

Súd: Najvyšší správny súd Slovenskej republiky
Spisová značka: 7Ssk/30/2023
Identifikačné číslo spisu: 9623200366
Dátum vydania rozhodnutia: 31. mája 2023
Meno a priezvisko: Mgr. Michal Novotný
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:9623200366.1

ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom zo sudcov: Michal Novotný (sudca spravodajca) ako predseda senátu a JUDr. Zdenka Reisenauerová a JUDr. Jana Martinčeková ako členky senátu vo veci žalobcu: ITIMEX, a.s., IČO: 31 425 666, Kukučínova 8, Banská Bystrica, zastúpeného: JUDr. Ondrej Zachar, advokát, Horná 65/A, Banská Bystrica, proti žalovanej: Sociálna poisťovňa, ústredie, Ul. 29. augusta 8-10, Bratislava, o ochrane pred nečinnosťou, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k. 28 Sa 5/2020-51 z 12. novembra 2020 takto

r o z h o d o l :

Rozsudok Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k. 28 Sa 5/2020-51 z 12. novembra 2020 sa zrušuje a vec sa vracia tomuto súdu na ďalšie konanie.

O d ô v o d n e n i e

I.

Administratívne konanie a konanie pred správnym súdom

1. Z administratívneho spisu žalovanej vyplýva, že jej pobočka v Leviciach rozhodnutím zo 7. januára 2016 predpísala žalobcovi penále. Toto rozhodnutie mu doručovala prostredníctvom poskytovateľa poštových služieb Slovenskej pošty, a.s., so službou „do vlastných rúk“. Podľa údajov na doklade o doručení sa doručovateľ prvýkrát pokúsil o doručenie zásielky 13. januára 2016, kedy žalobcu nezastihol na udanej adrese. Opakovane sa pokúsil o doručenie 14. januára 2016, kedy znova nikoho nezastihol, a tak zásielku v ten istý deň uložil na pošte Banská Bystrica 1. Žalobca si uloženú zásielku skutočne prevzal 20. januára 2016.

2. Dňa 3. februára 2016 podal žalobca na pošte odvolanie, ktoré adresoval pobočke žalovanej v Leviciach. Ústredie žalovanej mu však prípisom zo 4. apríla 2016 oznámilo, že jeho odvolanie nemôže preskúmať, pretože bolo podané oneskorene. Vyšlo totiž z toho, že podľa § 212 ods. 4 zákona č. 461/2003 Z. z. sociálnom poistení v znení neskorších predpisov sa zásielka, ktorá je určená do vlastných rúk, považuje za doručенú tretím dňom od uloženia zásielky potom, čo dva pokusy o jej doručenie zostali bez výsledku. Tieto účinky podľa žalovanej nastali 18. januára 2016, a tak posledným dňom 15dňovej odvolacej lehoty (§ 215 ods. 2 cit. zák.) bol 2. február 2016. Tento prípis bol žalobcovi doručený 11. apríla 2016.

3. Žalobca nepodal proti tomuto prípisu žalobu podľa § 247 a nasl. Občianskeho súdneho poriadku, ale až 29. marca 2018 sa žalobou domáhal ochrany proti nečinnosti žalovanej. Vychádzal z názoru, že ustanovenie § 218 zákona č. 461/2003 Z. z. ukladá žalovanej rozhodnúť o každom odvolaní, a to bez ohľadu na to, či je včasné alebo oneskorené. Okrem toho namietol, že neboli splnené podmienky na to, aby nastúpili účinky fikcie doručenia podľa § 212 ods. 4 cit. zák. Správny najskôr rozsudkom č. k. 28 Sa 5/2018-124 z 27. septembra 2018 tejto žalobe vyhovel a žalovanej uložil, aby konala a rozhodla o uvedenom odvolaní žalobcu. Najvyšší súd Slovenskej republiky však rozsudkom sp. zn. 9 Sžsk 24/2019 z 29. januára 2020 tento rozsudok zrušil a vec vrátil správny súd na ďalšie konanie so záväzným právnym názorom (§ 469 SSP).

4. Po vrátení veci správny súd tu napadnutým rozsudkom č. k. 28 Sa 5/2020-51 žalobu zamietol. Do svojho odôvodnenia prevzal časť odôvodnenia zrušujúceho rozsudku najvyššieho súdu, v ktorej bol vyjadrený právny názor, ktorým sa mal ďalej riadiť. Podľa neho žalovaná nebola nečinná, pretože jej zákon neukladá povinnosť rozhodnúť o oneskorene podanom odvolaní. Žalobca sa mal domáhať preskúmania jej prípisu a pokiaľ tak opomenul urobiť, nemôže to dodatočne zhojiť podaním žaloby proti nečinnosti. Žalovaná totiž nebola nečinná a žalobcu riadne informovala, že jeho odvolanie je oneskorené a rozhodnutie je právoplatné.

II.

Kasačná sťažnosť a vyjadrenie k nej

5. Včas podanou kasačnou sťažnosťou sa žalobca domáha zrušenia tohto rozsudku a vrátenia veci na ďalšie konanie. Na úvod vyjadril názor, že mal k dispozícii oba prostriedky právnej ochrany - tak správnu žalobu o preskúmanie prípisu žalovanej, ako aj žalobu proti nečinnosti. Prípís žalovanej podľa neho nemožno považovať za správny akt, lebo zákon č. 461/2003 Z. z. takýto spôsob vybavenia odvolania nepozná. Naopak, podľa § 179 a § 210 ods. 1 cit. zák. má žalovaná právomoc o odvolaní rozhodovať spôsobom podľa § 218 cit. zák. Podobne jej povinnosť rozhodnúť vyplýva aj z § 217 cit. zák. Ak žalovaná vybavila jeho odvolanie prípisom, nekonala spôsobom, ktorý predpokladá zákon, a teda bola nečinná. Žaloba o nečinnosť je bezpečnejšia než žaloba o preskúmanie opatrenie, ktorý nemá žiadne právne následky. Podobný právny názor vyslovil aj najvyšší súd vo svojej judikatúre, od ktorej sa tunajší súd bezdôvodne odchyľil. Ďalej žalobca zdôraznil, že vo veci nečinnosti bola relevantná aj otázka doručenia rozhodnutia pobočky zo 7. januára 2016. Prípís žalovanej, podľa ktorého odvolanie žalobcu považovala za oneskorené, nie je právne záväzný, a preto nemôže vylučovať možnosť podania žaloby proti nečinnosti. Žalobca zopakoval, že v jeho prípade neboli naplnené podmienky, aby sa rozhodnutie pobočky považovalo za doručené fikciou, a tak je toto rozhodnutie naďalej neprávoplatné.

6. Žalovaná navrhla kasačnú sťažnosť zamietnuť. Zdôraznila, že správny súd bol viazaný právnym názorom kasačného súdu, ktorý zrušil jeho predošlý rozsudok, a stotožnila sa právnym názorom, ktorý bol vyslovený v zrušujúcom rozsudku. Žalovaná nie je povinná preskúmať oneskorené odvolanie a nemôže o ňom rozhodnúť. Tieto právne názory už boli vyslovené aj v judikatúre najvyššieho súdu. Žalobca mal svoje námietky podať proti oznámeniu - prípisu žalovanej, ktorého preskúmateľnosť (v rozpore s tvrdeniami žalobcu) súdna prax pripúšťa.

III.

Posúdenie veci kasačným súdom

7. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP) viazaný (podľa § 134 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov) právnym názorom ústavného súdu vyjadreným v náleze sp. zn. III. ÚS 593/2022, ktorým zrušil predchádzajúci rozsudok tunajšieho súdu sp. zn. 7 Sžsk 27/2021 z 25. mája 2022 v tejto veci, preskúmal napadnutý rozsudok v celom rozsahu (§ 453 ods. 1 SSP) a predchádzajúce konanie pred správnym súdom bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP) v medziach uplatnených kasačných bodov (§ 453 ods. 2 SSP).

8. Žalobca v prerokovanej veci podal žalobu proti nečinnosti orgánu verejnej správy - ústredia Sociálnej poisťovne. Podľa § 242 ods. 1 SSP sa žalobou proti nečinnosti možno domáhať odstránenia nečinnosti orgánu verejnej správy v začatom administratívnom konaní. Podľa § 244 ods. 1 SSP je žalobcom okrem iného právnická osoba, ktorá ako účastník administratívneho konania namietajúci nečinnosť neúspešne vyčerpala sťažnosť podľa osobitného predpisu alebo podnet prokuratúre. Podľa § 245 SSP je žalovaným orgán verejnej správy, ktorý podľa žalobcu okrem iného má povinnosť vydať rozhodnutie. Podľa § 249 SSP platí, že ak správny súd po preskúmaní nezistí nečinnosť žalovaného,

uznesením žalobu zamietne. Naopak, podľa § 250 ods. 1 SSP platí, že ak správny súd po preskúmaní zistí dôvodnosť žaloby, uznesením uloží žalovanému, aby v určenej lehote konal a rozhodol.

9. V prerokúvanej veci nie je sporné, že žalobca bol účastníkom konania pred pobočkou Sociálnej poisťovne v Leviciach, v ktorom bolo vydané rozhodnutie zo 7. januára 2016. Proti nemu sa žalobca odvolal. Podľa § 179 ods. 1 písm. b) zákona č. 461/2003 Z. z. do pôsobnosti ústredia Sociálnej poisťovne patrí rozhodovať v druhom stupni vo veciach, o ktorých rozhodovať v prvom stupni patrí do pôsobnosti pobočky. Žalobca tvrdí, že ústredie malo vydať rozhodnutie o jeho odvolaní, no neurobilo tak. Z uvedeného, ale aj z ďalších skutočností, ktoré v konaní neboli sporné, je zrejmé, že podmienky § 244 ods. 1 a § 245 SSP boli splnené. Kľúčovou otázkou, ktorá mala rozhodnúť o úspechu či neúspechu žalobcovej žaloby, tak podľa § 249 a 250 SSP bola otázka, či žalovaná je alebo nie je nečinná.

10. Pojem nečinnosť orgánu verejnej správy vymedzuje Správny súdny poriadok v § 3 ods. 1 písm. d) okrem iného tak, že ide o stav, keď orgán verejnej správy protiprávne nepokračuje v začatom administratívnom konaní. Podstatným prvkom tejto definície tak je jednak existencia začatého administratívneho konania, jednak povinnosť orgánu verejnej správy pokračovať v ňom a jednak zistenie, že napriek tomu v ňom tento orgán nepokračuje, hoci na to nemá žiaden zákonný (právny) dôvod. Úlohou správneho súdu, ktorý podľa § 249 a 250 SSP posudzuje dôvodnosť žaloby proti nečinnosti, tak je posúdiť, či sú v spornom administratívnom konaní prítomné všetky tieto prvky. Ak sú prítomné, žalobe musí vyhovieť, pretože je dôvodná; ak niektorý z nich nie je prítomný, nie je daná nečinnosť orgánu verejnej správy a žaloba sa musí zamietnuť.

11. V tu prerokúvanej veci išlo o tvrdenú nečinnosť žalovanej v odvolacom konaní v nedávkovom konaní, v ktorom sa rozhodovalo o penále (porov. § 172 ods. 5 zákona č. 461/2003 Z. z.). Podľa § 214 ods. 1 cit. zák. má účastník právo podať odvolanie proti rozhodnutiu organizačnej zložky. Podľa § 215 ods. 2 cit. zák. odvolanie možno podať v lehote do 30 dní odo dňa oznámenia rozhodnutia; odvolanie vo veciach uvedených v § 178 ods. 1 písm. a) ôsmom bode a deviatom bode možno podať v lehote do 15 dní odo dňa oznámenia rozhodnutia. Podľa § 215 ods. 5 má včas podané odvolanie odkladný účinok. Podľa § 217 ods. 2 cit. zák. platí, že ak o odvolaní nerozhodne organizačná zložka, ktorá napadnuté rozhodnutie vydala, predloží odvolanie spolu s výsledkami doplneného konania a so spisovým materiálom odvolaciemu orgánu. Odvolací orgán podľa § 218 ods. 2 cit. zák. rozhodnutie zmení alebo zruší, ak sú na to dôvody, inak odvolanie zamietne a rozhodnutie potvrdí.

12. Z citovaných ustanovení je zrejmé, že (včasným) podaním odvolania sa začína odvolacie konanie, ktoré je odvolací orgán povinný ukončiť vydaním rozhodnutia podľa § 218 ods. 2 zákona č. 461/2003 Z. z. Naopak, oneskorene podané odvolanie podľa kasačného súdu nemá tieto účinky. Hoci znenie § 217 ods. 2 a § 218 ods. 2 cit. zák. môže byť v tomto smere nejednoznačné, pretože hovorí o bezpodmienečnej povinnosti predložiť „odvolanie“ a zamietnuť „odvolanie“, treba zohľadňovať aj systematické súvislosti. Podľa § 213 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. je totiž doručené rozhodnutie, proti ktorému sa nemožno odvolať, právoplatné. Zo znenia cit. § 215 ods. 2 cit. zák. je zrejmé, že odvolať „sa možno“ len v odvolacej lehote. Márnym uplynutím lehoty na odvolanie proti rozhodnutiu organizačnej zložky sa tak toto rozhodnutie stáva rozhodnutím, „proti ktorému sa nemožno odvolať“, a tým sa podľa § 213 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. stáva právoplatným. Právoplatné rozhodnutie však možno napadnúť len mimoriadnym opravným prostriedkom podľa § 221 cit. zák. Pokiaľ by aj oneskorene podané odvolanie malo zakladať povinnosť podľa § 218 cit. zák., teda povinnosť preskúmať napadnuté rozhodnutie v celom rozsahu a zrušiť alebo zmeniť ho, prípadne odvolanie zamietnuť, znamenalo by to, že odvolací orgán by zasahoval do právoplatného rozhodnutia organizačnej zložky. To však odporuje povahe odvolania ako riadneho opravného prostriedku, ktorý je vyjadrený tým, že ho možno podať len do určitej lehoty a jej márnym uplynutím sa rozhodnutie stane právoplatným.

13. Z podaného výkladu však konzekventne vyplýva, že pri podaní odvolania je možná len jedna z dvoch alternatív:

(1) Ak je odvolanie podané včas, začalo sa ním riadne odvolacie konanie a odvolací orgán o ňom musí rozhodnúť podľa § 218 zákona č. 461/2003 Z. z.

(2) Ak odvolanie nebolo podané včas, odvolacie konanie sa ním nezačalo a odvolací orgán túto povinnosť nemá.

Iná možnosť neprichádza do úvahy, pretože nevyplýva zo žiadneho ustanovenia zákona č. 461/2003 Z. z. Preto je nepodstatné, či pri alternative (1) odvolací orgán na odvolanie odpovedal prípisom alebo

akokoľvek inak; zákon totiž ustanovuje, že jediným právne súladným postupom, ktorý v tejto alternatíve prichádza do úvahy, je rozhodnutie o odvolaní v zmysle § 218 ods. 2 zákona č. 461/2003 Z. z.

14. Z toho, čo bolo uvedené v odsekoch 11 a 13 tohto rozsudku, tak možno vyvodit', že v nedávkovom konaní podľa zákona č. 461/2003 Z. z. odvolací orgán protiprávne nepokračuje vtedy, ak o včas podanom odvolaní nepostupuje podľa § 218 cit. zák., teda nerozhodne o podanom odvolaní predpokladaným spôsobom (zrušenie, zmena, potvrdenie rozhodnutia, § 218 ods. 2). V tomto prípade je jeho nepokračovanie v konaní protiprávne a predstavuje nečinnosť v zmysle § 3 ods. 1 písm. d) SSP. Naopak, ak odvolanie nebolo podané včas, potom je v súlade s právom, keď odvolací orgán takto nepostupuje a o odvolaní nerozhodne; v tomto prípade tak jeho nekonanie nie je protiprávne a nemôže byť nečinnosťou podľa § 3 ods. 1 písm. d) SSP. Na základe toho možno uzavrieť, že prvotnou otázkou, ktorou sa správny súd musí vo svojom rozhodnutí zaoberať, bola otázka, či žalobca svoje odvolanie proti rozhodnutiu pobočky zo 7. januára 2016 podal včas alebo nie. Ak by sa zistilo, že ho podal včas, potom bola žalovaná povinná o ňom rozhodnúť postupom podľa § 218 ods. 2 zákona č. 461/2003 Z. z., a nie vybavovať ho akýmkoľvek prípisom. Žiadne ustanovenie upravujúce odvolanie konanie v nedávkovom konaní (§ 214 až 218 cit. zák.) totiž neustanovuje, že by včas podané odvolanie bolo možné vybaviť akýmkoľvek prípisom; takéto vybavenie tak nemožno považovať za súladné s právom a odmietanie žalovanej riadne rozhodnúť o odvolaní žalobcu by v takomto prípade bolo protiprávne, takže by predstavovalo nečinnosť podľa § 3 ods. 1 písm. d) SSP. Ak by sa však zistilo, že žalobca odvolanie nepodal včas, potom o ňom žalovaná nemusela rozhodnúť a jej nekonanie nie je protiprávne; potom by nebolo chybou, že oneskorenosť žalobcovi oznámila prípisom zo 4. apríla 2016.

15. Judikatúra už za účinnosti Občianskeho súdneho poriadku dovodila, že aj proti prípisu žalovanej zo 4. apríla 2016 bolo možné podať správnu žalobu (porov. napr. nálezy ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 37/95, II. ÚS 50/01, I. ÚS 52/02, III. ÚS 183/2003, PL. ÚS 21/08, I. ÚS 354/08 a III. ÚS 91/2016 alebo rozhodnutia najvyššieho súdu sp. zn. 5 Sžp 5/2011 a 8 Sžp 10/2013). Zo žiadneho ustanovenia Správneho súdneho poriadku však nevyplýva, že by nepodanie takejto správnej žaloby vylučovalo prípustnosť (alebo úspech) žaloby proti nečinnosti. Podľa vyššie citovaných § 249 a 250 SSP totiž správny súd posudzuje len otázku, či orgán verejnej správy je nečinný, teda či jeho nekonanie je alebo nie je v súlade s právom. Ako vyslovil ústavný súd v zrušujúcom náleze sp. zn. III. ÚS 593/2022, ak možno ochranu toho istého subjektívneho práva dosiahnuť viacerými typmi konaní v správnom súdnictve, voľba konkrétneho z nich je vecou procesnej autonómie žalobcu. V prípade konkurencie žalobných typov je výber druhu správnej žaloby, ktorou sa uplatňuje ochrana subjektívnych práv, zverený do dispozičnej sféry žalobcu. Podľa názoru ústavného súdu musí existovať výslovná zákonná opora na to, aby správny súd mohol konkurenciu správnych žalôb neakceptovať a ako materiálne neprípustnú posúdiť určitú správnu žalobu z dôvodu, že jej podaniu nepredchádzalo využitie návrhu na začatie iného typového konania v správnom súdnictve. V danom prípade takejto zákonnej opory niet, pretože § 244 ods. 1 SSP totiž podmieňuje prípustnosť žaloby proti nečinnosti iba neúspešným vyčerpaním sťažnosti podľa zákona č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov alebo neúspešným vyčerpaním podnetu podľa zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov.

16. Zo všetkých uvedených dôvodov tak nemožno súhlasiť s názorom, že nečinnosť žalovanej je vylúčená tým, že na odvolanie žalobcu reagovala prípisom zo 4. apríla 2016. Rovnako nemožno akceptovať názor, že ak žalobca proti tomuto prípisu nepodal žalobu, je tým vylúčená možnosť domáhať sa ochrany pred nečinnosťou žalovanej. Naopak, ustanovenia Správneho súdneho poriadku takúto možnosť nevylučujú. Úlohou správneho súdu tak v prerokúvanej veci bolo skúmať, či odvolanie žalobcu proti rozhodnutiu pobočky zo 7. januára 2016 bolo alebo nebolo podané včas. Ako bolo vysvetlené v predošlých odsekoch, až na základe tohto zistenia možno urobiť záver, či nepokračovanie žalovanej v odvolacom konaní bolo alebo nebolo v súlade so zákonom, teda či išlo o nečinnosť v zmysle § 3 ods. 1 písm. d) SSP. Žalobca v podanej kasačnej sťažnosti dôvodne vytýka správne mu súdu, že sa touto podstatnou otázkou nezaoberal.

IV.

Záver

17. Zo všetkých uvedených dôvodov dospel kasačný súd k záveru, že napadnutý rozsudok správneho súdu - hoci vychádzal zo záväzného právneho názoru kasačného súdu sp. zn. 9 Sžsk 24/2019 -

vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci v zmysle § 440 ods. 1 písm. g) SSP. Kasačná sťažnosť je tak vo výsledku dôvodná, v dôsledku čoho kasačný súd podľa § 462 ods. 1 SSP napadnutý rozsudok zrušil a vec vrátil správne mu súdu na ďalšie konanie.

18. Správny súd o správnej žalobe rozhodne znova, viazaný právnym názorom vysloveným v tomto rozsudku (§ 469 SSP) a v náleze sp. zn. III. ÚS 593/2022. Pre ďalšie konanie kasačný súd zdôrazňuje, že Národná rada Slovenskej republiky síce 3. mája 2023 schválila zákon, ktorým sa v reakcii na tento nálezh mení definícia nečinnosti v zmysle § 3 ods. 1 písm. d) SSP a ktorý má nadobudnúť účinnosť 1. júla 2023. V prerokúvanej veci však žalobca svoju žalobu podal ešte 29. marca 2018 a vtedajšia právna úprava (ako ju vyložil aj ústavný súd vo svojom náleze) nevyklučovala možnosť domáhať sa ochrany proti nečinnosti aj bez predošlého prieskumu prípisu žalovanej. Tým žalobcovi zakladala subjektívne právo, aby súd jeho žalobu prejednal a rozhodol o nej bez ohľadu na toto obmedzenie, ako to napokon vo svojom zrušujúcom náleze uviedol aj ústavný súd. Aplikácia novo schváleného zákona, ktorý by toto právo obmedzoval, by tak v tomto prípade predstavovala neprípustný retroaktívny zásah do práva na súdnu ochranu v zmysle čl. 46 ods. 1 ústavy.

19. Len pre úplnosť sa poznamenáva, že kasačný súd rozhodol rozsudkom podľa § 457 ods. 1 SSP, pretože kasačná sťažnosť smerovala voči rozsudku. Túto formu rozhodnutia však správny súd zvolil nesprávne, pretože podľa § 249 a 250 SSP mal o žalobe proti nečinnosti rozhodnúť (vo veci samej) uznesením. Aj tento nedostatok správny súd pri novom rozhodovaní napraví.

20. 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.

21. Tento rozsudok bol prijatý pomerom hlasov 3 : 0 (jednomyseľne).

Poučenie :

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.