



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

III. ÚS 593/2022-29

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Roberta Šorla a sudcov Petra Straku a Martina Vernarského (sudca spravodajca) v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľky **ITIMEX, a. s.**, IČO 31 425 666, Kukučínova 8, Banská Bystrica, zastúpenej JUDr. Andreou Balážikovou, PhD., advokátkou, Horná 65/A, Banská Bystrica, proti rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky č. k. 7Sžsk/27/2021 z 25. mája 2022 takto

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

1. Rozsudkom Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky č. k. 7Sžsk/27/2021 z 25. mája 2022 **b o l o p o r u š e n é** základné právo sťažovateľky na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a právo sťažovateľky na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.
2. Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky č. k. 7Sžsk/27/2021 z 25. mája 2022 **z r u š u j e a v e c v r a c i a** Najvyššiemu správneému súdu Slovenskej republiky na ďalšie konanie.

### **O d ô v o d n e n i e :**

#### **I.**

1. Sťažovateľka sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 26. septembra 2022 domáha vyslovenia porušenia základného práva zaručeného v čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a práva zaručeného v čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) rozsudkom Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“ alebo „kasačný súd“) označeným v záhlaví tohto nálezu. Navrhuje napadnutý rozsudok zrušiť a vec vrátiť najvyššiemu správneému súdu na ďalšie konanie.
2. Ústavný súd ústavnú sťažnosť sťažovateľky uznesením č. k. III. ÚS 593/2022-12 z 27. októbra 2022 prijal na ďalšie konanie v celom rozsahu.

## II.

### Skutkové východiská

3. Sťažovateľke bolo rozhodnutím Sociálnej poisťovne, pobočky Levice, zo 7. januára 2016 (ďalej len „prvostupňové rozhodnutie“) uložená povinnosť zaplatiť penále. Toto rozhodnutie bolo určené do vlastných rúk sťažovateľky a bolo jej neúspešne doručované 13. januára 2016 a 14. januára 2016, pričom 14. januára 2016 bolo uložené na pošte Banská Bystrica I. Predmetné rozhodnutie sťažovateľka prevzala 20. januára 2016.

4. Proti prvostupňovému rozhodnutiu podala sťažovateľka odvolanie, ktoré bolo odovzdané na poštovú prepravu 3. februára 2016. Ústredie Sociálnej poisťovne (ďalej len „Sociálna poisťovňa“) sťažovateľku listom zo 4. apríla 2016 vyrozumelo, že odvolanie považuje za oneskorené. Písomnosť určená do vlastných rúk sa podľa názoru Sociálnej poisťovne podľa v tom čase účinnej dikcie § 212 ods. 4 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o sociálnom poistení“) považovala za doručенú tretím dňom od jej uloženia na pošte potom, čo predošlé dva pokusy o doručenie ostali bez výsledku. Účinky doručenia listu nastali 15. januára 2016, v dôsledku čoho bol posledným dňom lehoty na podanie odvolania 2. február 2016.

5. Proti postupu Sociálnej poisťovne sa sťažovateľka bránila podaním žaloby proti nečinnosti orgánu verejnej správy z 29. marca 2018. Krajský súd v Banskej Bystrici (ďalej len „správny súd“) žalobe rozsudkom č. k. 28 Sa 5/2018 z 27. septembra 2018 (ďalej len „prvý rozsudok správneho súdu“) vyhovel a Sociálnej poisťovni uložil, aby o odvolaní sťažovateľky konala a rozhodla.

6. Prvý rozsudok správneho súdu bol rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) č. k. 9Sžsk/24/2019 z 29. januára 2020 zrušený, pričom vec bola správne súdu na základe § 469 Správneho súdneho poriadku vrátená na ďalšie konanie a nové rozhodnutie so záväzným právnym názorom.

7. Rozsudkom č. k. 28Sa/5/2020 z 12. novembra 2020 (ďalej len „druhý rozsudok správneho súdu“) správny súd sťažovateľkinu žalobu proti nečinnosti zamietol. Proti tomuto rozsudku podala sťažovateľka kasačnú sťažnosť, ktorú kasačný súd napadnutým rozsudkom podľa § 461 Správneho súdneho poriadku zamietol ako nedôvodnú.

## III.

### Argumentácia sťažovateľky

8. Porušenie svojich označených práv sťažovateľka odôvodňuje dvoma vecne súvisiacimi argumentačnými líniami.

9. Tvrdí, že kasačný súd sa nevysporiadal s jej argumentáciou, ktorou namietala nečinnosť Sociálnej poisťovne. Pasivity sa Sociálna poisťovňa mala dopustiť tým, že napriek sťažovateľkou podanému odvolaniu nepokračovala v začatom administratívnom konaní. Najvyšší správny súd sa nezaoberal sťažovateľkinou námietkou včasnosti podaného odvolania, ktorá mala podľa názoru sťažovateľky rozhodujúci význam a od ktorej posúdenia záviselo aj posúdenie protiprávnosti konania Sociálnej poisťovne. Ak je totiž odvolanie podané včas, nemožno ho vybaviť listom, ale je potrebné, aby sa o ňom konalo postupom predpísaným zákonom o sociálnom poistení. V opačnom prípade sa o odvolaní nerozhoduje, preto nemôže ísť o nečinnosť odvolacieho orgánu.

V tejto súvislosti sťažovateľka poukazuje aj na odlišné stanovisko sudcu pripojené k napadnutému rozsudku.

10. K namietanému porušeniu ustanovení ústavy a dohovoru malo ďalej dôjsť názorom kasačného súdu o potrebe prioritizácie všeobecnej správnej žaloby, ktorou sa bolo možné domáhať preskúmania listu, pred žalobou proti nečinnosti. Sťažovateľka sa nestotožňuje s názorom, že nepodanie predmetnej všeobecnej správnej žaloby nemožno dodatočne konvalidovať podaním žaloby proti nečinnosti, keď uvádza, že žiaden právny predpis ani rozhodovacia prax nevyučuje možnosť voľby medzi oboma žalobami. Účinná legislatíva neustanovuje, že nevyužitie možnosti procesnej obrany voči listu spôsobuje stratu práva na podanie žaloby proti nečinnosti. V uvedenej súvislosti sťažovateľka dáva ústavnému súdu do pozornosti rozsudok najvyššieho súdu č. k. 1Sžk/16/2017 z 27. marca 2018, ktorý riešil obdobnú situáciu v daňovom konaní, pričom oprávnenej osobe priznal možnosť voľby medzi všeobecnou správnu žalobou proti neformálnej písomnosti (list) a žalobou proti nečinnosti. Sťažovateľka vyjadruje nespokojnosť s konštatovaním najvyššieho správneho súdu o tom, že naposledy spomenutý rozsudok nemožno považovať za súčasť ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu. Aj v týchto súvislostiach sťažovateľka poukazuje na odlišné stanovisko sudcu pripojené k napadnutému rozsudku.

#### IV.

#### Vyjadrenie najvyššieho správneho súdu a replika sťažovateľky

##### IV.1. Vyjadrenie najvyššieho správneho súdu:

11. Najvyšší správny súd najskôr konštatuje, že napadnutý rozsudok zotrúva na právnom názore vyslovenom v rozsudku najvyššieho súdu, ktorý bol pre druhý rozsudok správneho súdu kasačne záväzný. V danej veci sa neuplatňuje výnimka z kasačnej záväznosti. Hoci kasačná sťažnosť bola v danej veci prípustná, kasačný súd by nemal ľahkovážne modifikovať svoje právne názory z mimoprávnych dôvodov, ako je napríklad iné zloženie konajúceho senátu alebo plynutie času.

12. Podľa najvyššieho správneho súdu odvolací orgán nemá podľa zákona povinnosť rozhodnúť o odvolaní, ktoré považuje za oneskorené. Sociálna poisťovňa preto nepochybila, ak sťažovateľke iba neformálnym spôsobom oznámila, že jej odvolanie je podané oneskorene. Takéto neformálne vybavenie oneskorene podaného opravného prostriedku nie je ojedinelou či atypickou záležitosťou, pretože ide o štandardnú prax správnych orgánov konajúcich a rozhodujúcich o odvolaní. Oznámenie o vybavení oneskorene podaného odvolania je potrebné považovať za procesný úkon správneho orgánu, ktorého obsah má vo vzťahu k jeho adresátovi autoritatívny obsah. Preto sa sťažovateľka mohla domáhať ochrany na správnom súde podaním všeobecnej správnej žaloby proti listu.

13. V ďalšej argumentácii sa kasačný súd pridržiaval dôvodov napadnutého rozsudku, podľa ktorých otázka včasnosti odvolania podaného voči prvostupňovému rozhodnutiu nie je v danej veci rozhodujúca. Otázkou konkurencie zákonnej fikcie doručenia rozhodnutia a jeho faktického prevzatia účastníkom konania bol oprávnený riešiť správny súd, ktorý by konal a rozhodoval o všeobecnej správnej žalobe podanej proti listu. Nepodanie všeobecnej správnej žaloby nemožno dodatočne zhojiť podaním žaloby proti nečinnosti. V tejto súvislosti najvyšší správny súd poukázal na nález ústavného súdu č. k. III. ÚS 91/2016-74 zo 17. mája 2016 a akcentoval právny názor, podľa ktorého ak správny súd odmietne prejednať žalobu podľa vtedy platného § 247 a nasl.

Občianskeho súdneho poriadku smerujúcu proti neformálnemu oznámeniu správneho orgánu, ktorý nemal zo zákona vyplývajúcu povinnosť vydať rozhodnutie, dopúšťa sa odopretia spravodlivosti vo vzťahu k takému žalobcovi. Osobitne v takom prípade nie je namieste konanie o návrhu proti nečinnosti správneho orgánu, ale ani konanie o návrhu proti nezákonnému zásahu orgánu verejnej správy.

14. Najvyšší správny súd navrhuje ústavnej sťažnosti nevyhovieť.

#### **IV.2. Replika sťažovateľky:**

15. V replike sa sťažovateľka pridržala podanej ústavnej sťažnosti a v nej uvedených dôvodov. V súvislosti s nálezom zo 17. mája 2016 sťažovateľka uviedla, že „... *nález III. ÚS 91/2016 sa prioritne zamerá na potrebu prejednať žalobu podľa § 247 a nasl. Občianskeho súdneho poriadku smerujúcu proti neformálnemu oznámeniu (za tam uvedených podmienok), ktorá argumentácia bola v náleze aj zdôvodnená. Konštatuje teda, že nie je možné od daného subjektu osobitne vyžadovať podanie žaloby pre nečinnosť a odmietat' prejednanie žaloby proti neformálnemu oznámeniu. Avšak nie je možné z neho vyvodit' záver o nemožnosti uplatniť právo na podanie žaloby pre nečinnosť a ani samotný nález III. ÚS 91/2016 nemožnosť podania žaloby pre nečinnosť preto nijako neodôvodňuje.*“.

### **V.**

#### **Posúdenie dôvodnosti ústavnej sťažnosti**

16. Podstatou podanej ústavnej sťažnosti je námietka, podľa ktorej sa správne súdy nevysporiadali s otázkou včasnosti podaného odvolania voči prvostupňovému rozhodnutiu, a vecne súvisiaca námietka, ktorou sťažovateľka odmieta názor kasačného súdu o potrebe prioritizácie všeobecnej správnej žaloby, ktorou sa bolo možné domáhať preskúmania listu, pred žalobou proti nečinnosti. Keďže obe sťažnostné námietky spolu neoddeliteľne súvisia, ústavný súd pristúpil k ich prieskumu vo vzájomnej previazanosti.

17. Ústavný súd ako ľudsko-právny súd a zároveň súdny orgán ochrany ústavnosti (čl. 124 ústavy) rešpektuje ústavný koncept plynúci z čl. 51 ods. 1 ústavy, podľa ktorého sa základného práva zakotveného v čl. 46 ústavy možno domáhať len v medziach zákonov, ktoré tento ústavný článok vykonávajú (m. m. napr. I. ÚS 64/96, I. ÚS 59/00, I. ÚS 124/07, II. ÚS 14/01, II. ÚS 43/03, II. ÚS 67/06, II. ÚS 110/06, II. ÚS 143/06, II. ÚS 321/06, II. ÚS 927/2016, III. ÚS 122/04, III. ÚS 148/05, III. ÚS 229/2010, III. ÚS 51/2014, III. ÚS 80/2022). Medzi také zákony patrí aj Správny súdny poriadok, ktorého existenciou si štát plní záväzok zabezpečiť pre každého možnosť, aby sa spôsobom ustanoveným v týchto zákonoch domáhal svojich práv na súde, prípadne na inom orgáne Slovenskej republiky. Preto aj najvyšší správny súd, ktorý poskytuje sťažovateľke súdnu ochranu v správnom súdnictve, musí na jednej strane rešpektovať obmedzenia, ktoré zo zákonnej právnej úpravy pre poskytovanú súdnu ochranu plynú, na druhej strane však v konkrétnej (druhej) otázke nesmie určovať také limity justičnej ochrany, ktoré obmedzujú realizačný priestor pre uplatnenie základných práv a slobôd a zároveň ich zákonodarca neustanovuje. Nie sú to totiž (správne) súdy, ktoré by výsledkami rozhodovacej činnosti mali v našom ústavnom systéme legitimitu obmedzovať základné právo na súdnu ochranu pôvodným (originárnym) spôsobom. Tieto úvahy napokon potvrdzuje aj zákonná koncepcia procesného práva napríklad v podobe obmedzenia žalobného práva v správnom súdnictve lehotami, potrebou

vyčerpania riadnych opravných prostriedkov, ktorých použitie umožňujú osobitné predpisy, alebo normatívnym uložením povinnosti zahrnúť do správnej žaloby zákonom predikované náležitosti.

18. Na základe uvedených východísk a za účinného právneho stavu podľa názoru ústavného súdu platí, že 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. § 244 ods. 1 Správneho súdneho poriadku 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. Správne súdy v sťažovateľkinej veci prioritizovali využitie všeobecnej správnej žaloby proti listu na úkor žaloby proti nečinnosti, možnosti procesnej obrany žalobou proti nečinnosti vlastnou rozhodovacou praxou podstatne limitovali (redukovali) a žalobe proti nečinnosti priznali v podstate subsidiárny charakter. Predmetné obmedzenia však z platnej a účinnej právnej úpravy nerezultujú. Inak povedané, takáto správnymi súdmi kreovaná procesná redukcia nevyplýva z posolstva zákonodarcu a ani zo zákonodarnej vôle právno-normatívne vtelenej do Správneho súdneho poriadku.

19. V nadväznosti na uvedené sa potom ústavný súd nemôže stotožniť ani s odôvodnením najvyššieho správneho súdu (bod 12 napadnutého rozsudku), podľa ktorého otázka včasnosti podaného odvolania voči prvostupňovému rozhodnutiu nie je rozhodujúca, pričom hľadanie odpovedí na ňu mohlo byť predmetom súdneho konania o všeobecnej správnej žalobe podanej voči listu. V danom prípade konkurencie správnych žalôb sa sťažovateľka ako žalobca uchádzala o ochranu subjektívnych práv žalobou proti nečinnosti, v ktorej argumentovala aj včasnosťou podania predmetného odvolania, čo by aktivovalo povinnosť odvolacieho orgánu o odvolaní konať a rozhodnúť podľa § 218 zákona o sociálnom poistení. Zákon o sociálnom poistení totiž zakotvuje z hľadiska právnej istoty nie najvhodnejšiu procesnú konštrukciu, ktorá nevyžaduje, aby správny orgán svoj záver o oneskorenosti podaného odvolania vyjadril v štandardnom rozhodnutí. Žaloba proti nečinnosti sa v zmysle § 242 ods. 1 Správneho súdneho poriadku účelovo orientuje na odstránenie nečinnosti správneho orgánu v začatom administratívnom konaní. Decízny postoj o včasnosti sťažovateľom podaného odvolania je tak podstatný pre záver o tom, či administratívne konanie vedené v jeho veci bolo právoplatne ukončené a či je odvolací orgán v tomto konaní nečinný. Bolo preto povinnosťou správneho súdu na uvedenú rozhodujúcu otázku, od ktorej zodpovedania v podstate závisel sťažovateľkin prístup k druhému stupňu správneho konania, poskytnúť relevantnú odpoveď. Ústavný súd v súvislosti s napadnutým rozsudkom, ktorým bola žaloba proti nečinnosti zamietnutá, podotýka, že podstatou súdneho rozhodnutia nie je len výrok sám osebe, ale tiež jeho prepojenosť s dôvodmi, na ktorých je založený. Hoci teda výrok napadnutého rozsudku je zamietavý (čo evokuje meritórne rozhodnutie), pre ústavný súd je na tomto mieste rozhodujúce, že povaha určitého rozhodnutia sa nutne neodvíja

len od formulačnej konštrukcie výroku, ale tiež aj od dôvodov, v ktorých výrok nachádza argumentačnú oporu.

20. Ústavný súd nespochybňuje, že argumentácia kasačného súdu, podľa ktorej sa žalobou proti nečinnosti nemá suplovať všeobecná správna žaloba proti opatreniu orgánu verejnej správy (list), sa z hľadiska efektivity súdnej ochrany javí ako logická. List je opatrením orgánu verejnej správy, ktorého súdny prieskum je možný na základe všeobecnej správnej žaloby postupom podľa § 177 a nasl. Správneho súdneho poriadku. Rovnako si ústavný súd uvedomuje, že prípustnosť žaloby proti nečinnosti v okolnostiach sťažovateľkinej veci v podstate znamená konvalidáciu márneho uplynutia lehoty na podanie všeobecnej správnej žaloby proti opatreniu (listu). Náprava načrtnutého nedostatku zákonnej koncepcie prípustnosti nečinnostnej žaloby však v slovenskom ústavnom systéme nepatrí správne (kasačnému) súdu. Je vyhradená zákonodarcovi, keďže medze základných práv a slobôd možno upraviť len zákonom (čl. 13 ods. 2 ústavy). Súčasne ústavný súd podotýka, že účel všeobecnej správnej žaloby, ktorou sa žalobca dovoľáva prieskumu určitého aktu (listu), a žaloby proti nečinnosti, nie je v detailoch úplne identický. Inak povedané, v konaní o žalobe proti nečinnosti nemožno preskúmať prípadné vady rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej správy alebo iných zásahov orgánov verejnej správy, ktoré s námietkou pasivity organizačných štruktúr verejnej správy nesúvisia.

21. Pokiaľ ide o argumentáciu kasačného súdu, v ktorej poukázal na nález zo 17. mája 2016, pozornosti ústavného súdu neunikol podstatný rozdiel medzi predmetným nálezom a sťažovateľkinou vecou. Rozdielnosť oboch právnych vecí spočíva v tom, že v okolnostiach nálezu zo 17. mája 2016 sťažovatelia všeobecné správne žaloby (žaloby podľa druhej hlavy piatej časti vtedy platného Občianskeho súdneho poriadku) podali a najvyšší súd následne konanie o nich zastavil, lebo podľa jeho názoru bolo potrebné podať žalobu proti nečinnosti alebo žalobu proti nezákonnému zásahu orgánu verejnej správy. *Ratio decidendi* nálezu zo 17. mája 2016 spočíva ústavno-právnej požiadavke na preskúmateľnosť aktov správnych orgánov, ktoré nemajú typickú povahu rozhodnutia, zároveň však ovplyvňujú subjektívno-právne postavenie žalobcu. Pritom v období účinnosti Občianskeho súdneho poriadku tento právny predpis (na rozdiel od Správneho súdneho poriadku) prieskum opatrení orgánov verejnej správy explicitne neupravoval. Ústavný súd však v náleze zo 17. mája 2016 ústavno-právne neposudzoval okolnosti typické pre sťažovateľkinu vec, a to, že sťažovateľka všeobecnú správnu žalobu proti opatreniu nepodala, lehota na jej podanie uplynula márne, pričom následne sa správnej súdnej ochrany domáhala podaním žaloby proti nečinnosti. Je teda zjavné, že právne názory vyslovené v náleze zo 17. mája 2016 nie sú na okolnosti sťažovateľkinej veci použiteľné.

22. Vychádzajúc z uvedených skutočností, ústavný súd dospel k záveru, že napadnutým rozsudkom došlo k porušeniu základného práva sťažovateľky na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a práva sťažovateľky na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru. Predmetného porušenia sa správne súdy dopustili tým, že poskytnutie ochrany v správnom súdnictve viazali bez náležitej opory v zákonnej úprave na určitý žalobný typ (všeobecná správna žaloba) a so zreteľom na to v konaní o žalobe proti nečinnosti odmietli dať odpoveď na otázku, ktorá bola pre poskytnutie súdnej ochrany sťažovateľke kardinálna. V ďalšom konaní bude úlohou najvyššieho správneho súdu opätovne rozhodnúť o kasačnej sťažnosti sťažovateľky, pričom pri vyhodnocovaní prípustnosti jej žaloby proti nečinnosti bude povinný aplikovateľné normy Správneho súdneho poriadku interpretovať a uplatniť pri dôslednom rešpekte k ústavnej koncepcii základného práva

na súdnu ochranu (čl. 46 a čl. 51 ods. 1 ústavy) a k výlučnému postaveniu zákonodarcu pri určovaní medzi základného práva na súdnu ochranu (čl. 13 ods. 2 ústavy).

23. Keďže sťažovateľka v ústavnej sťažnosti nežiadala o priznanie náhrady trov konania, ústavný súd o trovách konania nerozhodoval.

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

**V Košiciach 7. februára 2023**

**Robert Šorl**  
**predseda senátu**