

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 19SVs/9/2024
Identifikačné číslo súdneho spisu: 6020200088
Dátum vydania rozhodnutia: 28. 10. 2025
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Marián Trenčan
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2025:6020200088.1

Uznesenie

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky 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 a 10, Bratislava, o ochrane pred nečinnosťou, o kasačnej sťažnosti žalovanej proti uzneseniu Správneho súdu v Banskej Bystrici č. k. 14 Sa 1/2023-46 z 11. júna 2024, takto

rozhodol:

Uznesenie Správneho súdu v Banskej Bystrici č. k. 14 Sa 1/2023-46 z 11. júna 2024 sa zrušuje a vec sa mu vracia na ďalšie konanie.

odôvodnenie:

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 za neodvedenie poistného. Toto rozhodnutie mu doručovala prostredníctvom poskytovateľa poštových služieb Slovenskej pošty, a.s., so službou „do vlastných rúk“ a „opakované doručenie“. 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 dňa 4. apríla 2016 oznámilo, že jeho odvolanie nemôže preskúmať, pretože bolo podané oneskorené. Vyšlo totiž z toho, že podľa § 212 ods. 4 zákona č. 461/2003 Z. z. sociálnom poistení v znení účinnom do 31. decembra 2018 sa zásielka, ktorá je určená do vlastných rúk, považovala za doručенú tretím dňom od jej uloženia po tom, čo dva pokusy o jej doručenie zostali bez výsledku. Tieto účinky podľa žalovanej nastali 18. januára 2016 (pretože 17. január 2016 bola nedeľa, porov. § 29 ods. 2 cit. zák.), a tak posledným dňom 15-dňovej 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 súd 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 správne súdu na ďalšie konanie so záväzným právnym názorom (§ 469 SSP). Po vrátení veci správny súd rozsudkom č. k. 28 Sa 5/2020-51 žalobu zamietol. Tunajší súd (po zrušení jeho prvého rozsudku sp. zn. 7 Sžsk 27/2021 z 25. mája 2022 nálezom Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 593/2023) však ďalším rozsudkom sp. zn. 7 Ssk 30/2023 z 31. mája 2023 zrušil rozsudok správneho súdu a vec mu znova vrátil na ďalšie konanie.

4. Tu napadnutým uznesením č. k. 14 Sa 1/2023-46 správny súd zaviazal žalovanú I. konať a rozhodnúť o odvolaní žalobcu proti rozhodnutiu pobočky zo 7. januára 2016, II. doručiť správne mu súdu rozhodnutie do 30 dní od jeho vydania a III. zaplatiť žalobcovi náhradu trov konania. V odôvodnení uzavrel, že náhradné doručenie v zmysle § 212 ods. 4 zákona č. 461/2003 Z. z. prichádzalo do úvahy, len ak nedošlo k reálnemu doručeniu do vlastných rúk. Doručenka v prerokúvanej veci svedčí o tom, že žalobca rozhodnutie pobočky zo 7. januára 2016 reálne prevzal 20. januára 2016. Náhradné doručenie fikciou podľa citovaného ustanovenia je tak vylúčené. V tejto súvislosti správny súd odkázal aj na judikatúru k obdobnému ustanoveniu zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (Daňový poriadok), podľa ktorej uprednostnenie náhradného doručenia nemožno považovať za ústavne konformné. Vzhľadom na to dospel k záveru, že žalobca podal odvolanie proti rozhodnutiu pobočky v zákonnej lehote. Preto žalovaná mala o ňom rozhodnúť a ak tak neurobila, správny súd ju na to podľa § 250 ods. 1 SSP zaviazal.

II. Kasačná sťažnosť a vyjadrenie k nej

5. Včas podanou kasačnou sťažnosťou sa žalovaná domáha zrušenia tohto uznesenia. Nesúhlasila s názorom, že fikcia doručenia je len subsidiárnym spôsobom doručenia. Naopak, pri posudzovaní účinkov doručenia treba vychádzať z tej skutočnosti, ktorá nastala skôr. Ak účinky doručenia fikciou nastali skôr než prevzatie písomnosti, je potrebné aj lehotu na podanie odvolania počítat od fikcie. K tomu odkázala na viaceré rozhodnutia najvyššieho súdu a správnych súdov. V prerokúvanej veci si žalobca prevzal rozhodnutie pobočky až potom, čo nastali účinky fikcie, a preto odvolanie podané v 15-dňovej lehote počítanej od prevzatia je oneskorené a žalovaná naň nemusela nijako reagovať. Okrem toho zdôraznila, že boli splnené podmienky fikcie podľa § 212 ods. 4 zákona č. 461/2003 Z. z., pretože žalobca nijako nepreukázal, že by sa v mieste doručenia nezdržoval.

6. Žalobca navrhol zamietnuť kasačnú sťažnosť. Poukázal na posun názorov judikatúry, ktorá v súčasnosti uprednostňuje faktické doručenie pred doručením fikciou. V prospech toho hovorí aj neskoršia novela § 212 ods. 4 zákona č. 461/2003 Z. z., ktorá zakotvila prednosť faktického doručenia.

III. Postúpenie veci veľkému senátu

7. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 SSP) v trojčlennom senáte [§ 21 písm. a) SSP] uznesením sp. zn. 7 Ssk 75/2024 postúpil vec na rozhodnutie veľkému senátu, pretože zistil, že v doterajšej judikatúre sa vyskytli protichodné názory na výklad ustanovenia § 212 ods. 4 zákona č. 461/2003 Z. z. účinného do 31. decembra 2018.

8. V rozsudku sp. zn. 7 Sžsk 19/2020 najvyšší súd s odkazom na nález ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 65/2010 a judikatúru najvyššieho súdu, ktorá sa týkala obdobného ustanovenia § 24 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení účinnom do 30. júna 2017, dospel k záveru, že náhradné doručenie aj reálne doručenie preukazuje jedna a tá istá doručenka. Z doručenky je zrejmé, že došlo ku konkurencii spôsobov doručovania zásielky tým, že v priebehu odbernej lehoty si adresát zásielku reálne prevzal. Pokiaľ doručenka, z ktorej správny orgán vychádza, preukazuje súčasne reálne doručenie, správny orgán už skutočnosti týkajúce sa náhradného doručenia neskúma. Rovnako ako žalobca aj najvyšší súd zmienil novelizáciu § 212 ods. 4 zákona č. 461/2003 Z. z. zákonom č. 317/2018 Z. z. účinným od 1. januára 2019, ktorým sa aj v tomto ustanovení účinky fikcie naviazali až na vrátenie nedoručenej písomnosti organizačnej zložke. Zhodné názory vyjadril najvyšší súd aj v ďalšom rozsudku sp. zn. 7 Sžsk 109/2019.

9. Naopak, v rozsudku sp. zn. 9 Sžsk 62/2019 najvyšší súd zaujal názor, že trojdňová úložná lehota podľa § 212 ods. 4 zákona č. 461/2003 Z. z. začína plynúť dňom, ktorý nasleduje po upovedomení adresáta o uložení písomnosti. Táto procesná lehota končí uplynutím posledného dňa lehoty. Účelom tejto lehoty je dať adresátovi nielen teoretickú ale aj reálnu možnosť písomnosť si v rámci jej plynutia vyzdvihnúť, a tak predísť fikcii doručenia. Úpravou tzv. náhradného doručovania zákonodarca nepochybne sledoval cieľ a účel odstrániť určité prípady právnej neistoty spôsobenej bezdôvodným nepreberaním zásielok adresátom a zabrániť snahám spôsobiť prieťahy v konaní alebo dokonca zmať konanie. Preto sa najvyšší súd stotožnil s postupom žalovanej, ktorá účinky doručenia písomnosti odvodzovala od fikcie a nie od jej neskoršieho prevzatia. Zároveň priznal, že jeho názor je odlišný od iných rozhodnutí, ktoré vychádzali z ustanovenia § 24 ods. 2 Spr. por. Spochybnil však, že by z nálezu sp. zn. II. ÚS 65/2010 skutočne vyplývali právne závery, že reálne prevzatie má mať prednosť pred fikciou doručenia, keďže tento nález vychádzal z úplne iných rozhodujúcich skutočností. Ústavnú sťažnosť proti tomuto rozsudku odmietol ústavný súd ako zjavne neopodstatnenú uznesením sp. zn. I. ÚS 545/2020.

10. Diskusia na tému konkurencie účinkov doručenia fikciou a neskorším skutočným prevzatím písomnosti prebiehala aj na pôdoryse iných procesných kódexov. Podľa už cit. § 24 ods. 2 Spr. por. účinného do 30. júna 2017 platilo, že ak si adresát, ktorého sa druhýkrát nepodarilo zastihnúť,

nevyzdvihne písomnosť určenú do vlastných rúk do troch dní od jej uloženia na pošte, posledný deň tejto lehoty sa považuje za deň doručenia, aj keď sa adresát o uložení nedozvedel. Z posledného obdobia možno odkázať napríklad na rozsudok tunajšieho súdu sp. zn. 5 Svk 14/2022, v ktorom je prehľadne zhrnutý stav názorov judikatúry k tejto otázke a tiež existencia opačnej judikatúry. Zo všetkej citovanej judikatúry tak podľa tohto senátu jednoznačne vyplýva, že ak si adresát písomnosť prevzal fakticky (fyzicky) po tom, čo nastalo náhradné doručenie (fikciou doručenia), toto faktické prevzatie má prednosť a právne účinky doručenia možno spájať iba s faktickým prevzatím. Tento názor považoval senát za ustálenú rozhodovaciu prax kasačného súdu tak vo vzťahu k § 24 ods. 2 Spr. por., ale aj vo vzťahu k „právnemu režimu“ Daňového poriadku.

11. Generálny prokurátor Slovenskej republiky sa vo svojom stanovisku, ktoré si kasačný súd vyžiadal podľa § 466 ods. 4 SSP, stotožnil s názorom žalovanej v kasačnej sťažnosti. Odkázal na právne závery vyslovené v už citovanom rozsudku sp. zn. 9 Sžsk 62/2019 a uznesení ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 545/2020 a zdôraznil, že účelom právnej fikcie je posilňovať právnu istotu. Doručenie fikciou je alternatívou k faktickému doručeniu a nie len jeho doplnkom, a preto fikcia nemôže byť vylúčená neskorším faktickým prevzatím, ak doručienka ako verejná listina preukazuje naplnenie zákonných podmienok fikcie. O tom svedčí aj dôvodová správa k zákonu č. 149/2017 Z. z., ktorá okamih nastúpenia fikcie posunula na moment vrátenia písomnosti, pretože dovtedajšiu úpravu vnímala ako nespravodlivú. Ak aj došlo k judikatúrnemu posunu v tejto otázke, išlo len o reflexiu tohto vnímania.

IV. Posúdenie veci veľkým senátom kasačného súdu

12. Po zistení, že sú splnené predpoklady postúpenia veci v zmysle § 22 ods. 1 písm. a) SSP, kasačný súd vo veľkom senáte preskúmal napadnutý rozsudok v celom rozsahu (§ 453 ods. 1 SSP), ako aj predchádzajúce konanie pred správnym súdom bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP) v rozsahu uplatnených sťažnostných bodov (§ 453 ods. 2 SSP).

13. Žalobca v prerokúvanej veci podal žalobu proti nečinnosti orgánu verejnej správy - ústredia žalovanej, ktoré je podľa neho nečinné tým, že nekoná a nerozhoduje o jeho odvolaní proti rozhodnutiu pobočky Levice zo 7. januára 2016 o vyrubení penále, teda v nedávkovom konaní podľa § 172 ods. 5 zákona č. 461/2003 Z. z. Prerokúvaná vec už bola predmetom opakovaného rozhodovania tunajšieho súdu (rozsudky sp. zn. 7 Sžsk 27/2021 a 7 Ssk 30/2023) a tiež ústavného súdu (nález sp. zn. III. ÚS 593/2022). V poslednom zrušujúcom rozsudku sp. zn. 7 Ssk 30/2023 tunajší súd za kľúčovú považoval otázku, či je ústredie žalovanej nečinné v zmysle § 3 ods. 1 písm. d) SSP v znení účinnom do 30. júna 2023, teda či protiprávne nepokračuje v uvedenom odvolacom konaní. Podľa § 215 ods. 2 zákona č. 461/2003 Z. z. odvolanie proti rozhodnutiu organizačnej zložky vo veciach uvedených v § 178 ods. 1 písm. a) deviatom bode (rozhodnutiu o pokute a penále) možno podať v lehote do 15 dní odo dňa oznámenia rozhodnutia, ku ktorému dochádza zásadne doručením (§ 212 ods. 1 cit. zák.). 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.

14. Z citovaných ustanovení tak možno vyvodiť, že v nedávkovom konaní podľa zákona č. 461/2003 Z. z. odvolací orgán protiprávne nepokračuje vtedy, ak o včas podanom odvolaní nekoná podľa § 218 cit. zák., teda nerozhodne o ňom predpokladaným spôsobom (zrušenie, zmena, potvrdenie rozhodnutia, porov. § 218 ods. 2). V tomto prípade je jeho nepokračovanie v konaní protiprávne a predstavuje nečinnosť v zmysle § 3 ods. 1 písm. d) SSP v znení účinnom do 30. júna 2023. Správny súd sa tak musel vo svojom rozhodnutí zaoberať otázkou, či žalobca podal svoje odvolanie proti rozhodnutiu pobočky zo 7. januára 2016 včas alebo nie. Správny súd v tu napadnutom uznesení vyriešil túto otázku tak, že odvolanie bolo podané včas, pretože rozhodnutie bolo účinne doručené až 20. januára 2016 (osobným prevzatím). Pritom nepovažoval za podstatné, že medzičasom (18. januára 2016) nastúpila fikcia doručenia v zmysle § 212 ods. 4 zákona č. 461/2003 Z. z. v znení účinnom do 31. decembra 2018. Naopak, žalovaná v kasačnej sťažnosti spochybňuje tento názor tvrdiac, že doručenie fikciou má v tomto prípade prednosť.

15. Doručovanie písomností v konaní je procesný úkon orgánu verejnej moci, ktorý vedie určité konanie, kedy sa písomnosť presúva z jeho dispozičnej sféry do dispozičnej sféry iných osôb, aby sa mohli oboznámiť s touto písomnosťou a jej obsahom. Doručovanie je tak svojím charakterom procesný úkon orgánu verejnej moci rovnako, ako ním je napríklad ústne pojednávanie, vykonávanie dôkazu, vykonávanie obhliadky alebo vydanie rozhodnutia. Presun písomnosti z dispozičnej sféry tohto orgánu do sféry inej osoby je teda úkonom, ktorý je výrazom výkonu verejnej moci týmto orgánom. Táto povaha (úradného) doručovania ako procesného úkonu orgánu verejnej moci nachádza svoj výraz napríklad vo vzťahu k cudzine (územiu cudzích štátov) - vykonávanie takého doručenia na území cudzieho štátu

sa považuje za zásah do jeho suverenity (porov. v tomto smere už napr. Rubeš, J. a kol. Komentár k Občianskemu súdnemu poriadku. Prvý diel. SVPL : Bratislava 1958, s. 248; Bajcura, A. Právna pomoc v styku s cudzinou. In: Acta Facultatis Iuridicae, IV, 1980, s. 85; Báňas, P., Barica, P. Medzinárodná právna pomoc v občianskom súdnom konaní a v konaní pred štátnym notárstvom. In: Socialistické súdnictvo, XLI, 1989, č. 8, s. 39 a 40). Preto postup doručovania ako vykonávania procesného úkonu upravujú príslušné procesné predpisy (porov. okrem už citovaných ustanovení zákona č. 461/2003 Z. z. napríklad § 105 až 116 CSP, § 24 až 26 Spr. por.), prípadne medzinárodné zmluvy (napr. Dohovor o doručovaní súdnych a mimosúdnych písomností v cudzine v občianskych a obchodných veciach vyhlásený vyhláškou č. 85/1982 Zb.) alebo právne akty Európskej únie [napríklad nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2020/1784 o doručovaní súdnych a mimosúdnych písomností v občianskych a obchodných veciach v členských štátoch].

16. Hoci sa jednotlivé právne úpravy v podrobnostiach môžu líšiť, v zásade sa rozlišuje doručovanie, pri ktorom sa písomnosť presúva do dispozičnej sféry individuálne určenej osoby (adresáta), a doručenie, pri ktorom sa písomnosť dá do dispozičnej sféry neurčitému okruhu osôb (napr. verejnou vyhláškou). Aj vtedy, kedy sa písomnosť presúva do dispozičnej sféry individuálne určenej osoby, však ide o doručovanie ako procesný úkon príslušného orgánu verejnej moci. Rôzne právne predpisy [porov. § 107 ods. 1 písm. a) CSP, a to aj v spojení s § 25 SSP; § 65 ods. 1 Trestného poriadku alebo § 212 ods. 3 zákona č. 461/2003 Z. z.] predpokladajú, že orgány verejnej moci využívajú na toto doručovanie aj poštové podniky (podniky poskytujúce poštové služby v zmysle zákona č. 324/2011 Z. z. o poštových službách v znení neskorších predpisov) ako svoje orgány. Aj v týchto prípadoch však priebeh a účinky doručovania ako procesného úkonu zostávajú upravené v týchto právnych predpisoch. Tým sa doručovanie odlišuje od samotnej poštovej služby poskytovanej poštovým podnikom, ktorá sa označuje ako „dodanie poštovej zásielky“ (§ 2 ods. 1 až 4 cit. zákona č. 324/2011 Z. z., čl. 17 ods. 1 Svetového poštového dohovoru vyhláseného vyhláškou č. 6/2024 Z. z.) a ktorá sa zásadne poskytuje v súlade s poštovou zmluvou a obchodnými podmienkami (§ 2 ods. 4 cit. zákona č. 324/2011 Z. z.). Úpravu doručovania príslušnými právnymi predpismi tak nemôže meniť nielen orgán verejnej moci, ktorého písomnosť doručuje, ale ani samotný poštový podnik alebo jeho zamestnanci. Tým, samozrejme, nie je vylúčené, že spôsob, akým tento podnik postupuje pri samotnom dodaní zásielky adresátovi, môže viesť k tomu, že predpoklady úspešného doručenia, ustanovené príslušným právnym predpisom, sa nenaplnia.

17. Doručením je okamih zavŕšenia doručovania ako procesného úkonu, kedy sa písomnosť právne účinne dostane do dispozičnej sféry inej osoby. Tento okamih môže zodpovedať skutočnosti, čiže k doručeniu dôjde, keď sa písomnosť skutočne dostane do dispozičnej sféry určitého adresáta takým spôsobom, že je už len na ňom, aby sa zoznámil s jej obsahom (napr. prevzatie obálky s písomnosťou od poštového podniku). Rovnako však okamih doručenia môže ustanoviť právny predpis, a to podľa okolností odchylné od očakávanej či predpokladanej skutočnosti (či už na neskorší okamih, než sa písomnosť dostala do dispozičnej sféry, alebo na skorší okamih), alebo dokonca aj v priamom rozpore s ňou. Zákon v takýchto prípadoch „finguje“ doručenie v určitý deň, aj keď sa v skutočnosti nestalo (zhodne už Hutta, V. Nikodým, D. Nová úprava správneho konania. Obzor : Bratislava 1970, s. 96). Preto sa pre tento právny inštitút, popri pôvodnom označení náhradné doručenie, postupne zaužíval aj termín „fikcia doručenia“. Fikcia je teda zákonná konštrukcia určitého stavu (napr. doručenia písomnosti), z ktorého sa v právnom predpise vychádza, i keď je inak zrejmé, že tento stav nezodpovedá skutočnosti (zhodne Lálík, M. k článku „Inštitút fikcie doručenia a polemika nad jeho aplikáciou v praxi pri doručovaní platobných rozkazov“. Justičná revue, 54, 2002, č. 11, s. 1289); je to právnotechnický postup, pomocou ktorého sa považuje za existujúcu situácia, ktorá je zjavne v rozpore s realitou (zhodne Bergel, J.-L. Théorie générale du droit. 2. vydanie. Dalloz : Paríž 1989, s. 300, citovaný v náleze českého Ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 92/01, podobne v nálezoch Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 119/07 alebo uznesení najvyššieho súdu sp. zn. 2 Cdo 13/2004, Zo súdnej praxe 44/2008). Účelom fikcie v práve je vo všeobecnosti posilňovať právnu istotu (Knapp, V. Teorie práva. 1. vydanie. C.H. Beck : Praha 1995, s. 206). Aj normy upravujúce fikciu doručenia sledujú presný praktický cieľ, a to odstrániť pre určité prípady hroziacu právnu neistotu, ktorú nemožno inak vhodnejšou cestou odstrániť (porov. Rubeš, J. cit. dielo, s. 265).

18. Možno teda uzavrieť, že ak zákon priamo spája s určitou skutočnosťou (napríklad uložením písomnosti na pošte, príchodom písomnosti do poštového priečinka, uplynutím určitého času od týchto udalostí alebo vrátením písomnosti orgánu, ktorý ju dal doručovať) rovnaké následky, aké sa zvyčajne spájajú až s reálnym dodaním písomnosti do dispozičnej sféry adresáta, finguje tým jej doručenie. To znamená, že nastúpenie týchto skutočností je z hľadiska právnych účinkov a následkov rovnocenné účinkom, aké sú inak spojené s doručením, ktoré by nastalo fyzickým dodaním písomnosti adresátovi.

Výnimku by mohol ustanoviť len právny predpis sám. Ak však právny predpis nič také neustanovuje, nemožno riadne nastúpenú fikciu doručenia stotožňovať s domnienkou, ktorú by bolo možné neskôr vyvracať, ani jej účinky viazať na odkladaciu či rozvázovaciu podmienku, že si adresát do určitej lehoty po fikcii písomnosť prevezme či neprevezme. Pokiaľ také alebo podobné výnimky nie sú ustanovené, právne účinky doručenia podľa právnej fikcie a doručenia dodaním písomnosti adresátovi sú rovnaké, čo znamená, že rovnaké sú aj ich právne následky. Prvotným právnym následkom doručenia je predovšetkým samo zavŕšenie procesu doručovania ako procesného úkonu orgánu verejnej moci. To znamená, že povinnosť doručiť určitú písomnosť (teda vykonať procesný úkon doručovania) tento orgán naplnil aj vtedy, ak k doručeniu došlo právnou fikciou. Ak sám zákon neustanovuje inak, nie je možné účinne doručiť tú istú písomnosť dvakrát v rôzne okamihy. Len čo bola písomnosť riadne doručená raz (hoci aj fikciou), je jej následné „doručovanie“ a aj dodanie adresátovi (napr. fyzickým prevzatím) bez právnych účinkov (porov. podobne už rozsudok Najvyššieho súdu Českej socialistickej republiky sp. zn. 11 Tz 208/88, judikát R 41/1989, ale aj uznesenie najvyššieho súdu sp. zn. 4 So 33/2006, judikát R 39/2007).

19. Hoci judikatúra vyslovila uvedené názory v súvislosti s opakovane vykonávaným doručovaním, niet žiadneho dôvodu, prečo by sa nemali použiť aj v prípadoch, kedy ku „konkurencii“ doručenia písomnosti zákonnou fikciou a jej fyzického prevzatia dochádza v rámci toho istého procesného úkonu jej doručovania. Zákonná povinnosť doručovať a doručiť sa totiž zásadne viaže na „písomnosť“, teda písomný úkon orgánu verejnej moci, a nie na „zásielku“ ako fyzický predmet dodávania adresátovi (vo výsledku zhodne aj cit. judikát R 41/1989). Preto nie je rozdiel, či ku „konkurencii“ spôsobov doručenia tej istej písomnosti došlo vtedy, keď sa doručovala v dvoch rôznych zásielkach, alebo pri doručovaní tej istej zásielky. K doručeniu písomnosti môže dôjsť len raz a ak sa tak už raz stalo (napríklad zákonnou fikciou), nemôže sa udiť znova inou dispozíciou s tou istou zásielkou (fyzickým prevzatím). Opačný výklad by totiž znamenal, že následok v podobe fikcie doručenia, ktorý kogentne ustanovuje právny predpis, by mohol vylúčiť svojvoľným postupom orgán verejnej moci, poštový podnik alebo dokonca sám adresát. Preto je v tejto súvislosti nepodstatné, či orgán verejnej moci dá písomnosť už raz doručenú fikciou doručovať opätovne.

20. Rovnako nie je podstatné, či poštový podnik vo svojich obchodných podmienkach (ktoré sú len súčasťou poštovej zmluvy podľa § 273 Obchodného zákonníka, porov. už cit. § 2 ods. 4 zákona č. 324/2011 Z. z.) určuje úložnú lehotu, počas ktorej je dodávaná zásielka k dispozícii na vyzdvihnutie, dlhšiu než zákonná lehota, ktorej uplynutím nastáva fikcia doručenia. Takisto nemožno zákonné následky fikcie vylúčiť alebo pozmeniť tým, že poštový podnik adresátovi oznámi, že si môže vyzdvihnúť písomnosť v takejto úložnej lehote (podobne napr. uznesenie českého Ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 3399/24), ani tým, či tam naozaj bude uložená po celú dobu (porov. uznesenie najvyššieho súdu sp. zn. 4 Tdo 72/2016). Jednak toto oznámenie nepoučuje o zákonných predpokladoch doručenia, ale len o možnosti vyzdvihnúť si zásielku (a také poučenie neprekáža nastúpeniu fikcie, porov. uznesenie českého Ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 319/04). Jednak by takto orgán verejnej moci, ale aj poštový podnik v podstate voľne mohli manipulovať následkami právnych fikcií tým, že by úložnú dobu podľa okolností buď predlžovali alebo skracovali (a tým by dávali adresátovi raz dlhší, raz kratší čas na prípadné „prebitie“ už nastúpenej fikcie doručenia). Výklad, ktorý pripúšťa takéto „prebitie“, nepodporuje, ale naopak, spochybňuje právnu istotu, pretože vylučuje právne následky, ktoré sú jasne predvídané vo všeobecne známom a riadne vyhlásenom právnom predpise (§ 2 ods. 1 a § 15 zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky) a s ktorými všetci adresáti práva môžu oprávnené počítať. Tieto právne následky pritom dodnes zostávajú normované vo viacerých predpisoch rôznych právnych odvetví (napr. § 31 ods. 2 Daňového poriadku, § 7 zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle v znení neskorších predpisov, § 18 ods. 3 a 8 zákona č. 747/2004 Z. z. o dohľade nad finančným trhom, § 266 ods. 3 a 4 zákona č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov alebo § 152a ods. 3 zákona č. 315/2001 Z. z. o Hasičskom a záchrannom zbere v znení neskorších predpisov).

21. Z uvedených dôvodov sa nemožno stotožniť s názorom vysloveným v judikatúre, že ak účastník preberie na pošte zásielku, ktorej obsahom je rozhodnutie správneho orgánu, oprávnené to uňho vzbudí presvedčenie o začiatku plynutia odvolacej lehoty, resp. že aj keď účastník prevezme písomnosť na pošte v posledný deň úložnej lehoty, nespôsobuje to stav právnej neistoty ani prietahy v konaní (za všetky napr. rozsudok tunajšieho súdu sp. zn. 1 Sžrk 6/2021). Ako už bolo zdôraznené, procesné úkony, ich následky a účinky sú upravené v právnych predpisoch, ktoré sú vyhlásené v zbierke zákonov a pre ktoré platí domnienka ich všeobecnej známosti. Nie je zrejmé, na čom by mala byť založená „oprávnenosť“ presvedčenia účastníka, že odvolacia lehota plynie vždy od fyzického

prevzatia rozhodnutia. Ak totiž právny predpis ustanovuje, že takáto lehota plynie od „doručenia“, a zároveň v niektorých prípadoch doručenie finguje, potom uvedené „presvedčenie“ účastníka môže byť založené len na neznalosti alebo vedomom opomenutí takéhoto právneho predpisu. Takto nadobudnuté „presvedčenie“ však v žiadnom prípade nemožno považovať za oprávnené, podobne ako neznalosť zákona neospravedlňuje adresátov práva ani v iných prípadoch (z judikatúry tunajšieho súdu porov. napr. rozsudok sp. zn. 2 Sfk 12/2022 alebo uznesenie sp. zn. 8 Stk 7/2024). Stav právnej neistoty zasa nemožno hodnotiť len z pohľadu časového posunu medzi okamihmi, kedy nastáva fikcia doručenia (tri dni) a dokedy je zásielka uložená (obvykle 18 dní). V konaniach, na ktorých sa zúčastňuje viacero účastníkov s protichodnými záujmami, totiž takého uprednostnenie neskoršieho doručenia u jedného z nich znamená zásah do právnej istoty ostatných, ktorí sa spoliehali na to, že v súlade s právnym predpisom doručenie nastalo už skôr (fikciou).

22. Ako už zdôraznil predkladajúci senát, časť skoršej judikatúry považovala výklad, ktorý uprednostňoval reálne prevzatie zásielky, za ústavne nesúladný a odvolávala sa na judikatúru ústavného súdu, osobitne na nález sp. zn. II. ÚS 65/2010. Najvyšší súd však k tomu v už cit. rozsudku sp. zn. 9 Sžsk 62/2019 (ale aj predtým napr. v rozsudkoch sp. zn. 6 Sžrk 8/2018 alebo 6 Sžrk 6/2020) trefne zdôraznil, že citovaný nález sa vôbec netýkal otázky konkurencie riadne naplnenej fikcie doručenia a neskoršieho fyzického prevzatia písomnosti. Jeho podstatou bola prvotne otázka, či boli naplnené samotné zákonné predpoklady fikcie v zmysle vtedy účinného § 47 ods. 2 OSP. Ústavný súd vytkol najvyššiemu súdu, že uprednostnil fikciu podľa tohto ustanovenia bez toho, aby bol skúmal tieto predpoklady. Z toho však nemožno vyvodiť, že by ústavný súd spochybňoval možnosť nastúpenia fikcie doručenia, ak by boli na to riadne splnené všetky predpoklady, ani to, že by ústavný súd chcel zrušiť takto vzniknutú fikciu, ak po jej nastúpení adresát fyzicky prevzal doručovanú písomnosť. Ústavný súd potom v uznesení sp. zn. I. ÚS 545/2020, ktorým odmietol ústavnú sťažnosť proti tomuto rozsudku (pozri ods. 9 tohto uznesenia), uzavrel, že najvyšší súd zvoleným výkladom nepoprel účel, podstatu alebo zmysel ustanovenia § 212 ods. 4 zákona č. 461/2003 Z. z. Napokon aj ďalšia dostupná judikatúra ústavného súdu stabilne považovala za ústavne akceptovateľné, ak sa doručenie právnou fikciou (pre ktorú boli riadne naplnené všetky jej predpoklady) uprednostní pred následným fyzickým prevzatím.

23. Už v uznesení sp. zn. II. ÚS 507/2012 ústavný súd odmietol ako zjavne neopodstatnenú sťažnosť proti uzneseniu sp. zn. 10 Sžd 20/2011, ktorým najvyšší súd potvrdil zastavenie konania o správnej žalobe ako oneskorenej. Najvyšší súd vychádzal z toho, že v súlade s vtedy účinným § 24 ods. 2 Správneho poriadku bolo rozhodnutie správneho orgánu doručené fikciou 24. júna 2010. Hoci si ho žalobca neskôr počas úložnej lehoty prevzal, podľa najvyššieho súdu to na účinkoch fikcie nič nezmenilo. Podobne ústavný súd uznesením sp. zn. II. ÚS 247/2015 odmietol sťažnosť proti uzneseniu najvyššieho súdu sp. zn. 10 Sžd 27/2014, ktoré potvrdilo zastavenie konania o správnej žalobe. Ani tu ústavný súd nevidel nič ústavne nekonformného v právnom názore najvyššieho súdu, že rozhodnutie bolo doručené fikciou 10. januára 2013 a jeho neskoršie prevzatie počas plynutia úložnej lehoty nemá právny význam. Uznesením sp. zn. I. ÚS 76/2022 zasa ústavný súd odmietol ústavnú sťažnosť proti rozsudku sp. zn. 6 Sžrk 6/2020, v ktorom najvyšší súd zotrval na výklade § 24 ods. 2 Správneho poriadku účinného do 30. júna 2017, že ak bola písomnosť už doručená fikciou, jej neskoršie faktické prevzatie počas plynutia úložnej lehoty nemá žiadne právne následky. Na ústavnej akceptovateľnosti tohto rozsudku nezmenilo nič ani to, že v čase rozhodovania najvyššieho súdu už existovala aj opačná judikatúra ku konkurencii oboch spôsobov doručenia. Obdobné právne názory vyslovil ústavný súd aj vo vzťahu k iným procesným predpisom. Napr. v uznesení sp. zn. I. ÚS 518/2014 sa stotožnil s právnym názorom prokuratúry, ktorá neakceptovala argument, že rozhodujúcim pre doručenie je faktické prevzatie, pretože odporoval ustanoveniu § 66 ods. 3 Trestného poriadku (ktoré upravuje fikciu) a robil by úpravu doručovania zbytočnou. V ďalšom uznesení sp. zn. III. ÚS 318/2023 ústavný súd výslovne zdôraznil, že ak zo znenia zákona nevyplývajú určité predpoklady doručovania, nemožno ich dotvárať výkladom, pretože by to viedlo k neželanej deformalizácii noriem procesného práva. Vychádzajúc z judikatúry ústavného súdu možno dodať, že ak právny predpis vyvážil medzi procesnými právami účastníka a (verejným) záujmom na účinnom doručovaní, súdy nemajú rozširujúcim výkladom tieto pozície „prevyvažovať“ (nález sp. zn. III. ÚS 528/2023).

24. Rozhodnutia citované v predošlom odseku tak v zásade vyvracajú závery vyslovované skôr citovanou časťou judikatúry, že požiadavka uprednostniť fyzické doručenie pred (riadne naplnenou) fikciou doručenia vyplýva z ústavy a je prejavom ústavne konformného výkladu príslušných zákonných ustanovení. Naopak, z podaného prehľadu judikatúry ústavného súdu, pokrývajúcej obdobie posledných viac než 10 rokov, dostatočne jasne vyplýva, že takýto zjednodušený názor sa v nej nikdy nestal ustáleným právnym názorom a ani v nej vlastne nezaznel. Počas celého tohto obdobia ústavný súd za ústavne akceptovateľné považoval opačné právne názory. Tieto opačné názory za akceptovateľné

považoval aj český Ústavný súd, ktorého judikatúra sa v tunajších pomeroch tradične teší obľube (porov. uznesenie sp. zn. I. ÚS 14/01). Rovnako opačné názory opakovane vyslovoval najvyšší súd vo svojich rozhodnutiach, pričom naposledy tak urobil ešte v roku 2020. Vzhľadom na to neexistuje žiadna ustálená judikatúra, ktorá by bola založila akési legitímne očakávanie adresátov práva, že účinky právnej fikcie doručenia písomnosti budú - v rozpore s právnym predpisom - závisieť na tom, či si adresát túto písomnosť počas následne plynúcej úložnej doby prevezme alebo nie. Práve naopak, neustálená judikatúra celkom jasne bráni založeniu takého legitímneho očakávania. Navyše, veľký senát tunajšieho súdu už zdôraznil, že žiaden adresát právnej normy v zásade nemôže legitímne očakávať, že sa judikatúra nezmení alebo že veľký senát zjednotí dovtedy rozpornú rozhodovaciu prax práve na takom právnom názore, ktorý mu bude viac vyhovovať (porov. rozsudok sp. zn. 1SVs/5/2022, ako aj uznesenie ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 131/2025).

25. V prerokúvanej veci zákon č. 461/2003 Z. z. upravuje doručovanie písomností v § 212. Pre doručovanie písomností do vlastných rúk do 31. decembra 2018 platilo, že ak nebol adresát zastihnutý, hoci sa v mieste doručenia zdržiava, doručovateľ ho vhodným spôsobom upovedomí, že písomnosť príde znovu doručiť v určený deň a hodinu. Ak nový pokus o doručenie zostane bezvýsledný, doručovateľ uloží písomnosť na pošte a adresáta o tom vhodným spôsobom upovedomí. Ak si adresát nevyzdvihne písomnosť do troch dní od uloženia, posledný deň tejto lehoty sa považuje za deň doručenia, aj keď sa adresát o uložení nedozvedel (už citovaný odsek 4). Podobne do 31. decembra 2018 platilo, že ak si adresát vyhradil doručovanie zásielok do poštového priechinka alebo ak si preberá zásielky na pošte bez prideleného priechinka, dátum príchodu zásielky sa považuje za dátum uloženia. Ak si adresát nevyzdvihne zásielku do troch dní od uloženia, posledný deň tejto lehoty sa považuje za deň doručenia, aj keď sa adresát o uložení nedozvedel (odsek 5). Mimo týchto prípadov zásadne platilo, že rozhodnutie je doručené, a) len čo ho účastník konania prevezme, b) pošta vrátila doporučenú zásielku ako nedoručiteľnú alebo c) doručenie bolo zmarené účastníkom; rovnako účinky doručenia nastanú aj vtedy, ak účastník konania odmietol rozhodnutie prijať (odsek 7). Ustanovenia § 212 ods. 4 a 5 v citovanom znení celkom zreteľne priamo vyhlásili písomnosť za doručenú, hoci sa ešte nemusela nachádzať v dispozičnej sfére adresáta, a to aj keď sa do tohto dňa o uložení ani nedozvedel. Normovali tak právnu fikciu doručenia, čo je zrejme z použitého výrazu „považuje sa za deň doručenia“.

26. Ani ďalšie argumenty, prednášané v prospech opačného názoru, nemožno považovať za presvedčivé. Predovšetkým, zo znenia cit. § 212 ods. 4, 5 a 7 zákona č. 461/2003 Z. z. nemožno vyvodit', že by medzi nimi existoval vzťah akejsi hierarchie či podmienenej použiteľnosti, a teda že by použitie ustanovení § 212 ods. 4 alebo 5 prichádzalo do úvahy až potom, čo sa vôbec nepodarilo naplniť podmienky § 212 ods. 7 cit. zák. Naopak, z týchto ustanovení je zrejme, že upravujú niekoľko alternatívnych spôsobov doručovania a doručenia, a preto k doručeniu dôjde, ak sú naplnené predpoklady ktoréhokoľvek z týchto odsekov. Inak povedané, neplynú z nich, že by fingované účinky doručenia písomnosti boli podmienené tým, či si ju adresát v následne plynúcej úložnej dobe prípadne nevyzdvihne. Preto takéto neskoršie vyzdvihnutie nemá na už vzniknutú fikciu žiadne účinky. Ďalej je z citovaných ustanovení zrejme, že rozlišujú medzi doručovaním fyzickej osobe a právnickej osobe v tých prípadoch, kedy to samy považujú za potrebné (napr. § 212 ods. 8 zákona č. 461/2003 Z. z.). Tam, kde takto samy nerozlišujú, nemožno rozlišovať ani pri ich výklade a aplikácii (*lege non distinguente nec nostrum est distinguere*). Preto nemožno ustanovenie § 212 ods. 4 cit. zák. uplatňovať odlišne voči fyzickým osobám a odlišne voči právnickým osobám, ak samo takéto rozlišovanie nenormuje, pretože by tým súd neprípustne fakticky novelizoval ustanovenie zákona (porov. nález ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 796/2016). Dôvodom pre také rozlišovanie nemôže byť paušálna úvaha, že fyzické osoby sú tzv. slabšími účastníkmi vo vzťahoch sociálneho poistenia. Jednak je vecou samotného zákonodarcu určiť, v ktorých prípadoch možno z takéhoto postavenia vyvodzovať odlišné zaobchádzanie, a jednak takýto záver ani neobstojí. Fyzickými osobami sú totiž napríklad aj samostatne zárobkovo činné osoby (podnikatelia, vrátane napríklad advokátov či daňových poradcov, porov. § 5 zákona č. 461/2003 Z. z.), o ktorých len zriedkavo možno uvažovať ako o slabších stranách. Konečne, nemá tu miesto ani výkladové pravidlo *in dubio mitius*, ktoré na túto situáciu vôbec nie je použiteľné a vo všeobecnosti prichádza do úvahy zásadne až vtedy, keď obsah normy nemožno objasniť inými výkladovými metódami (porov. rozsudok veľkého senátu sp. zn. 1SVs/5/2022, ods. 20, a tam citovaná judikatúra a literatúra).

27. Na rozdiel od iných (mylne vyvodzovaných) záverov však z vyššie citovaného nálezu sp. zn. II. ÚS 65/2010 jasne vyplýva, že fikcia doručenia môže nastať, len ak sú skutočne naplnené všetky jej predpoklady, ktoré ustanovuje právny predpis. Tento právny názor je pritom v judikatúre prítomný dlhodobo a stabilne, o čom svedčia napríklad aj nálezy sp. zn. IV. ÚS 552/2013, III. ÚS 420/2018 alebo I. ÚS 249/2021. V prerokúvanej veci rozhodné ustanovenie § 212 ods. 4 zákona č. 461/2003 Z. z. v znení účinnom do 31. decembra 2018 tak predovšetkým predpokladalo, že adresát, ktorému sa doručuje, sa

zdržiava v mieste doručenia aspoň pri prvom doručovacom pokuse (k otázke, či sa tam musí zdržiavať aj neskôr, je judikatúra protichodná, porov. na jednej strane uznesenie najvyššieho súdu sp. zn. Sdo 9/2000, judikát R 15/2002, a na druhej strane rozsudok sp. zn. 2 Cdo 33/2002, judikát R 5/2006). V prípade právnickej osoby to znamená, že právnická osoba tam má sídlo, obchodné alebo prevádzkové priestory, v ktorých sa obvykle nachádza niekto, kto dokáže prebrať písomnosti [inak je písomnosť nedoručiteľná v zmysle § 212 ods. 7 druhej možnosti cit. zák.]. Ďalej § 212 ods. 4 cit. zák. vyžaduje, aby sa doručovateľ pokúsil o doručenie, teda pokúsil sa adresátovi prejaviť, že mu chce odovzdať zásielku (inak nemožno hovoriť ani o zastihnutí). Ak na mieste nikoho nezastihol, musel adresáta „vhodným spôsobom“ upovedomiť o novom doručovaní v určený deň a hodinu. Citované ustanovenie na rozdiel od starších úprav výslovne nevyžadovalo, aby doručovateľ takéto oznámenie urobil písomne a „zanechal“ ho na mieste doručenia; vyžadovalo sa len, aby sa tak stalo „vhodným spôsobom“. Ak doručovateľ prišiel v určený deň a hodinu a adresáta znova nezastihol, musel písomnosť uložiť (teda fyzicky zanechať) na pošte a adresáta opäť vhodným spôsobom upovedomiť, že je uložená. Na ďalší deň od uloženia (§ 122 ods. 1 Občianskeho zákonníka v spojení s § 29 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z.) začala plynúť trojdňová lehota a jej posledný deň (na ktorého určenie sa použije cit. § 29 ods. 2 zákona č. 461/2003 Z. z. rovnako, porov. v tomto smere cit. judikát R 5/2006) je dňom, ku ktorému sa fingovalo doručenie uloženej písomnosti. Na rozdiel od upovedomenia o druhom pokuse o doručenie tu zákon výslovne ustanovoval, že vedomosť o tom, že písomnosť sa po druhom pokuse uložila, nie je podmienkou nastúpenia fikcie.

V. Záver

28. Na základe uvedeného tak nie je správny právny názor, z ktorého vychádza napadnuté uznesenie a podľa ktorého sa lehota na podanie odvolania proti rozhodnutiu pobočky žalovanej v Leviciach zo 7. januára 2016 musí počítať od 20. januára 2016, kedy si žalobca túto písomnosť vyzdvihol na pošte. Kasačná sťažnosť žalovanej je tak v zmysle uplatneného dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP aj dôvodná. Preto kasačný súd podľa § 462 ods. 1 v spojení s § 466 ods. 5 písm. a) SSP uznesením (§ 457 ods. 1 SSP) zrušil napadnuté uznesenie a vec vrátil správne mu súdu na ďalšie konanie.

29. Správny súd tak o žalobe proti nečinnosti rozhodne znova, viazaný právnym názorom vysloveným v tomto rozsudku (§ 469 SSP). Preto sa v ďalšom konaní bude zaoberať žalobnými námietkami, ktorými žalobca spochybňoval, že pri doručovaní rozhodnutia zo 7. januára 2016 boli naplnené podmienky fikcie ustanovené v § 212 ods. 4 zákona č. 461/2003 Z. z. Až po zistení, či tieto podmienky boli alebo neboli naplnené, bude možné urobiť záver, či k doručeniu naozaj došlo fikciou podľa citovaného ustanovenia, alebo až okamihom prevzatia tohto rozhodnutia žalobcom v zmysle § 212 ods. 7 prvej možnosti cit. zák.

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

31. Toto uznesenie bolo prijaté pomerom hlasov 5 : 2.

Odlišné stanovisko sudcov JUDr. Mariána Fečíka a JUDr. Petry Príbelskej, PhD.
k rozsudku veľkého senátu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky
sp. zn. 19SVs/9/2024 z 28. októbra 2025

Na podklade § 465 Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“) pripájame k rozsudku veľkého senátu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „veľký senát“) sp. zn. 19SVs/9/2024 z 28. októbra 2025 (ďalej len „disentované rozhodnutie“) odlišné stanovisko, a to k jeho výroku aj odôvodneniu.

V súdnej veci išlo o výklad na prvý pohľad jednoduchého ustanovenia § 212 ods. 4 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení (ďalej len „zákon č. 461/2003 Z. z.“) v znení účinnom do 31. decembra 2018 v nadväznosti na § 212 ods. 7 daného zákona.

Podľa § 212 ods. 4 zákona č. 461/2003 Z. z. v znení účinnom do 31. decembra 2018 „Ak nebol adresát písomnosti, ktorá sa má doručiť do vlastných rúk, zastihnutý, hoci sa v mieste doručenia zdržiava, doručovateľ ho vhodným spôsobom upovedomí, že písomnosť príde znovu doručiť v určený deň a hodinu. Ak nový pokus o doručenie zostane bezvýsledný, doručovateľ uloží písomnosť na pošte a adresáta o tom vhodným spôsobom upovedomí. Ak si adresát nevyzdvihne písomnosť do troch dní od uloženia, posledný deň tejto lehoty sa považuje za deň doručenia, aj keď sa adresát o uložení nedozvedel.“

Podľa § 212 ods. 7 zákona č. 461/2003 Z. z. „Rozhodnutie je doručené, len čo ho účastník konania prevezme, len čo pošta doporučenú zásielku vrátila ako nedoručiteľnú alebo ak doručenie rozhodnutia bolo zmarené konaním alebo opomenutím účastníka konania. Účinky doručenia rozhodnutia nastanú aj vtedy, ak účastník konania odmietol rozhodnutie prijať.“

V ustanovení § 212 ods. 4 zákona č. 461/2003 Z. z. v znení účinnom do 31. decembra 2018 bola vo svojej podstate sporná aplikácia jeho poslednej vety. Táto veta podľa nás však výslovne nerieši prípadný konflikt medzi fikciou doručenia a reálnym prevzatím rozhodnutia. To znamená, že sa dá vyložiť aj tým spôsobom, že sa vzťahuje len na prípad, ak si adresát písomnosť vôbec nevyzdvihne. Inak povedané, uvedená veta pripúšťa aj výklad, v zmysle ktorého, ak by si adresát písomnosť v úložnej lehote vyzdvihol (a to bez ohľadu, či do troch dní od jej uloženia alebo po uplynutí týchto troch dní), došlo by k jej doručeniu prevzatím adresátom. Oporu tohto výkladu vidíme v prvej alíne § 212 ods. 7 zákona č. 461/2003 Z. z., podľa ktorého je rozhodnutie doručené, len čo ho účastník konania prevezme. Ekvivalent tohto ustanovenia spájajúceho doručenie s prevzatím rozhodnutia pritom neobsahuje, resp. neobsahoval, ani zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) ani iné administratívne právne predpisy obsahujúce fikciu doručenia.

Účelom doručovania do vlastných rúk by primárne mala byť snaha zabezpečiť, aby adresát dostal doručovanú písomnosť do svojej dispozície a mal tak objektívnu možnosť sa oboznámiť s jej obsahom. Fikcia doručenia predstavuje umelú právnu konštrukciu, ktorá predpokladá, že k doručeniu došlo, hoci si adresát reálne doručovanú písomnosť neprevzal. Účelom fikcie doručenia je vytvoriť procesný predpoklad pre to, aby sa v konaní mohlo pokračovať, resp. aby sa toto mohlo ukončiť aj bez reálneho prevzatia doručovanej písomnosti adresátovi. To znamená, že reálne prevzatie doručovanej písomnosti predstavuje pravidlo a fikcia doručenia výnimku z tohto pravidla.

Práve vzhľadom na teoretickú povahu fikcie, kedy k reálnemu prevzatiu a oboznámeniu sa s doručovanou písomnosťou nedochádza, jej nastúpenie zákonodarca pri niektorých písomnostiach výslovne vylúčil. Spoločným menovateľom týchto výnimiek je tak výrazný zásah do subjektívnych práv adresáta spojený s doručovanou písomnosťou, ktorý si vyžaduje preukázanú vedomosť adresáta o tejto písomnosti. Hoci zákon č. 461/2003 Z. z. obdobnú úpravu neobsahuje, je potrebné poukázať na jeho sociálny rozmer. Konanie v sociálnych veciach je konaním s tzv. slabším účastníkom, ako obdobou slabšej strany v civilnom procese. Aj keď v súdnej veci je žalobcom právnická osoba, na ktorú benefity slabšieho účastníka v zásade nedopadajú, posudzovaná právna otázka nerozlišuje medzi doručovaním právnickej osobe a fyzickej osobe. Záver disentanovaného rozhodnutia preto bude dopadať aj na fyzické osoby vo veciach sociálneho poistenia. Inštitút slabšieho účastníka je pritom premietnutím ľudskosti a slušnosti vo vzťahu k zdravotnému stavu, resp. sociálnemu postaveniu. Či možno od takéhoto účastníka konania, napr. od osoby poberajúcej starobný alebo invalidný dôchodok, spravodlivo požadovať, aby si náležite teda v súlade s disentanovaným rozhodnutím vyložil znenie § 212 ods. 4 a 7 zákona č. 461/2003 Z. z. je podľa nášho názoru absurdné. Pre takúto osobu bude totiž prevzatie písomnosti v zásade spojené s jej reálnym prevzatím. Nepochybujeme racionalitu argumentácie v disentanovanom rozhodnutí, ale vnímame ju ako „chladne formalistickú“, vystavanú primárne na pôvodnom zámere zákonodarcu. Domnievame sa však, že bežný adresát právnych noriem upravených v rámci sociálneho poistenia mohol z porovnania poslednej vety § 212 ods. 4 zákona č. 461/2003 Z. z. v znení účinnom do 31. decembra 2018 a prvej aliney § 212 ods. 7 daného zákona dôvodne dospieť k záveru, že reálne prevzatie písomnosti má prednosť pred fikciou doručenia. V tejto súvislosti sa potom nedá nespomenúť téza Gustava Radbrucha, podľa ktorej „Interpret môže rozumieť zákonu lépe, než mu rozumel jeho tvůrce.“

Zároveň je potrebné zdôrazniť, že samotný zákonodarca posudzovaný interpretačný problém vyriešil novelou zákona č. 461/2003 Z. z., zákonom č. 317/2018 Z. z. v prospech reálneho prevzatia písomnosti. Keďže táto novelizovaná právna úprava, ktorá je účinná aj de lege lata, logicky nemôže pôsobiť spätne, je v tomto smere naďalej potrebné zohľadňovať nejednotnú judikatúru správnych súdov. Pokiaľ sa však na výklade fikcie doručenia už vyše dve desaťročia sporia správne senáty Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, a teraz i Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky, celkom zjavne nemožno hovoriť o jednoznačnej právnej úprave zrozumiteľnej pre jej adresátov.

V prospech právneho názoru uprednostňujúceho reálne prevzatie písomnosti pred nastúpením fikcie doručenia preto svedčí aj uplatnenie výkladového pravidla in dubio mitius. Opodstatnenosť jeho aplikácie je daná jednak významom posudzovanej otázky, ako i charakterom právnych vzťahov upravených v zákone č. 461/2003 Z. z. Predovšetkým otázka posúdenia momentu doručenia písomnosti - rozhodnutia orgánu verejnej správy je neoddeliteľne spojená s posúdením včasnosti riadneho opravného prostriedku (odvolania), ako procesnej podmienky pre podanie správnej žaloby [§ 7 písm. a) SSP], resp. s otázkou včasnosti podania samotnej správnej žaloby. Ide teda o otázku prístupu k súdu, ktorý by mal byť vždy zrejmý dopredu, resp. predvídateľný, a nemal by sa meniť tak, aby vo svojom výsledku znamenal pre žalobcu denegatio iustitiae. Presne o takýto prípad ale ide v súdnej veci, kedy posúdenie včasnosti žalobcom podaného odvolania bude mať dopad na jeho možnosť podať následne správnu žalobu v sociálnych veciach. V tomto smere mal preto žalobca podľa nášho názoru legitímne očakávanie, že nejasné znenie právnej úpravy bude v zmysle (jasne) väčšinového judikatórneho prúdu vyložené kasačným súdom tak, aby bol následne zachovaný jeho prístup k súdu, a nie procesným labyrintom, v ktorom sa samotný účel správneho súdnictva stráca.

V prospech uplatnenia pravidla in dubio mitius hrá potom aj skutočnosť, že v rámci sociálneho poistenia v zásade nevznikajú administratívno-právne vzťahy, v ktorých by mali ich účastníci rozporné záujmy vo vzťahu k výsledku administratívnych konaní, pričom v súdnej veci je to úplne jednoznačné, keďže žalobca namieta jednostranný právny vzťah spočívajúci v predpísaní penále žalovanou za neodvedenie poistného. Preferencia reálneho prevzatia doručovanej písomnosti pred nastúpením fikcie doručovania, by tak vo veciach sociálneho poistenia celkom zjavne nemala dopad na právnu istotu tretích osôb, ako sa vo svojej argumentácii obáva veľký senát. V tejto súvislosti totiž ako keby disentanované rozhodnutie „pozabudlo“, že predmetom jeho posudzovania je aplikácia konkrétneho § 212 ods. 4 zákona č. 461/2003 Z. z. v znení účinnom do 31. decembra 2018, a nie všeobecný výklad vzťahu fikcie doručenia a reálneho prevzatia rozhodnutia.

Záverom považujeme za potrebné ešte osobitne namietat' súdenú vec ako vhodný „procesný podvozok“ pre judikovanie nastolenej právnej otázky. I keď plne rešpektujeme právo predkladacieho senátu, ako aj väčšiny veľkého senátu vyjadriť k posudzovanej právnej otázke svoj názor, (opätovne) poukazujeme na

to, že (i) pôjde o negatívny zásah do subjektívnych práv žalobcu, ktorý mu následne môže znemožniť prístup k súdu, pričom ide (ii) materiálne o sociálnu vec, (iii) judikuje sa právna otázka vo vzťahu normatívneho stavu účinnému do 31. decembra 2018 s tým, že samotný zákonodarca sa následne výslovne priklonil k právnej úprave preferujúcej reálne prevzatie doručovanej písomnosti pred fikciou doručenia, (iv) a to všetko v procesne atypickej situácii spojenej s konaním o žalobe proti nečinnosti.

Domnievame sa, že uvedené bude logicky negovať aplikáciu záverov disentaného rozhodnutia na fikcie doručenia de lege lata obdobne normatívne upravené, resp. v tomto smere vyvolá snahu o opätovnú aktiváciu rozhodovania veľkého senátu.

JUDr. Marián Fečík

JUDr. Petra Príbelská, PhD.

Odlíšné stanovisko sudcov JUDr. Mariána Fečíka a JUDr. Petry Príbelskej, PhD.

k rozsudku veľkého senátu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky

sp. zn. 19SVs/9/2024 z 28. októbra 2025

Na podklade § 465 Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“) pripájame k rozsudku veľkého senátu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „veľký senát“) sp. zn. 19SVs/9/2024 z 28. októbra 2025 (ďalej len „disentané rozhodnutie“) odlíšné stanovisko, a to k jeho výroku aj odôvodneniu.

V súdnej veci išlo o výklad na prvý pohľad jednoduchého ustanovenia § 212 ods. 4 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení (ďalej len „zákon č. 461/2003 Z. z.“) v znení účinnom do 31. decembra 2018 v nadväznosti na § 212 ods. 7 daného zákona.

Podľa § 212 ods. 4 zákona č. 461/2003 Z. z. v znení účinnom do 31. decembra 2018 „Ak nebol adresát písomnosti, ktorá sa má doručiť do vlastných rúk, zastihnutý, hoci sa v mieste doručenia zdržiava, doručovateľ ho vhodným spôsobom upovedomí, že písomnosť príde znovu doručiť v určený deň a hodinu. Ak nový pokus o doručenie zostane bezvýsledný, doručovateľ uloží písomnosť na pošte a adresáta o tom vhodným spôsobom upovedomí. Ak si adresát nevyzdvihne písomnosť do troch dní od uloženia, posledný deň tejto lehoty sa považuje za deň doručenia, aj keď sa adresát o uložení nedozvedel.“

Podľa § 212 ods. 7 zákona č. 461/2003 Z. z. „Rozhodnutie je doručené, len čo ho účastník konania prevezme, len čo pošta doporučenú zásielku vrátila ako nedoručiteľnú alebo ak doručenie rozhodnutia bolo zmarené konaním alebo opomenutím účastníka konania. Účinky doručenia rozhodnutia nastanú aj vtedy, ak účastník konania odmietol rozhodnutie prijať.“

V ustanovení § 212 ods. 4 zákona č. 461/2003 Z. z. v znení účinnom do 31. decembra 2018 bola vo svojej podstate sporná aplikácia jeho poslednej vety. Táto veta podľa nás však výslovne nerieši prípadný konflikt medzi fikciou doručenia a reálnym prevzatím rozhodnutia. To znamená, že sa dá vyložiť aj tým spôsobom, že sa vzťahuje len na prípad, ak si adresát písomnosť vôbec nevyzdvihne. Inak povedané, uvedená veta pripúšťa aj výklad, v zmysle ktorého, ak by si adresát písomnosť v úložnej lehote vyzdvihol (a to bez ohľadu, či do troch dní od jej uloženia alebo po uplynutí týchto troch dní), došlo by k jej doručeniu prevzatím adresátom. Oporu tohto výkladu vidíme v prvej alíne § 212 ods. 7 zákona č. 461/2003 Z. z., podľa ktorého je rozhodnutie doručené, len čo ho účastník konania prevezme. Ekvivalent tohto ustanovenia spájajúceho doručenie s prevzatím rozhodnutia pritom neobsahuje, resp. neobsahoval, ani zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) ani iné administratívne právne predpisy obsahujúce fikciu doručenia.

Účelom doručovania do vlastných rúk by primárne mala byť snaha zabezpečiť, aby adresát dostal doručovanú písomnosť do svojej dispozície a mal tak objektívnu možnosť sa oboznámiť s jej obsahom. Fikcia doručenia predstavuje umelú právnu konštrukciu, ktorá predpokladá, že k doručeniu došlo, hoci si adresát reálne doručovanú písomnosť neprevzal. Účelom fikcie doručenia je vytvoriť procesný predpoklad pre to, aby sa v konaní mohlo pokračovať, resp. aby sa toto mohlo ukončiť aj bez reálneho prevzatia doručovanej písomnosti adresátovi. To znamená, že reálne prevzatie doručovanej písomnosti predstavuje pravidlo a fikcia doručenia výnimku z tohto pravidla.

Práve vzhľadom na teoretickú povahu fikcie, kedy k reálnemu prevzatiu a oboznámeniu sa s doručovanou písomnosťou nedochádza, jej nastúpenie zákonodarca pri niektorých písomnostiach výslovne vylúčil. Spoločným menovateľom týchto výnimiek je tak výrazný zásah do subjektívnych práv adresáta spojený s doručovanou písomnosťou, ktorý si vyžaduje preukázanú vedomosť adresáta o tejto písomnosti. Hoci zákon č. 461/2003 Z. z. obdobnú úpravu neobsahuje, je potrebné poukázať na jeho sociálny rozmer. Konanie v sociálnych veciach je konaním s tzv. slabším účastníkom, ako obdobou slabšej strany v civilnom procese. Aj keď v súdnej veci je žalobcom právnická osoba, na ktorú benefity slabšieho účastníka v zásade nedopadajú, posudzovaná právna otázka nerozlišuje medzi doručovaním právnickej osobe a fyzickej osobe. Záver disentanovaného rozhodnutia preto bude dopadať aj na fyzické osoby vo veciach sociálneho poistenia. Inštitút slabšieho účastníka je pritom premietnutím ľudskosti a slušnosti vo vzťahu k zdravotnému stavu, resp. sociálnemu postaveniu. Či možno od takéhoto účastníka konania, napr. od osoby poberajúcej starobný alebo invalidný dôchodok, spravodlivo požadovať, aby si náležite teda v súlade s disentanovaným rozhodnutím vyložil znenie § 212 ods. 4 a 7 zákona č. 461/2003 Z. z. je podľa nášho názoru absurdné. Pre takúto osobu bude totiž prevzatie písomnosti v zásade spojené s jej reálnym prevzatím. Nespochybňujeme racionalitu argumentácie v disentanovanom rozhodnutí, ale vnímame ju ako „chladne formalistickú“, vystavanú primárne na pôvodnom zámere zákonodarcu. Domnievame sa však, že bežný adresát právnych noriem upravených v rámci sociálneho poistenia mohol z porovnania poslednej vety § 212 ods. 4 zákona č. 461/2003 Z. z. v znení účinnom do 31. decembra 2018 a prvej aliney § 212 ods. 7 daného zákona dôvodne dospieť k záveru, že reálne prevzatie písomnosti má prednosť pred fikciou doručenia. V tejto súvislosti sa potom nedá nespomenúť téza Gustava Radbrucha, podľa ktorej „Interpret môže rozumieť zákonu lépe, než mu rozumel jeho tvúrce.“

Zároveň je potrebné zdôrazniť, že samotný zákonodarca posudzovaný interpretačný problém vyriešil novelou zákona č. 461/2003 Z. z., zákonom č. 317/2018 Z. z. v prospech reálneho prevzatia písomnosti. Keďže táto novelizovaná právna úprava, ktorá je účinná aj de lege lata, logicky nemôže pôsobiť spätne, je v tomto smere naďalej potrebné zohľadňovať nejednotnú judikatúru správnych súdov. Pokiaľ sa však na výklade fikcie doručenia už vyše dve desaťročia sporia správne senáty Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, a teraz i Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky, celkom zjavne nemožno hovoriť o jednoznačnej právnej úprave zrozumiteľnej pre jej adresátov.

V prospech právneho názoru uprednostňujúceho reálne prevzatie písomnosti pred nastúpením fikcie doručenia preto svedčí aj uplatnenie výkladového pravidla in dubio mitius. Opodstatnenosť jeho aplikácie je daná jednak významom posudzovanej otázky, ako i charakterom právnych vzťahov upravených v zákone č. 461/2003 Z. z. Predovšetkým otázka posúdenia momentu doručenia písomnosti - rozhodnutia orgánu verejnej správy je neoddeliteľne spojená s posúdením včasnosti riadneho opravného prostriedku (odvolania), ako procesnej podmienky pre podanie správnej žaloby [§ 7 písm. a) SSP], resp. s otázkou včasnosti podania samotnej správnej žaloby. Ide teda o otázku prístupu k súdu, ktorý by mal byť vždy zrejmý dopredu, resp. predvídateľný, a nemal by sa meniť tak, aby vo svojom výsledku znamenal pre žalobcu denegatio iustitiae. Presne o takýto prípad ale ide v súdnej veci, kedy posúdenie včasnosti žalobcom podaného odvolania bude mať dopad na jeho možnosť podať následne správnu žalobu v sociálnych veciach. V tomto smere mal preto žalobca podľa nášho názoru legitímne očakávanie, že nejasné znenie právnej úpravy bude v zmysle (jasne) väčšinového judikatórneho prúdu vyložené kasačným súdom tak, aby bol následne zachovaný jeho prístup k súdu, a nie procesným labyrintom, v ktorom sa samotný účel správneho súdnictva stráca.

V prospech uplatnenia pravidla in dubio mitius hrá potom aj skutočnosť, že v rámci sociálneho poistenia v zásade nevznikajú administratívno-právne vzťahy, v ktorých by mali ich účastníci rozporné záujmy vo vzťahu k výsledku administratívnych konaní, pričom v súdnej veci je to úplne jednoznačné, keďže žalobca namieta jednostranný právny vzťah spočívajúci v predpísaní penále žalovanou za neodvedenie poistného. Preferencia reálneho prevzatia doručovanej písomnosti pred nastúpením fikcie doručovania, by tak vo veciach sociálneho poistenia celkom zjavne nemala dopad na právnu istotu tretích osôb, ako sa vo svojej argumentácii obáva veľký senát. V tejto súvislosti totiž ako keby disentanované rozhodnutie „pozabudlo“, že predmetom jeho posudzovania je aplikácia konkrétneho § 212 ods. 4 zákona č. 461/2003 Z. z. v znení účinnom do 31. decembra 2018, a nie všeobecný výklad vzťahu fikcie doručenia a reálneho prevzatia rozhodnutia.

Záverom považujeme za potrebné ešte osobitne namietat' súdenú vec ako vhodný „procesný podvozok“ pre judikovanie nastolenej právnej otázky. I keď plne rešpektujeme právo predkladacieho senátu, ako aj

väčšiny veľkého senátu vyjadriť k posudzovanej právnej otázke svoj názor, (opätovne) poukazujeme na to, že (i) pôjde o negatívny zásah do subjektívnych práv žalobcu, ktorý mu následne môže znemožniť prístup k súdu, pričom ide (ii) materiálne o sociálnu vec, (iii) judikuje sa právna otázka vo vzťahu normatívnemu stavu účinnému do 31. decembra 2018 s tým, že samotný zákonodarca sa následne výslovne priklonil k právnej úprave preferujúcej reálne prevzatie doručovanej písomnosti pred fikciou doručenia, (iv) a to všetko v procesne atypickej situácii spojenej s konaním o žalobe proti nečinnosti.

Domnievame sa, že uvedené bude logicky negovať aplikáciu záverov disentovaného rozhodnutia na fikcie doručenia de lege lata obdobne normatívne upravené, resp. v tomto smere vyvolá snahu o opätovnú aktiváciu rozhodovania veľkého senátu.

JUDr. Marián Fečík
JUDr. Petra Príbelská, PhD.

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.