

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 7Ssk/133/2022
Identifikačné číslo spisu: 2020200304
Dátum vydania rozhodnutia: 29. marca 2023
Meno a priezvisko: Mgr. Michal Novotný
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:2020200304.1

UZNESENIE

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky vo veci žalobcu: G. Š. P., A.. XX. Y. XXXX, Š. XXX/XX, N., zastúpeného advokátskou kanceláriou: JUDr. Michal Krutek, s.r.o., IČO: 47 254 581, Hlavná 11, Trnava, proti žalovanej: Sociálna poisťovňa, pobočka Trnava, V. Clementisa 24/A, Trnava, o ochranu pred nečinnosťou, o kasačnej sťažnosti žalovanej proti uzneseniu Krajského súdu v Trnave č. k. 48 Sa 22/2020-76 z 25. februára 2022 takto

r o z h o d o l :

I. Uznesenie Krajského súdu v Trnave č. k. 48 Sa 22/2020-76 z 25. februára 2022 sa zrušuje a vec sa mu vracia na ďalšie konanie.

II. Návrh na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti sa zamietá.

O d ô v o d n e n i e

I.

Administratívne konanie a konanie pred správnym súdom

1. Z administratívnych spisov žalovanej vyplýva, že žalobca bol od 1. júla 2018 prihlásený na povinné poistenie v nezamestnanosti ako zamestnanec zamestnávateľa - spoločnosti Tados, s.r.o., IČO: 51 762 072. Jeho vymeriavací základ za toto obdobie dosiahol sumy najvyššieho prípustného vymeriavacieho základu podľa § 138 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov. Po skončení pracovného pomeru a zápise do evidencie uchádzačov o zamestnanie žalobca 8. júla 2020 požiadal o výplatu dávky v nezamestnanosti na úrade práce, sociálnych vecí a rodiny, ktorý žiadosť postúpil žalovanej. Žalovaná po zistení, že zamestnávateľ neodviedol za žalobcu za obdobie trvania pracovného pomeru žiadne odvody, že po celý čas vykazoval stratu a že spoločníkom zamestnávateľa bol otec žalobcu, podala 2. septembra 2020 trestné oznámenie pre podozrenie zo subvenčného podvodu podľa § 225 Trestného zákona. V ňom vyjadrila podozrenie, že pracovný pomer žalobcu s vysokým vymeriavacím základom bol uzavretý len naoko, aby získal dávku v nezamestnanosti. Zároveň v tento deň žalobcovi oznámila, že predlžuje lehotu na rozhodnutie podľa § 210 ods. 2 zákona č. 461/2003 Z. z. Rozhodnutím z 25. septembra 2020, č. 15675/2020-TT-DvN, potom žalovaná prerušila konanie podľa § 193 ods. 3 cit. zák. „do presného a úplného zistenia skutkového stavu“. V

jeho odôvodnení odkázala na podané trestné oznámenie s tým, že v konaní bude pokračovať po skončení trestného konania.

2. Pretože žalovaná nepokračovala v konaní o priznanie dávky v nezamestnanosti ani na sťažnosť žalobcu, domáhal sa žalobou, aby bola zaviazaná pokračovať v ňom. Zdôraznil v nej, že prerušením kvôli trestnému oznámeniu žalovaná nerešpektuje prezumpciu neviny. Navyše prerušenie na tak dlhý čas odporuje účelu dávky v nezamestnanosti, ktorým je preklopenie aktuálnej životnej situácie. Správny súd tu napadnutým uznesením č. k. 48 Sa 22/2020-76 žalobe vyhovel a zaviazal žalovanú, aby do 30 dní pokračovala konaní. Vytkol žalovanej, že v rozhodnutí z 25. septembra 2020 obdobie prerušenia bližšie časovo ani inak neoznačila, a tak nie je jasné, kedy odpadnú dôvody prerušenia konania. Žalovaná podľa neho nevysvetlila, aké dokazovanie vykonala, čo zostalo neobjasnené a prečo si vlastne úsudok o významných okolnostiach nemôže urobiť sama. Hoci prerušenie nie je protizákonné, nemôže legitimizovať nečinnosť žalovanej.

II.

Kasačná sťažnosť a vyjadrenie k nej

3. Včas podanou kasačnou sťažnosťou sa žalovaná domáha zrušenia tohto uznesenia a vrátenia veci na ďalšie konanie. Vytkla mu arbitrárnosť, pretože správny súd nezohľadnil jej námietky, že žalobca neunesol dôkazné bremeno jej nečinnosti, a že záver o nečinnosti nemá oporu v ustanoveniach právneho predpisu. Správny súd podľa nej prekročil medze § 242 SSP, keď žalobe vyhovel len preto, že žalovaná nevysvetlila svoj postup. Podmienky nároku na dávku v nezamestnanosti upravuje zákon č. 461/2003 Z. z. a rozhoduje sa o nej v dávkovom konaní. Ustanovenie § 193 cit. zák. síce neukladá uviesť vo výroku obdobie, do ktorého sa konanie prerušuje, žalovaná ho však aj tak ohraničila skončením trestného konania, v ktorom sa skúmajú skutky žalobcu v súvislosti s uplatňovaním nároku na dávky. Správny súd žalovanú núti, aby rozhodovala bez riadneho zistenia skutkového stavu, hoci zákon dovoľuje prerušiť konanie práve kvôli tomu. Žalovaná odkázala na rozhodnutia správnych súdov v iných konaniach, ako aj judikatúru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a Ústavného súdu Slovenskej republiky. Konanie prerušila práve preto, že nemôže vykonávať úkony na zistenie skutkového stavu, pričom § 193 ods. 3 zákona č. 461/2003 Z. z. na tento dôvod neviaže žiadne ďalšie podmienky. Kľúčovou otázkou v prerokúvanej veci je, či môže takéto prerušenie zakladať dôvod nečinnosti. Nečinnosť totiž nastáva len tým, že orgán nekoná, ale tým, že toto nekonanie je protiprávne. Žalobca v podstate vyjadruje nesúhlas s dôvodom prerušenia, nie s nečinnosťou, ktorej protiprávnosť ani riadne nepreukázal. Správny súd žalobe vyhovel, hoci neskúmal, či už odpadli dôvody prerušenia v zmysle § 193 ods. 5 zákona č. 461/2003 Z. z., a dôvody jeho rozhodnutia svedčia o tom, že nereflektoval súbežne prebiehajúce trestné konanie. Správny súd tak vo výsledku žalovanej vyčíta, že postupovala spôsobom, ktorý jej § 193 ods. 3 cit. zákona výslovne dovoľuje. V závere žalovaná navrhla, aby sa jej kasačnej sťažnosti priznal odkladný účinok.

4. Žalobca navrhol zamietnuť kasačnú sťažnosť. V úvode odkázal na uznesenie tunajšieho súdu sp. zn. 7 Ssk 31/2021, ktoré sa už zaoberalo dôvodom prerušenia podľa § 193 ods. 3 zákona č. 461/2003 Z. z. Rozhodnutie o prerušení konania je podľa neho vylúčené zo súdneho prieskumu a má sa skúmať pri posudzovaní nečinnosti orgánu verejnej správy; k tomu odkázal na skoršiu judikatúru najvyššieho súdu a ústavného súdu. Opätovne zdôraznil, že dávka v nezamestnanosti má zabezpečiť príjem po skončení zamestnania, nie v ďalekej budúcnosti. Žalovaná však zadržíava výplatu tejto dávky tým, že na základe vlastného trestného oznámenia preruší konanie. Vo veciach, v ktorých žalovaná takéto trestné oznámenie podala, už orgány činné v trestnom konaní jej trestné oznámenia odmietli, prípadne zastavili trestné konania. Žalobca odkázal aj na rozhodnutie správneho súdu, ktorý sa s jeho názorom stotožnil. Na záver zdôraznil, že správny súd neuložil žalovanej, ako má vo veci rozhodnúť, ale len, že má v konaní pokračovať. Tým samým ešte nevzniká žiadna ujma na verejných financiách.

III.

Posúdenie veci kasačným súdom

5. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP) preskúmal napadnuté uznesenie v celom rozsahu (§ 453 ods. 1 SSP) a predchádzajúce konanie pred správnym súdom bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP) v medziach uplatnených sťažnostných bodov (§ 453 ods. 2 SSP).

6. Predmetom prerokúvanej veci je otázka, či postup žalovanej, ktorá prerušila konanie a súbežne podala trestné oznámenie pre podozrenie zo subvenčného podvodu, je nečinnosťou. Nečinnosťou sa podľa § 3 písm. d) SSP rozumie okrem iného stav, stav, keď orgán verejnej správy protiprávne

nepokračuje v začatom administratívnom konaní. Ako správne uvádzal žalobca, touto otázkou sa už kasačný súd zaoberal v uznesení sp. zn. 7 Ssk 31/2021 z 30. novembra 2021. Podľa tam vyslovených záverov už z definície v § 3 písm. d) SSP vyplýva, že pre posúdenie, či orgán verejnej správy je alebo nie je nečinný, treba zistiť, či podľa právnych predpisov, ktorými sa spravuje jeho administratívne konanie, v ňom mal alebo nemal pokračovať. Z toho, že orgán verejnej správy prerušil konanie, urobil tak v súlade so zákonom a jeho rozhodnutie niekto nenapadol, nemožno automaticky vyvodzovať, že jeho nečinnosť nie je protiprávna. Úlohou správneho súdu je totiž zistiť, či toto prerušenie je podľa príslušného právneho predpisu dôvodom, aby v administratívnom konaní nepokračoval, ako aj to, či a za akých okolností má podľa príslušného predpisu v administratívnom konaní pokračovať. Pritom môže správny súd vychádzať predovšetkým z dôvodov, ktoré sám orgán verejnej správy uviedol v rozhodnutí o prerušení.

7. Žalobca si v prerokúvanej veci uplatnil nárok na výplatu dávky poistenia v nezamestnanosti (§ 13 ods. 5 zákona o sociálnom poistení). Rozhodovanie o dávke je podľa § 172 ods. 3 písm. a) a ods. 4 zákona o sociálnom poistení dávkovým konaním, v ktorom sa postupuje podľa tretej časti tohto zákona. Podľa § 184 ods. 1 cit. zák. sa dávkové konanie začína na základe písomnej žiadosti fyzickej osoby, ktorá si uplatnila nárok na dávku. V prerokúvanej veci sa teda začalo dávkové konanie, v ktorom bola príslušná organizačná zložka žalovanej povinná postupovať tak, aby úplne a presne zistila skutočný stav veci (§ 195 ods. 1 zákona o sociálnom poistení). Podľa § 193 ods. 1 cit. zák. organizačná zložka preruší konanie okrem iného vtedy, ak sa začalo konanie o predbežnej otázke. Podľa odseku 3 cit. paragrafu ho preruší aj vtedy, ak v lehote na vydanie rozhodnutia nemožno presne a úplne zistiť skutočný stav veci. Podľa § 193 ods. 5 zákona o sociálnom poistení organizačná zložka v konaní pokračuje z vlastného podnetu alebo na podnet účastníka konania, len čo odpadnú dôvody, pre ktoré sa konanie prerušilo.

8. Podľa § 249 a § 250 ods. 1 SSP tak správny súd mal v prerokúvanej veci posúdiť, či v administratívnom konaní nenastali podmienky predpokladané v § 193 ods. 5 zákona o sociálnom poistení, teda či neodpadol dôvod tohto prerušenia. Len na základe tohto posúdenia mohol urobiť záver o tom, či nepokračovanie žalovanej v začatom administratívnom konaní je alebo nie je protiprávne. Žalovaná vo výsledku správne namieta, že napadnuté uznesenie takýto záver neobsahuje. Správny súd totiž namiesto otázky, či boli alebo neboli naplnené zákonné podmienky postupu v konaní, posudzoval, či prerušenie bolo „legitímne“. Legitímnosť (teda vhodnosť či nevhodnosť) určitého postupu podľa cit. § 3 ods. 1 písm. d) a § 249 a 250 ods. 1 SSP nie je tým, čo vymedzuje nečinnosť, a tým ani rozsah a intenzitu prieskumnej právomoci správneho súdu. Rovnako je dôvodná poznámka žalovanej, že ustanovenie § 193 ods. 3 zákona č. 461/2003 Z. z. neukladá povinnosť ohraničiť prerušenie konania časovým údajom. Na druhej strane však výklad tohto ustanovenia zo strany žalovanej celkom nezodpovedá výkladu, ktorý zaujal tunajší súd v citovanom uznesení sp. zn. 7 Ssk 31/2021.

9. Žalovaná totiž v kasačnej sťažnosti naďalej zastáva názor, že prerušenia konania podľa cit. § 193 ods. 3 je zároveň dostatočným odôvodnením toho, že vo veci nevykonáva žiadne úkony. Kasačný súd však už v uvedenom uznesení zdôraznil, že takýto výklad vytvára vo svojej podstate tautológiu, pretože nepokračovanie v takto prerušenom konaní by vlastne nikdy nemohlo byť protiprávne. Zisťovanie podkladov rozhodnutia je totiž práve účelom konania, nie účelom jeho prerušenia. Ak organizačná zložka nemôže obstarat' podklady pre rozhodnutie a konanie preruší, znamená to, že ani nebude vykonávať činnosti k obstaraniu podkladov rozhodnutia (§ 195 ods. 1 zákona o sociálnom poistení). Potom ale tieto podklady ani neobstará, ale tak nemôže tento dôvod prerušenia ani odpadnúť. Taký výklad však kasačný súd nepovažoval za prijateľný už z dôvodu, že čl. 48 ods. 2 ústavy zaručuje právo na prerokovanie veci bez zbytočných prieťahov v každom konaní vo veci samej, vrátane konaní pred orgánmi verejnej správy (s odkazom na nález ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 62/99).

10. So správnym súdom možno súhlasiť v tom, že postup žalovanej nie je celkom jasne zrozumiteľný. Predovšetkým, nezodpovedá zákonu jej opakovane vyjadrený názor, že nárok na dávku v nezamestnanosti nevzniká zo zákona. Podľa § 109 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. totiž nárok na dávku v nezamestnanosti vzniká odo dňa splnenia podmienok ustanovených týmto zákonom; nárok na dávku zamestnanca nezávisí od splnenia povinnosti zamestnávateľa odvádzať poistné. Podľa § 109 ods. 2 cit. zák. potom nárok na výplatu dávky vzniká jednak vznikom nároku (v zmysle odseku 1) a splnením podmienok na jej výplatu a podaním žiadosti o priznanie alebo vyplácanie. Podmienky

vzniku nároku na dávku v nezamestnanosti upravuje § 104 a § 105 cit. zák., podľa ktorého tento nárok vzniká odo dňa zaradenia do evidencie v zásade vtedy, ak bol poistenec v posledných štyroch rokoch pred zaradením do evidencie poistený v nezamestnanosti najmenej dva roky. Z citovaných ustanovení tak plynie, že ak poistenec skutočne bol takto poistený a je zaradený do evidencie uchádzačov, od tohto okamihu mu vzniká nárok na dávku v nezamestnanosti priamo na základe zákona. Rozhodnutie organizačnej zložky o priznaní tejto dávky [§ 178 ods. 1 písm. a) piaty bod zákona č. 461/2003 Z. z.] má tak z tohto hľadiska zásadne len deklaratórny charakter, pretože sa ním len potvrdzuje, že zákonné podmienky sa naplnili. Nečinnosť žalovanej v takomto konaní sa tak dotýka práva poistenca v tom zmysle, že ak skutočne splnil zákonné podmienky na výplatu dávky, oddaľuje sa vydanie titulu, na základe ktorého sa mu tieto dávky aj skutočne začnú vyplácať.

11. Správny súd mal ďalej pravdu aj v tom, že z rozhodnutí žalovanej o prerušení konania nie je celkom zrejmé, aké konkrétne skutkové zistenia považuje za podstatné na to, aby sa ňou zistený skutkový stav mohol považovať za zistený presne a úplne. Z ustanovení citovaných v predošlom odseku totiž vyplýva, že nárok na dávku v nezamestnanosti je závislý len od trvania poistenia a evidencie v nezamestnanosti. O vzniku, prerušení alebo zániku poistenia však podľa § 178 ods. 1 písm. a) prvého bodu zákona č. 461/2003 Z. z. rozhoduje zasa len pobočka Sociálnej poisťovne a nie iný orgán. Podľa odôvodnenia rozhodnutia o prerušení je dôvodom prerušenia prebiehajúce trestné konanie, v ktorom sa však len zisťujú trestné činy a trestajú ich páchatelia (§ 1 Trestného poriadku). Výsledkom trestného konania tak nemôže byť rozhodnutie o tom, či žalobca bol alebo nebol poistený a či bol alebo nebol evidovaný ako nezamestnaný. Zrejme preto aj žalovaná neprerušila konanie podľa § 193 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z., teda kvôli prebiehajúcej otázke, pretože v trestnom konaní sa takáto prejudiciálna otázka riešiť nebude.

12. Zo zvoleného dôvodu prerušenia v rozhodnutí z 25. septembra 2020 a z odôvodnenia tohto rozhodnutia tak vo výsledku možno usúdiť, že žalovaná predpokladá, že v prebiehajúcom trestnom konaní sa orgánom činným v trestnom konaní podarí zistiť určité skutočnosti, ktoré môžu prispieť k celkovému zisteniu skutkového stavu v konaní o dávke žalobcu. Podľa § 193 ods. 5 zákona č. 461/2003 Z. z. potom žalovaná mala v konaní pokračovať, len čo z trestného konania vplynú také zistenia, ktoré úplne a presne utvárajú skutkový stav, potrebný podľa § 209 ods. 1 cit. zák. pre jej rozhodnutie. Pokiaľ boli v trestnom konaní urobené takéto zistenia alebo naopak, pokiaľ z trestného konania vyplynie, že takéto zistenia (už) nemožno urobiť, je povinnosťou žalovanej pokračovať v konaní. Úlohou správneho súdu v konaní o ochrane proti nečinnosti potom bolo posúdiť, či takéto okolnosti nastali, a ak áno, či žalovaná v konaní pokračuje alebo nie.

13. Žalovaná však vo výsledku dôvodne vytyka správneho súdu, že takéto posúdenie nevykonala. Správny súd sa totiž okrem už uvedených úvah o legitímnosti prerušenia v podstate len stručne zmienil, že žalovaná svoj postup nevysvetlila (ods. 24 napadnutého uznesenia). Podľa citovaných ustanovení § 3 ods. 1 písm. d), § 249 a § 250 ods. 1 SSP je však posudzovanie tohto postupu vecou správneho súdu, ktorý pritom nie je viazaný tým, či mu žalovaný niečo vysvetlí alebo nevysvetlí. Podľa § 135 ods. 2 písm. a) SSP je navyše pre správny súd rozhodujúci stav v čase vydania jeho rozhodnutia, ak ide (okrem iného) o konanie podľa § 6 ods. 2 písm. e) SSP. Na tento účel správny súd v zmysle § 120 písm. b) SSP nie je ani viazaný skutkovým stavom zisteným orgánom verejnej správy a môže sám vykonať dokazovanie. Správny súd tak musí sám zistiť, aké skutkové zistenia sú pre konanie žalovanej podstatné a musí sám preveriť, či skutkové zistenia urobené v prebiehajúcom trestnom konaní, môžu napomáhať žalovanej pri presnom a úplnom zistení skutkového stavu, ktorý potrebuje pre rozhodnutie o nároku žalobcu na dávku v nezamestnanosti. Kasačnému súdu neuniklo, že správny súd urobil počas konania dopyt na žalovanú, ktorá mu predložila oznámenie Krajského riaditeľstva Policajného zboru v Trnave z 9. novembra 2021, podľa ktorého sa žalobcovi vznieslo obvinenie z trestného činu v štádiu pokusu. Napriek tomu, že správny súd rozhodol až za tri mesiace po tomto dátume, túto skutočnosť v odôvodnení napadnutého uznesenia neuvádza, ani ju nijako nevyhodnocuje. Rovnako nevykonala žiadne dokazovanie na zistenie, akého skutku sa týka toto obvinenie, o aké skutkové zistenia sa opiera a či by tieto zistenia eventuálne nepostačovali na to, aby žalovaná mohla považovať skutkový stav za presne a úplne zistený aj na účely svojho rozhodnutia.

IV.

Záver

14. Správny súd tak vec nesprávne právne posúdil, keď sa dostatočne nezaoberal otázkou, či postup žalovanej po vydaní rozhodnutí o prerušení konania zodpovedá vyššie citovaným ustanoveniam

zákona č. 461/2003 Z. z. Kasačná sťažnosť žalovanej je teda dôvodná, a preto kasačný súd podľa § 462 ods. 1 SSP napadnuté uznesenie zrušil a vec vrátil správne mu súdu na ďalšie konanie. Správny súd tak o žalobe žalobcov znova rozhodne, viazaný právnym názorom kasačného súdu (§ 469 SSP), a to podľa stavu v čase vydania jeho nového rozhodnutia [§ 135 ods. 2 písm. a) SSP], ktorý na tento účel riadne zistí.

15. Vecným vybavením kasačnej sťažnosti žalovanej zanikli dôvody, aby sa jej priznal odkladný účinok. Preto kasačný súd spolu s rozhodnutím vo veci samej zamietol aj zodpovedajúci návrh žalovanej.

16. Trovy konania o tejto kasačnej sťažnosti sú súčasťou trov konania, o ktorých podľa § 467 ods. 3 SSP rozhodne správny súd v novom rozhodnutí vo veci samej.

17. Toto uznesenie bolo prijaté pomerom hlasov 3 : 0 (jednomyseľne).

Poučenie :

Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.