Súd:	Najvyšší správny súd SR
Spisová značka:	7Sžsk/27/2021
Identifikačné číslo súdneho spisu:	6020200088
Dátum vydania rozhodnutia:	25. 05. 2022
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ:	JUDr. Zdenka Reisenauerová
ECLI:	ECLI:SK:NSSSR:2022:6020200088.1

Rozhodnutie

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Zdenky Reisenauerovej, členky senátu JUDr. Jany Martinčekovej a člena senátu Mgr.Michala Novotného (sudca spravodajca) vo veci žalobcu: ITIMEX, a.s., IČO: 31 425 666, Kukučínova 8, Banská Bystrica, zastúpeného: JUDr. Ondrej Zachar, advokát, Horná 65/A, Banská Bystrica, proti žalovanej: Sociálna poisťovňa, ústredie, Ul. 29. augusta 8-10, Bratislava, o ochrane pred nečinnosťou, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k. 28 Sa 5/2020-51 z 12. novembra 2020 takto

r o z h o d o l :

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky zamieta kasačnú sťažnosť.

II. Účastníkom nepriznáva právo na náhradu trov kasačného konania.

o d ô v o d n e n i e :

I.
Administratívne konanie a konanie pred správnym súdom
1. Z administratívneho spisu žalovanej vyplýva, že jej pobočka v Leviciach rozhodnutím zo 7. januára 2016 predpísala žalobcovi penále. Toto rozhodnutie mu doručovala prostredníctvom poskytovateľa poštových služieb Slovenskej pošty, a.s., so službou „do vlastných rúk“. Podľa údajov na doklade o doručení sa doručovateľ prvýkrát pokúsil o doručenie zásielky 13. januára 2016, kedy na adrese žalobcu nezastihol. 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 listom zo 4. apríla 2016 oznámilo, že jeho odvolanie nemôže preskúmať, pretože bolo podané oneskorene. Vyšlo totiž z toho, že podľa § 212 ods. 4 zákona č. 461/2003 Z. z. sociálnom poistení v znení neskorších predpisov sa zásielka, ktorá je určená do vlastných rúk, považuje za doručenú tretím dňom od uloženia zásielky potom, čo dva pokusy o jej doručenie zostali bez výsledku. Tieto účinky podľa žalovanej nastali 18. januára 2016, a tak posledným dňom 15dňovej odvolacej lehoty (§ 215 ods. 2 cit. zák.) bol 2. február 2016. Tento list bol žalobcovi doručený 11. apríla 2016.

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

z 29. januára 2020 tento rozsudok zrušil a vec vrátil správnemu súdu na ďalšie konanie so záväzným právnym názorom (§ 469 SSP).

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

II.

Kasačná sťažnosť a vyjadrenie k nej

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

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

III.

Posúdenie veci kasačným súdom

7. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP), na ktorý od 1. augusta 2021 prešiel výkon súdnictva z najvyššieho súdu (§ 101e ods. 2 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch v znení neskorších predpisov), preskúmal napadnutý rozsudok v celom rozsahu (§ 453 ods. 1 SSP) a predchádzajúce konanie pred správnym súdom bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP) v medziach uplatnených kasačných bodov (§ 453 ods. 2 SSP).

8. V prerokúvanej veci rozhodoval správny súd potom, čo jeho predošlý rozsudok bol kasačným súdom zrušený a vec mu bola vrátená na ďalšie konanie. Podľa § 469 SSP bol tak správny súd pri svojom rozhodovaní viazaný právnym názorom, ktorý kasačný súd vyjadril vo svojom zrušujúcom rozsudku sp. zn. 9 Sžsk 24/2019. Kasačný súd aj v tomto konaní zotrváva na právnom názore, ktorý v tomto rozsudku vyslovil.

9. Podľa § 215 ods. 2 zákona č. 461/2003 Z. z. možno odvolanie proti rozhodnutiu vo veciach uvedených (okrem iného) v § 178 ods. 1 písm. a) deviatom bode podať v lehote do 15 dní odo dňa oznámenia rozhodnutia. Odvolanie, ktoré je síce prípustné, ale ktoré podal účastník po uplynutí odvolacej lehoty, je oneskoreným odvolaním. Oneskorene podané odvolanie podľa zákona č. 461/2003 Z. z. 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 citovaného zákona len včas podané odvolanie je spôsobilým nástrojom pre začatie odvolacieho konania, výsledkom ktorého je v zmysle § 218 cit. zák. buď zamietnutie odvolania a potvrdenie napadnutého rozhodnutia, alebo zmena rozhodnutia, resp. jeho zrušenie, prípadne zrušenie rozhodnutia a vrátenie veci orgánu prvého stupňa.

10. Žalovaná správne uviedla aj to, že v zmysle právnej úpravy uvedenej v zákone č. 461/2003 Z. z. zamietnutie odvolania žalobcu by do úvahy prichádzalo len v tom prípade, ak by došlo k začatiu samotného odvolacieho konania. V administratívnom konaní podľa uvedeného zákona 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. Citovaný zákon 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 žalobcovi, že jeho odvolanie je podané oneskorene.
11. 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. 1 Sžd 10/2012, 4 Sžf 77/2014, 1 Sžd 1/2014 či 6 Sžf 115/2014), na ktorú kontinuálne nadväzuje rozhodovanie v konaniach vedených už podľa Správneho súdneho poriadku (bližšie viď napr. rozhodnutie najvyššieho súdu sp.zn. 9 Sžsk 121/2017, 5 Asan 12/2017 alebo 10 Sžsk 32/2017). Už v režime predchádzajúcej procesnoprávnej úpravy podľa Občianskeho súdneho poriadku mal žalobca, ktorý neformálny list žalovanej prevzal ešte 11. apríla 2016 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.

12. Kasačný súd naďalej samotnú otázku včasnosti podaného odvolania v predmetnom konaní (o nečinnosť správneho orgánu) nepovažuje za rozhodujúcu. 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 4. apríla 2016. Vo vzťahu k posúdeniu žalobcom tvrdenej nečinnosti žalovanej ako orgánu verejnej správy však táto otázka nie je otázkou rozhodnou ani predbežnou a správny súd nepochybil, ak sa ňou nezaoberal.

13. Pre danú právnu vec je rozhodujúce, či procesný postup (konanie) žalovanej po podaní odvolania žalobcom možno posúdiť ako nečinnosť. Z predloženého administratívneho spisu mal kasačný súd za preukázané, že na podanie žalobkyne z 3. februára 2016 (odvolanie proti rozhodnutiu Sociálnej poisťovne, pobočka Levice, zo 7. januára 2016) žalovaná ako odvolací orgán reagovala listom zo 4. apríla 2016 (vyjadrenie k odvolaniu), ktorý žalobca prevzal 11. apríla 2016.

14. Správny súd (vychádzajúc z právneho názoru kasačného súdu) správne uzavrel, že žalovaná tým, že hoci len neformálne žalobcu 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 žalobcu reagovala v primeranej lehote a ani úradný postup, ktorý zvolila po podaní odvolania z 3. februára 2016 žalobcom, nebol v rozpore so zákonom stanoveným postupom či jej povinnosťami vyplývajúcimi jej ako správnemu orgánu z vtedy platnej právnej úpravy. Pretože z legislatívnej úpravy uvedenej v zákone č. 461/2003 Z. z. 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, a ani uložiť jej povinnosť konať a rozhodnúť (vydať rozhodnutie o odvolaní) súdnym rozhodnutím.

15. V kontexte uvedeného kasačný súd znova poukazuje na právnu úpravu uvedenú v § 59 a nasl. zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správnom poriadku), ktorá obdobne príslušným správnym 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.

16. Pre prípad, že sa žalobca domnieval, že odvolací orgán (žalovaná) včasnosť jej odvolania neposúdil správne, mala možnosť podať v zákonnej lehote žalobu na preskúmanie tohto neformálneho listu, čo však neurobila. Pritom aj podľa ustálenej judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky (pozri k tomu bližšie nálezy sp. zn. I. ÚS 37/95, II. ÚS 50/01, I. ÚS 52/02, III. ÚS 183/2003, PL. ÚS 21/08 a I. ÚS 354/08) aj rozhodnutí najvyššieho súdu (pozri napr. uznesenie sp. zn. 5 Sžp 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. 8 Sžp 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. Oznámenie 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.

17. 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 tohto 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. Kasačný súd poukazuje aj na nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 91/2016 zo 17. mája 2016, v ktorom ústavný súd vyslovil, že pokiaľ súd v správnom súdnictve odmietne vecne prejednať žalobu podľa § 247 a nasl. OSP (v tom čase platného, pozn. kasačného súdu) 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, keď za nezákonný zásah sa považuje faktické konanie orgánu verejnej správy, ktoré nie je rozhodnutím. Rozsudok sp. zn. 1 Sžk 16/2017, na ktorý žalobca odkazoval a ktorý pripúšťal alternatívne uplatnenie buď žaloby o preskúmanie oznámenia o oneskorenom odvolaní alebo žaloby proti nečinnosti, sa týkal konania podľa Daňového poriadku č. 563/2009 Z. z., a nie postupu žalovanej podľa zákona č. 461/2003 Z. z. a nemožno ho považovať za ustálenú rozhodovaciu prax kasačného súdu.

IV.
Záver

18. Zo všetkých uvedených dôvodov tak žalobca nedôvodne vytýka správnemu súdu nesprávne právne posúdenie a odklon od ustálenej rozhodovacej praxe. Preto kasačný súd jeho kasačnú sťažnosť podľa § 461 SSP zamietol. Len pre úplnosť sa poznamenáva, že o zamietnutí rozhodol rozsudkom podľa § 457 ods. 1 SSP, pretože kasačná sťažnosť smerovala voči rozsudku. Túto formu rozhodnutia však správny súd zvolil nesprávne, pretože podľa § 249 a 250 SSP mal o žalobe proti nečinnosti rozhodnúť (vo veci samej) uznesením. Tento nedostatok však nie je dôvodom, aby kasačný súd jeho rozhodnutie zrušoval.

19. O trovách bolo rozhodnuté podľa § 167 a 168 v spojení s § 467 ods. 1 SSP, keď žalobca nebol vo veci úspešný a žalovaná síce vo veci úspech mala, no kasačný súd nezistil dôvody, aby sa jej nárok na náhradu trov priznal.

20. Tento rozsudok bol prijatý pomerom hlasov 2 : 1.

ODLIŠNÉ STANOVISKO

1. Podľa § 465 SSP pripájam svoje odlišné stanovisko k rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 7 Sžsk 27/2021 z 25. mája 2022.

2. Podstatou prerokúvanej veci bola otázka, či sa účastník nedávkového konania podľa § 172 ods. 5 zákona č. 461/2003 Z. z., ktorého odvolanie organizačná zložka Sociálnej poisťovne vyhodnotila ako oneskorené, môže domáhať ochrany žalobou proti nečinnosti, aj keď sa nedomáhal preskúmania prípisu, ktorým mu organizačná zložka oznámila, že jeho odvolanie považuje za oneskorené. Na škodu veci sa väčšina senátu rozhodla zotrvať na záveroch, ktoré v tejto veci vyslovil Najvyšší súd Slovenskej republiky v predošlom zrušujúcom rozsudku sp. zn. 9 Sžsk 24/2019. S týmito závermi sa nemôžem stotožniť, pretože podľa môjho názoru nemajú oporu v zákonných normách, ktorými je sudca pri svojom rozhodovaní viazaný (čl. 144 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky).

3. Žalobca v prerokúvanej veci podal žalobu proti nečinnosti orgánu verejnej správy - ústredia Sociálnej poisťovne. Žalobu podal za účinnosti Správneho súdneho poriadku, v dôsledku čoho odpadajú všetky prípadné diskusie na tému intertemporality ustanovení § 242 a nasl. SSP k ustanoveniu § 250t Občianskeho súdneho poriadku. Podľa § 242 ods. 1 SSP sa žalobou proti nečinnosti možno domáhať odstránenia nečinnosti orgánu verejnej správy v začatom administratívnom konaní. Podľa § 244 ods. 1 SSP je žalobcom okrem iného právnická osoba, ktorá ako účastník administratívneho konania namietajúci nečinnosť neúspešne vyčerpala sťažnosť podľa osobitného predpisu alebo podnet prokuratúre. Podľa § 245 SSP je žalovaným orgán verejnej správy, ktorý podľa žalobcu okrem iného má povinnosť vydať rozhodnutie. Podľa § 249 SSP platí, že ak správny súd po preskúmaní nezistí nečinnosť žalovaného, uznesením žalobu zamietne. Naopak, podľa § 250 ods. 1 SSP platí, že ak správny súd po preskúmaní zistí dôvodnosť žaloby, uznesením uloží žalovanému, aby v určenej lehote konal a rozhodol.

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

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

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

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

8. Z podaného výkladu však konzekventne vyplýva, že pri podaní odvolania je možná len jedna z dvoch alternatív:
(1) Ak je odvolanie podané včas, začalo sa ním riadne odvolacie konanie a odvolací orgán o ňom musí rozhodnúť podľa § 218 zákona č. 461/2003 Z. z.
(2) Ak odvolanie nebolo podané včas, odvolacie konanie sa ním nezačalo a odvolací orgán túto povinnosť nemá.
Iná možnosť neprichádza do úvahy, pretože nevyplýva zo žiadneho ustanovenia zákona č. 461/2003 Z. z., ktorý jediný je prameňom právnej úpravy nedávkového konania (porov. jeho § 172). Preto je nepodstatné, či pri alternatíve (1) odvolací orgán na odvolanie odpovedal prípisom alebo akokoľvek inak; zákon totiž ustanovuje, že jediným právne súladným postupom, ktorý v tejto alternatíve prichádza do úvahy, je rozhodnutie o odvolaní v zmysle § 218 ods. 2 zákona č. 461/2003 Z. z.

9. Z toho, čo bolo uvedené v odseku 6 a 8 tohto odlišného stanoviska, tak možno vyvodiť, že v nedávkovom konaní podľa zákona č. 461/2003 Z. z. odvolací orgán protiprávne nepokračuje vtedy, ak o včas podanom odvolaní nepostupuje podľa § 218 cit. zák., teda nerozhodne o podanom odvolaní predpokladaným spôsobom (zrušenie, zmena, potvrdenie rozhodnutia, § 218 ods. 2). V tomto prípade je jeho nepokračovanie v konaní protiprávne a predstavuje nečinnosť v zmysle § 3 ods. 1 písm. d) SSP. Naopak, ak odvolanie nebolo podané včas, potom je v súlade s právom, keď odvolací orgán takto nepostupuje a o odvolaní nerozhodne; v tomto prípade tak jeho nekonanie nie je protiprávne a nemôže byť nečinnosťou podľa § 3 ods. 1 písm. d) SSP.

10. Na základe toho možno uzavrieť, že prvotnou otázkou, ktorou sa správny súd aj kasačný súd mali zaoberať, bola otázka, či žalobca svoje odvolanie proti rozhodnutiu pobočky zo 7. januára 2016 podal včas alebo nie. Ak by sa zistilo, že ho podal včas, potom bola žalovaná povinná o ňom rozhodnúť postupom podľa § 218 ods. 2 zákona č. 461/2003 Z. z., a nie vybavovať ho akýmikoľvek prípismi. Žiadne ustanovenie upravujúce odvolanie konanie v nedávkovom konaní (§ 214 až 218 cit. zák.) totiž neustanovuje, že by včas podané odvolanie bolo možné vybaviť akýmkoľvek prípisom; takéto vybavenie tak nemožno považovať za súladné s právom a odmietanie žalovanej riadne rozhodnúť o odvolaní žalobcu by v takomto prípade bolo protiprávne, takže by predstavovalo nečinnosť podľa § 3 ods. 1 písm. d) SSP. Ak by sa však zistilo, že žalobca odvolanie nepodal včas, potom o ňom žalovaná nemusela rozhodnúť a jej nekonanie nie je protiprávne; potom by nebolo chybou, že oneskorenosť žalobcovi oznámila prípisom zo 4. apríla 2016.

11. Väčšina senátu však odmietla túto priamu argumentačnú líniu, založenú na jasnom znení príslušných ustanovení zákona č. 416/2003 Z. z., ako aj príslušných ustanovení Správneho súdneho poriadku. Namiesto toho zotrvala na názore, že včasnosť odvolania nie je rozhodujúca (odsek 12 rozsudku), ale rozhodujúce je, že žalovaná reagovala na odvolanie prípisom zo 4. apríla 2016. Táto argumentácia však celkom opomína to, na čo počas konania poukazoval žalobca: že ustanovenia § 214 až 218 zákona č. 461/2003 Z. z. žiadne vybavovanie odvolania prípisom nepoznajú, takže prichádzajú do úvahy len dve alternatívy, ktoré som rozobral vyššie. Väčšina senátu v odôvodnení rozsudku takisto vôbec nepracuje

s definíciou nečinnosti podľa § 3 ods. 1 písm. d) SSP, ktorá je rozhodná pri posudzovaní dôvodnosti žaloby proti nečinnosti podľa § 249 a 250 SSP. Nepracuje ani s jej kľúčovým prvom - protiprávnosťou nepokračovania v konaní, teda porovnaním skutočného postupu administratívneho konania s právnymi normami, ktoré toto konanie upravujú. Podľa mňa je samozrejmé, že záver, či je určité nekonanie orgánu verejnej správy protiprávne alebo nie, možno urobiť len vtedy, ak sa zistí, za akých podmienok a ako mal tejto orgán konať a prečo tak nerobí. Ak v konaní tohto orgánu prichádzajú do úvahy len dve alternatívy konania, potom akékoľvek iné jeho úkony, ktoré sú mimo týchto dvoch alternatív, nie sú podstatné pri posudzovaní otázky, či jeho nekonanie je alebo nie je v súlade s právom. Pritom nie je relevantné, či takéto iné úkony sú alebo nie sú „ojedinelé“ alebo „atypické“ podľa inej procesnej úpravy (ods. 15 rozsudku).

12. Zrejme v dôsledku toho si väčšina senátu v odôvodnení rozsudku aj protirečí. Najskôr v ods. 12 odôvodnenia hovorí, že otázka včasnosti nie je rozhodujúca. Následne však v ods. 14 tvrdí, že žalovaná neporušila svoju zákonnú povinnosť vydať rozhodnutie, lebo z legislatívnej úpravy „povinnosť žalovanej rozhodnúť o oneskorene podanom odvolaní nie je možné vyvodiť“. Nie je však jasné, ako väčšina senátu dospela k záveru, že odvolanie žalobcu skutočne bolo oneskorené, keď túto otázku nepovažovala za rozhodujúcu.

13. Úvahy v ods. 16 a 17 rozsudku podľa môjho názoru vyjadrujú podstatu nesprávneho právneho východiska väčšiny senátu. Podľa mňa nie je sporné, že žalobca mohol podať správnu žalobu proti prípisu žalovanej zo 4. apríla 2016, tak ako to odvodila judikatúra už za účinnosti Občianskeho súdneho poriadku. Podstatné však je, že zo žiadneho ustanovenia Správneho súdneho poriadku nevyplýva, že by nepodanie takejto správnej žaloby vylučovalo prípustnosť (alebo úspech) žaloby proti nečinnosti. Podľa vyššie citovaných § 249 a 250 SSP totiž správny súd celkom zreteľne posudzuje len otázku, či orgán verejnej správy je nečinný, teda či jeho nekonanie je alebo nie je v súlade s právom. Ako som už opakovane vysvetlil, zákon č. 461/2003 Z. z. pri úprave odvolacieho konania (§ 214 až 218) so žiadnymi prípismi nepočíta, ale pripúšťa len dve alternatívy: o včasnom odvolaní sa riadne rozhodne, o oneskorenom sa nerozhoduje. Akýkoľvek iný úkon odvolacieho orgánu je pri tomto posudzovaní nepodstatný. Preto nie je jasné (a väčšina senátu to v odsekoch 16 a 17 rozsudku ani nevysvetľuje), prečo by nepodanie žaloby proti takémuto úkonu orgánu verejnej správy (t. j. úkonu, ktorý právna úprava vôbec nepozná) malo brániť prieskumu toho, či následné nekonanie orgánu je alebo nie je v súlade s právom. Takisto nepovažujem za šťastné, že väčšina senátu sa s rozsudkom sp. zn. 1 Sžk 16/2017, ktorého právne závery svedčia v prospech žalobcu, vyrovnala len stručným odkazom na to, že išlo o inú procesnú úpravu (bez posúdenia podstaty, v čom spočívala odlišnosť oboch týchto úprav a prečo závery z uvedeného rozsudku nie sú použiteľné aj na prerokúvanú vec).

14. Už len pre úplnosť svojho pohľadu na vec dopĺňam, že argumentácii väčšiny senátu v odsekoch 16 a 17 by som rozumel vtedy, ak by prípis zo 4. apríla 2016 mal kvalitu právoplatného rozhodnutia. Ak by totiž o otázke, že odvolanie žalobcu proti rozhodnutiu zo 7. januára 2016 je oneskorené, bolo právoplatne rozhodnuté rozhodnutím žalovanej, mohol by správny súd takéto rozhodnutie skutočne preskúmať len na základe správnej žaloby. Pokiaľ by žalobca správnu žalobu nepodal, potom by toto rozhodnutie predstavovalo rozhodnutie o predbežnej otázke včasnosti či oneskorenosti odvolania. Podľa § 132 ods. 2 SSP by musel správny súd pri svojom rozhodovaní na takéto právoplatné rozhodnutie o tejto predbežnej otázke prihliadnuť, čo by v zásade znamenalo, že by si nemohol samostatne posúdiť, či odvolanie žalobcu bolo alebo nebolo oneskorené. Naopak, musel by vyjsť z toho, že oneskorené bolo, a preto ďalšie nekonanie žalovanej o ňom je v súlade s právom [v zmysle alternatívy (2) popísanej vyššie]. Prípis zo 4. apríla 2016 však celkom zjavne nie je rozhodnutím a zo žiadneho právneho predpisu nevyplýva, že by mal účinky právoplatného rozhodnutia. Napokon, sama väčšina senátu v ods. 16 v záverečnej vete pomerne nejasne hovorí o tom, že tento prípis je „procesný úkon správneho konania, ktorého obsah má autoritatívny vzťah k jeho adresátovi“. Takýto autoritatívny vzťah majú mnohé úkony správnych orgánov (napríklad aj predvolanie, výzva na predloženie listiny a pod.), to však neznamená, že je s nimi spätá vlastnosť právoplatnosti a záväznosti pre iné orgány, nota bene pre súdy.

15. Uzatváram svoje úvahy tým, že väčšinové rozhodnutie kasačného súdu predstavuje vo svojej podstate (obsahovo) odmietnutie prístupu žalobcu k súdu. Väčšina senátu sa totiž bez jasného zákonného podkladu na ťarchu žalobcu odmietla zaoberať otázkou, ktorá je v prerokúvanej veci kľúčová, a to, či nekonanie žalovanej je alebo nie je protiprávne. Podľa väčšiny totiž túto otázku vyriešil prípis žalovanej, ktorým sa väčšina senátu (zrejme) považovala za viazanú, hoci takáto záväznosť zasa nemá

jasný zákonný podklad. Žalobca tak podľa väčšiny mal vlastne napadnúť tento prípis a ak ho nenapadol, musí znášať následok - nemožnosti správnych súdov ďalej skúmať túto kľúčovú otázku, hoci podľa mňa žalobca tieto následky nemohol z právneho poriadku nijako rozumne vyvodiť a predvídať.

V Bratislave 25. mája 2022

Mgr. Michal Novotný, v.r.
člen senátu

Za správnosť vyhotovenia:
Zuzana Pudmarčíková

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.