vo veci invalidného dôchodku vydané Sociálnou poisťovňou, ústredie Bratislava dňa 17. júna 2019, ako i rozhodnutie Generálneho riaditeľa Sociálnej poisťovne zo dňa 20. septembra 2019 boli správnym súdom zrušené a vec bola vrátená prvostupňovému správne mu orgánu na ďalšie konanie.

26. Žalobou proti nečinnosti orgánu verejnej správy sa môže žalobca domáhať odstránenia nečinnosti orgánu verejnej správy v začatom administratívnom konaní (§ 242 ods. 1 SSP). Žalobným návrhom sa pritom nemožno domáhať konkrétneho spôsobu rozhodnutia v administratívnom konaní, ale žalobca - fyzická osoba sa má domáhať, aby žalovaný orgán verejnej správy v určenej lehote konal a rozhodol, vydal opatrenie alebo vykonal úkon (§ 250 ods. 1 SSP).

27. Predpokladom úspešnosti žaloby fyzickej osoby proti nečinnosti orgánu verejnej správy je preukázanie toho, že:

- žaloba sa týka začatého administratívneho konania (§ 242 ods. 1 SSP),
- žalobca je účastníkom daného administratívneho konania (§ 244 ods. 1 SSP),
- žalobca neúspešne vyčerpal sťažnosť alebo podnet na prokuratúru (§ 244 ods. 1 SSP),
- žalovaný je nečinný, t.j. protiprávne nepokračuje v začatom administratívnom konaní [§ 3 ods. 1 písm. d/ SSP].

28. Z obsahu žaloby vyplýva, že prvé tri uvádzané predpoklady boli v prejednávanej veci naplnené. Spornou otázkou medzi účastníkmi konania zostalo, či žalovaná vykazuje nečinnosť, ak nevydala rozhodnutie v konaní o nároku žalobcu na dávku v nezamestnanosti.

29. Pri posudzovaní nastolenej spornej otázky vychádzal najvyšší správny súd z podstaty nečinnosti orgánu verejnej správy, tak ako je vymedzená v ustanovení § 3 písm. d/ SSP.

30. Nečinnosťou orgánu verejnej správy je stav, keď orgán verejnej správy protiprávne nepokračuje v začatom administratívnom konaní, alebo stav, keď orgán verejnej správy protiprávne z úradnej povinnosti nezačal administratívne konanie. Z uvedeného vyplýva, že základným predpokladom nečinnosti je vždy jeho protiprávnosť, ktorá znamená, že pasivita orgánu verejnej správy je v rozpore s normatívne ustanovenou povinnosťou konať, pričom takáto povinnosť vyplýva z konkrétneho zákonného ustanovenia, pretože pôsobnosť orgánov verejnej správy vrátane lehôt, v rámci ktorých sa má táto realizovať, je v zásade upravená v zákonnej forme (Baricová, J., Fečík, M., Števec, M., Filová, A. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava : C. H. Beck, 2018, s. 1197).

31. Nečinnosťou orgánu verejnej správy sa rozumie jeho pasivita vo veciach, ktoré mu boli predložené na rozhodnutie, aj keď niet žiadnej zákonnej alebo faktickej prekážky na to, aby správny orgán konal a vo veci rozhodol. Nečinnosť môže spočívať v opomenutí správneho orgánu vykonať predpísaný úkon alebo v zbytočných prietáhoch v jeho postupe, ale môže spočívať aj v tom, že na miesto rozhodnutia správny orgán tvrdí nedostatok svojej právomoci a vec vybaví len listom alebo informáciou, prípadne záznamom v spise.

32. V posudzovanej veci kasačný súd dospel k záveru, že hoci žalovaná rozhodnutím č. 2712/2021-PB-DvN zo dňa 08. marca 2021 rozhodla o prerušení konania o priznanie dávky v nezamestnanosti, teda s ohľadom na túto skutočnosť vo veci nekoná, nepredstavuje v tomto prípade nečinnosť žalovanej nezákonný stav. Žalovaná rozhodla o prerušení konania dôvodne, pričom žiaden zákonný predpis nedáva žalovanej možnosť ovplyvniť dĺžku doby tohto prerušenia. Na základe vyššie uvedeného kasačný súd konštatuje, že žalovaná postupovala v súlade s právnymi predpismi, keď vo veci za daných podmienok nevykonala ďalšie úkony, resp. nevydala rozhodnutie.

33. Kasačný súd má za to, že krajský súd v napadnutom uznesení vyčerpávajúcim spôsobom zodpovedal všetky žalobcom nastolené otázky, prečo nemohol návrhu vyhovieť, a považuje ich za vecne a právne správne. Preto je potrebné prisvedčiť správnosti rozhodnutia krajského súdu, ktorý žalobu ako nedôvodnú podľa § 249 SSP zamietol.

34. Kasačný súd zároveň nezistil, že by sa správny súd odchyľil od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu, nakoľko pokiaľ išlo o dve rozhodnutia kasačného súdu, na ktoré žalobca poukázal v kasačnej sťažnosti, nejednalo sa o rozhodnutia v skutkovo a právne podobnej veci. Z uvedeného dôvodu túto kasačnú námietku žalobcu vyhodnotil kasačný súd ako nedôvodnú.

35. Taktiež nemohol súhlasiť s tvrdením žalobcu, že nie je zrejmé, prečo žalovaná po uplynutí primeraného času na získanie dokumentov v konaní nepokračuje. Najvyšší správny súd konštatuje, že krajský súd dostatočne zistil skutkový stav veci a pri vydaní svojho rozhodnutia vychádzal tak z obsahu administratívneho spisu, ako aj z tvrdení žalobcu a ním predložených listinných dôkazov.

36. Vzhľadom na uvedené Najvyšší správny súd Slovenskej republiky s poukazom na závery uvedené vyššie považoval námietky žalobcu vznesené v kasačnej sťažnosti za neopodstatnené, a preto kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú podľa § 461 SSP zamietol.

37. O nároku na náhradu trov kasačného konania rozhodol tak, že účastníkom tento nepriznal. Urobil tak preto, lebo žalobca nemal úspech v kasačnom konaní, a súčasne nezistil výnimočné dôvody, pre ktoré by žalovaná mohla spravodlivo požadovať náhradu trov konania (§ 467 ods. 1 v spojení s § 167 ods. 1 a § 168 SSP).

38. Toto rozhodnutie prijal najvyšší správny súd v senáte pomerom hlasov 3:0 (§ 139 ods. 4 veta prvá SSP v spojení s § 147 ods. 2 SSP).

#### **P o u č e n i e :**

Proti tomuto uzneseniu n i e j e prípustný opravný prostriedok.