

Súd: Najvyšší súd SR  
Spisová značka: 9Sžsk/24/2019  
Identifikačné číslo spisu: 6018200214  
Dátum vydania rozhodnutia: 29.01.2020  
Meno a priezvisko: JUDr. Judita Kokolevská  
Funkcia: sudca  
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2020:6018200214.1

## ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Judity Kokolevskej a členiek senátu JUDr. Viery Nevedelovej a JUDr. Sone Langovej, v právnej veci žalobkyne: ITIMEX, a. s., Kukučínova č. 8, 974 01 Banská Bystrica, IČO: 31 425 666, zast. advokátom JUDr. Ondrejom Zacharom, advokátska kancelária, Horná 65/A, 974 01 Banská Bystrica, proti sťažovateľke (predtým žalovanej): Sociálna poisťovňa, ústredie, Ul. 29. augusta 8-10, 813 63 Bratislava, v konaní o nečinnosť správneho orgánu, o kasačnej sťažnosti žalovanej proti rozsudku Krajského súdu v Banskej Bystrici, č. k. 28Sa/5/2018-124 zo dňa 27.09.2018, takto

### rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Banskej Bystrici, č. k. 28Sa/5/2018-124 zo dňa 27.09.2018 z r u š u j e a v e c m u v r a c i a na ďalšie konanie.

### Odôvodnenie

1. Krajský súd v Banskej Bystrici rozsudkom zo dňa 27.09.2018, č. k. 28Sa/5/2018-124, uložil Sociálnej poisťovni, ústrediu v Bratislave, povinnosť v lehote do 30 dní konať a rozhodnúť o odvolaní žalobkyne proti rozhodnutiu Sociálnej poisťovne, pobočka Levice, č. k. 700-1310014816-GC04/16 zo dňa 07.01.2016, ktorým bolo žalobkyni vyrubené penále v sume 20.720,22 eur za obdobie február 2010 a marec 2010, vypočítané z dlžnej sumy poistného na nemocenské poistenie, poistného na starobné poistenie a príspevkov na starobné dôchodkové sporenie, poistného na invalidné poistenie, poistného na úrazové poistenie, poistného na garančné poistenie, poistného na poistenie v nezamestnanosti, poistného do rezervného fondu solidarity (ďalej len „poistné a príspevky“), vo výške 0,05 % z dlžnej sumy za každý deň omeškania odo dňa splatnosti poistného a príspevkov do dňa začatia kontroly. Žalobkyni krajský súd priznal náhradu dôvodne vynaložených trov konania.

2. Krajský súd dospel k záveru, že žaloba je dôvodná. Skonštatoval, že nečinnosťou orgánu verejnej správy je nielen absencia konania stanoveného zákonom ale aj taký jeho postup, ktorý je v rozpore so zákonom stanoveným postupom. Pre žalovanú platí, že rozsah a spôsob jej konania je ustanovený zákonom č. 461/2003 Z. z., keď podľa §172 ods. 1 zákona o sociálnom poistení, na konanie o sociálnom poistení sa všeobecný predpis o správnom konaní nevzťahuje. Mal za to, že podľa zákona o sociálnom poistení (§ 218) je povinnosťou žalovanej rozhodnúť o odvolaní proti prvostupňovému

rozhodnutiu pobočky sociálnej poisťovne a žiadny iný postup pre prípad podaného (oneskoreného) odvolania tento zákon neupravuje. Zákomom nie je daný iný spôsob vysporiadania sa s podaným odvolaním účastníka konania a neobstojí preto argumentácia žalovanej, že zákon o sociálnom poistení jej nedovoľuje preskúmať právoplatné prvostupňové rozhodnutie napadnuté oneskorene podaným odvolaním. Žalovaná bola, podľa názoru krajského súdu, povinná vydať rozhodnutie o odvolaní žalobcu z 03.02.2016 smerujúcim proti rozhodnutiu pobočky Levice, nakoľko zákon o sociálnom poistení neobsahuje žiadne ustanovenie, podľa ktorého by bolo možné odvolanie vybaviť inak, ako vydaním rozhodnutia o ňom. Správny súd preto podľa § 250 ods. 1 Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“) uložil žalovanej, aby rozhodla o odvolaní žalobkyne proti prvostupňovému rozhodnutiu v lehote 30 dní po právoplatnosti jeho rozhodnutia.

3. Proti tomuto rozsudku podala v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť žalovaná (sťažovateľka) z dôvodov podľa § 440 ods. 1 písm. g/ SSP. Namietala, že krajský súd vec nesprávne právne posúdil a nesúhlasila s jeho záverom, že o odvolaní podanom po uplynutí zákonnej lehoty na podanie odvolania mala rozhodnúť. Trvala na tom, že len včas podané odvolanie je spôsobilým nástrojom pre začatie odvolacieho konania, výsledkom ktorého je v zmysle § 218 zákona o sociálnom poistení buď zamietnutie odvolania a potvrdenie napadnutého rozhodnutia, alebo zmena rozhodnutia, resp. zrušenie napadnutého rozhodnutia, poprípade zrušenie rozhodnutia a vrátenie veci na nové prejednanie a rozhodnutie orgánu, ktorý rozhodoval v prvom stupni. Odvolanie, ktoré bolo žalobcom podané oneskorene, však predstavovalo zákonnú prekážku na to, aby odvolací orgán vôbec mohol začať konať, a aby následne aj mohol rozhodnúť o odvolaní. Argumentovala, že zákon o sociálnom poistení jej ako odvolaciemu orgánu neukladá povinnosť preskúmať i oneskorene podané odvolanie a rozhodnúť o tomto odvolaní formou rozhodnutia a práve z tohto dôvodu podanie žalobcu vybavila neformálnym listom. Navrhla preto rozsudok krajského súdu zrušiť a vec mu vrátiť na ďalšie konanie.

4. Žalobkyňa vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti žalovanej uviedla, že zotrváva na všetkých svojich skutkových a právnych argumentoch, s rozhodnutím krajského súdu sa stotožňuje a navrhuje kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú zamietnuť a žalovanú zaviazať na úhradu trov konania.

5. Najvyšší súd Slovenskej republiky, ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 SSP), preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu a jednomyselne (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch) dospel k záveru, že kasačnej sťažnosti žalovanej je potrebné vyhovieť.

6. Podľa čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takehoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.

7. Podľa § 2 ods. 2 SSP, každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa môže za podmienok ustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde.

8. Podľa § 177 ods. 1 SSP, správnou žalobou sa žalobca môže domáhať ochrany svojich subjektívnych práv proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy.

9. Podľa § 6 ods. 1 SSP, správne súdy v správnom súdnictve preskúmajú na základe žalôb zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej správy a iných zásahov orgánov verejnej správy, poskytujú ochranu pred nečinnosťou orgánov verejnej správy a rozhodujú v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom. V správnom súdnictve je právo na prístup k súdu vymedzené princípom generálnej klauzuly, kedy Správny súdny poriadok v § 6 ods. 1 všeobecne ustanovuje, čo je spôsobilým predmetom súdneho prieskumu v rámci správneho súdnictva. Zároveň Správny súdny poriadok negatívnou enumeráciou v § 7 SSP pristupuje k tomu, čo je z prieskumu správneho súdu výslovne

vylúčené. Z uvedeného teda vyplýva, že súdy v zásade preskúmavajú všetky rozhodnutia a opatrenia orgánov verejnej správy, okrem tých, ktoré zákon výslovne z prieskumu vylučuje. (V predchádzajúcej právnej úprave podľa Občianskeho súdneho poriadku, rozhodnutia nepodliehajúce súdnemu prieskumu vymedzoval § 248 zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok.)

10. Podľa § 3 ods. 1 SSP, na účely tohto zákona sa rozumie podľa písmena:

b) rozhodnutím orgánu verejnej správy správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorý je formálne označený ako rozhodnutie alebo je za rozhodnutie považovaný podľa osobitného predpisu a zakladá, mení, zrušuje alebo deklaruje práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby, alebo sa jej priamo dotýka,

c) opatrením orgánu verejnej správy správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté.

11. Podľa § 218 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z., odvolací orgán preskúma napadnuté rozhodnutie v celom rozsahu. Ak je to nevyhnutné, doterajšie konanie doplní, prípadne zistené nedostatky odstráni.

12. Podľa § 218 ods. 2 zákona č. 461/2003 Z. z., ak sú na to dôvody, odvolací orgán rozhodnutie zmení alebo zruší, inak odvolanie zamietne a rozhodnutie potvrdí.

13. Podľa § 218 ods. 3 zákona č. 461/2003 Z. z., odvolací orgán rozhodnutie zruší a vec vráti organizačnej zložke Sociálnej poisťovne, ktorá rozhodnutie vydala, na nové prejednanie a rozhodnutie, ak je to vhodnejšie najmä z dôvodov rýchlosti alebo hospodárnosti. Organizačná zložka Sociálnej poisťovne je viazaná právnym názorom odvolacieho orgánu.

14. Podľa § 218 ods. 4 zákona č. 461/2003 Z. z., proti rozhodnutiu o odvolaní sa nemožno ďalej odvolať.

15. V konaní nebolo sporným, že písomné podanie žalobkyne zo dňa 03.02.2016 označené ako Odvolanie proti rozhodnutiu Sociálnej poisťovne, pobočka Levice, č. 700-13100114816-GC04/16, je podľa jeho obsahu odvolaním smerujúcim proti rozhodnutiu pobočky žalovanej v Leviciach, ktorým táto vyrubila žalobkyni penále v celkovej výške 20.720,22 eur.

16. Predmetom konania v danej právnej veci je však posúdenie, či žalovaná tým, že o písomnom podaní žalobkyne zo dňa 03.02.2016 nerozhodla samostatným formálnym rozhodnutím, bola alebo nebola nečinná, a teda, či žaloba žalobkyne, ktorou iniciovala konanie o nečinnosti orgánu verejnej správy, bola podaná dôvodne.

17. Medzi účastníkmi konania sa stal sporným výklad (aplikácia) ustanovenia § 218 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v kontexte konania a rozhodovania odvolacieho orgánu o opravnom prostriedku, ktorý správny orgán druhého stupňa považuje za oneskorene podaný.

18. Krajský súd (v zhode so žalobkyňou) dospel k záveru, že žalovaná je povinná rozhodnúť o oneskorene podanom odvolaní a hoci neexistuje dôvod na skúmanie vecnej správnosti rozhodnutia (správneho orgánu prvého stupňa), teda na jeho zmenu, zrušenie či potvrdenie, je tu však dôvod na zamietnutie odvolania podľa § 218 ods. 2 zákona č. 461/2003 Z. z.. Zdôraznil, že zákon o sociálnom poistení neobsahuje spôsob vybavenia oneskorene podaného odvolania listom, ako to urobila žalovaná, a takýto postup nie je potom ani konaním v rozsahu a spôsobom ustanoveným zákonom.

19. Kasačný súd sa s týmto právnym záverom krajského súdu nestotožňuje.

20. Oneskoreným je také odvolanie, ktoré je síce prípustné, avšak bolo podané účastníkom konania po uplynutí odvolacej lehoty (§ 215 ods. 2 a 3 zákona č. 461/2003 Z. z.).

21. V prvom rade je potrebné zdôrazniť, že oneskorene podané odvolanie, podľa zákona o sociálnom poistení, je procesným úkonom, ktorý nie je spôsobilý vyvolať právne účinky ako riadne odvolanie, a nemá preto schopnosť zabrániť tomu, aby napadnuté rozhodnutie správneho orgánu nadobudlo právoplatnosť. Žalovaná preto relevantne argumentovala, že podľa zákona o sociálnom poistení, len včas podané odvolanie je spôsobilým nástrojom pre začatie odvolacieho konania, výsledkom ktorého je v zmysle § 218 zákona o sociálnom poistení buď zamietnutie odvolania a potvrdenie napadnutého rozhodnutia, alebo zmena rozhodnutia, resp. jeho zrušenie, prípadne zrušenie rozhodnutia a vrátenie veci orgánu prvého stupňa. Správne tiež uviedla, že v zmysle právnej úpravy uvedenej v zákone o sociálnom poistení, zamietnutie odvolania žalobcu by do úvahy prichádzalo len v tom prípade, ak by došlo k začatiu samotného odvolacieho konania.

22. Hoci krajský súd správne uviedol, že zákon o sociálnom poistení neupravuje konkrétny postup žalovanej v prípade oneskorene podaného odvolania a spôsob jeho vybavenia, mylne sa domnieva, že žalovaná mala v takom prípade aj tak postupovať podľa § 218 zákona č. 361/2003 Z. z. a odvolanie zamietnuť. V administratívnom konaní podľa zákona o sociálnom poistení je výrok o zamietnutí odvolania neoddeliteľne procesne spojený s výrokom o potvrdení rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu (a teda aj vecným preskúmaním jeho rozhodnutia), ktorý postup v danej právnej veci neprichádzal do úvahy, keďže vecne preskúmať správnosť rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu je možné len v dôsledku riadne a včas podaného odvolania. Zákon o sociálnom poistení neukladá odvolaciemu orgánu povinnosť rozhodnúť o odvolaní, ktoré považuje za podané oneskorene (resp. neukladá mu povinnosť takéto odvolanie zamietnuť). Žalovaná preto nepochybila, keď iba neformálnym spôsobom (listom) oznámila účastníkovi konania, že jeho odvolanie je podané oneskorene.

23. K otázke preskúmateľnosti neformálnych oznámení správnych orgánov existuje konštantná rozhodovacia prax najvyššieho súdu, viazaná ešte ku konaniam vedeným podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku (napr. 1Sžd/10/2012, 4Sžf/77/2014, 1Sžd/1/2014, či 6Sžf 115/2014), na ktorú kontinuálne nadväzuje rozhodovanie v konaniach vedených už podľa Správneho súdneho poriadku (bližšie viď napr. rozhodnutie najvyššieho súdu sp. zn. 9Sžsk/121/2017, 5Asan/12/2017, 10Sžsk/32/2017).

24. Už v režime predchádzajúcej procesnoprávnej úpravy podľa Občianskeho súdneho poriadku, mala žalobkyňa, ktorá neformálny list žalovanej prevzala ešte dňa 11.04.2016, zákonnú možnosť v zmysle zásady, že každý, kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím a postupom správneho orgánu, možnosť domáhať sa ochrany na správnom súde podaním návrhu na jeho preskúmanie podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku.

25. Kasačný súd samotnú otázku včasnosti podaného odvolania v predmetnom konaní (o nečinnosť správneho orgánu) nepovažuje za rozhodujúcu, a preto sa k argumentácii krajského súdu a účastníkov konania k tejto problematike bližšie nevenoval. Považuje však za potrebné poznamenať, že otázku prednosti v prípade konkurencie (kolízie) zákonnej fikcie doručenia rozhodnutia a faktického prevzatia zásielky účastníkom konania v odbernej lehote v priebehu administratívneho konania, by bol oprávnený riešiť práve ten správny súd, ktorý by konal a rozhodoval v rámci súdneho prieskumu oznámenia žalovanej zo dňa 04.04.2016, označenom ako vyjadrenie k odvolaniu. Vo vzťahu k posúdeniu žalobkyňou tvrdenej nečinnosti žalovanej ako správneho orgánu však táto otázka nie je otázkou rozhodnou ani predbežnou a krajský súd sa ňou v rámci konania o nečinnosti správneho orgánu zaoberal nadbytočne.

26. Pre danú právnu vec je rozhodujúce, či procesný postup (konanie) žalovanej po podaní odvolania žalobkyňou možno posúdiť ako nečinnosť. Z predloženého administratívneho spisu mal kasačný súd za preukázané, že na podanie žalobkyne z 03.02.2016 (odvolanie proti rozhodnutiu Sociálnej poisťovne, pobočka Levice č. 700-1310014816-GC04/16), ktoré bolo pobočke žalovanej v Leviciach doručené dňa 05.02.2016, žalovaná ako odvolací správny orgán reagovala listom zo 04.04.2016 (vyjadrenie k odvolaniu), ktorý žalobkyňa prevzala dňa 11.04.2016.

27. Kasačný súd (na rozdiel od krajského súdu) dospel k záveru, že žalovaná tým, že hoci len neformálne účastníka konania de facto informovala, že jeho podanie (odvolanie) považuje za oneskorene podané, a preto o ňom rozhodovať nebude (čo súčasne znamená, že rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu považuje za právoplatné), nebola nečinná, na podanie účastníka konania reagovala v primeranej lehote a ani úradný postup, ktorý zvolila po podaní odvolania z 03.02.2016 účastníkom konania (žalobkyňou), nebol v rozpore so zákonom stanoveným postupom, či jej povinnosťami vyplývajúcimi jej ako správneho orgánu z vtedy platnej právnej úpravy. Pretože z legislatívnej úpravy uvedenej v zákone o sociálnom poistení povinnosť žalovanej rozhodnúť o oneskorene podanom odvolaní nie je možné vyvodiť, nemožno za daných okolností bez ďalšieho skonštatovať nečinnosť žalovanej, spočívajúcu v porušení jej zákonnej povinnosti ako to tvrdil krajský súd, a ani uložiť jej povinnosť konať a rozhodnúť (vydať rozhodnutie o odvolaní) súdnym rozhodnutím.

28. V kontexte uvedeného, kasačný súd ešte príkladmo poukazuje na právnu úpravu uvedenú v Správnom poriadku (zákone č. 71/1967 Zb. o správnom konaní) v § 59 a nasl., ktorá obdobne príslušným správny orgánom povinnosť rozhodnúť o oneskorene podanom odvolaní neukladá. Napriek tomu, že aplikácia ustanovení správneho poriadku v konaní o sociálnom poistení je podľa § 172 zákona č. 461/2003 Z. z. vylúčená, úmyslom kasačného súdu bolo poukázať na tú skutočnosť, že vybavenie opravného prostriedku podaného účastníkom konania oneskorene prostredníctvom neformálneho listu nie je ojedinelou, či atypickou záležitosťou charakteristickou len pre konania pred žalovanou ale ide o štandardnú a bežnú prax tých odvolacích správnych orgánov, ktoré sa spravujú obdobnou právnou úpravou obsiahnutou aj v zákone o sociálnom poistení.

29. Pre prípad, že sa žalobkyňa (v administratívnom konaní odvolateľka) domnievala, že odvolací správny orgán (žalovaná) včasnosť jej odvolania neposúdil správne, mala možnosť podať v zákonnej lehote žalobu na preskúmanie tohto neformálneho listu, čo však neurobila.

30. Aj podľa ustálenej judikatúry - nálezov Ústavného súdu Slovenskej republiky (pozri k tomu bližšie nálezy Ústavného súdu Slovenskej republiky 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) aj rozhodnutí Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (pozri napr. uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5Sžp/5/2011), predmetom preskúmania súdom môžu byť tiež rozhodnutia orgánov verejnej správy, ktoré nemajú formálne náležitosti, ak sa dotýkajú alebo ak sa môžu dotknúť práv a právom chránených záujmov fyzických alebo právnických osôb. V uznesení sp. zn. 8Sžp/10/2013 najvyšší súd zhodne konštatuje, že súdna prax ustálila, že rozhodnutím správneho orgánu je každé rozhodnutie, ktorým sa zakladajú, menia, rušia alebo ktorým môžu byť priamo dotknuté práva a povinnosti právnických osôb a fyzických osôb a za spôsobilý predmet súdneho prieskumu sa tak považujú aj listy s charakterom rozhodnutia vydané príslušným orgánom verejnej správy. Oznamenie o vybavení oneskoreného odvolania bez ohľadu na jeho formu, je preto potrebné považovať za procesný úkon správneho orgánu, ktorého obsah má autoritatívny vzťah k jeho adresátovi (žalobcovi), pričom správny orgán vystupuje v úlohe vykonávateľa štátnej moci, nie iba v pozícii oznamovateľa.

31. Neuplatnenie, či opomenutie možnosti podať žalobu o preskúmanie neformálneho oznámenia žalovanej zo strany žalobkyne, resp. uplynutie zákonnej lehoty pre realizáciu takéhoto úkonu, nemožno dodatočne zhojiť podaním žaloby o nečinnosť správneho orgánu za okolností, keď žalovaná po podaní opravného prostriedku účastníkom konania nezostala nečinná, ale tento účastníka úradne informovala, z akých dôvodov o jeho oneskorenom odvolaní nie je možné rozhodnúť, pričom rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa je podľa jej názoru potrebné považovať za právoplatné.

32. Vzhľadom na vyššie uvedené dôvody považoval kasačný súd kasačnú sťažnosť žalovanej za dôvodnú a rozhodol podľa § 462 ods. 1 SSP tak, že rozhodnutie krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie, v ktorom krajský súd v súlade s § 467 ods. 3 SSP rozhodne aj o nároku na náhradu trov kasačného konania.

33. Toto rozhodnutie prijal Najvyšší súd Slovenskej republiky v pomere hlasov 3:0.

**Poučenie:**

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.