

Súd: Najvyšší správny súd Slovenskej republiky
Spisová značka: 1SVs/5/2022
Identifikačné číslo spisu: 9622200082
Dátum vydania rozhodnutia: 27. septembra 2023
Meno a priezvisko: JUDr. Marián Trenčan
Funkcia: predseda senátu
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:9622200082.1

ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom zo sudcov: JUDr. Marián Trenčan ako predseda senátu, JUDr. Zdenka Reisenauerová, JUDr. Petra Príbelská, PhD., JUDr. Jana Martinčeková ako členky senátu, JUDr. Marián Fečík, prof. JUDr. PhDr. Peter Potásch, PhD. a Mgr. Michal Novotný (sudca spravodajca) ako členovia senátu vo veci žalobcu: S. P., nar. X. E. XXXX, Z. XXX, J., zastúpeného: Advokátska kancelária JUDr. Andrej Jaroš, spol. s r. o., IČO: 36 839 132, Nám. sv. Anny 361/20, Trenčín, proti žalovanej: Sociálna poisťovňa, ústredie, Ul. 29. augusta 8 a 10, Bratislava, o preskúmanie rozhodnutia z 3. októbra 2018, č. 55326-3/2018-BA, o kasačnej sťažnosti žalovanej proti rozsudku Krajského súdu v Trnave č. k. 43 Sa 26/2018-117 z 2. marca 2020 takto

r o z h o d o l :

Rozsudok Krajského súdu v Trnave č. k. 43 Sa 26/2018-117 z 2. marca 2020 sa z r u š u j e a vec sa v r a c i a Správnemu súdu v Bratislave na ďalšie konanie.

O d ô v o d n e n i e

I.

Administratívne konanie a konanie pred správnym súdom

1. Z administratívnych spisov žalovanej vyplýva, že žalobca bol od 19. februára 1992 podnikateľom na základe živnostenského oprávnenia a od 1. januára 2004 bol povinne nemocensky a dôchodkovo poistený. Za mesiace júl až december 2007 a január a február 2008 nezaplatil poistné na tieto poistenia, ani príspevky na starobné dôchodkové sporenie. Jeho živnostenské oprávnenie zaniklo 18. februára 2008 a k tomuto dňu sa tiež odhlásil z povinného sociálneho poistenia. Okresný súd Trnava uznesením sp. zn. 25 K 9/2009, ktoré bolo uverejnené v čiastke Obchodnom vestníka zo 4. augusta 2009, vyhlásil na majetok žalobcu konkurz podľa zákona č. 7/2005 Z. z. o konkurze a reštrukturalizácii v znení účinnom do 31. decembra 2011. Žalovaná zmluvou podpísanou 29. septembra/11. októbra 2010 postúpila pohľadávku voči žalobcovi na dlžné poistné za obdobie mesiacov júl až december 2007 a januára a februára 2008 na Slovenskú konsolidačnú, a. s. Podľa rozvrhu výťažku z konkurzu, ktorý bol schválený 1. augusta 2017, boli tieto pohľadávky uspokojené v kvóte 0,06 % až 10,73 %.

2. Po skončení konkurzu pobočka Sociálnej poisťovne v Galante rozhodnutím z 5. apríla 2018 predpísala žalobcovi penále z dlžného poistného za mesiace júl až december 2017 a január a február 2018 v sume 355,22 €, ktorého výpočet bol ozrejmeneý v prílohe rozhodnutia. Na odôvodnenie stručne uviedla, že penále predpísala podľa § 240 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov, pretože žalobca v rozpore s § 141 ods. 1, § 142 ods. 1 a § 143 ods. 1 citovaného zákona a § 26 ods. 1 zákona č. 43/2004 Z. z. o starobnom dôchodkovom sporení v znení neskorších predpisov nezaplatil poistné a príspevky do ôsmeho dňa nasledujúceho kalendárneho mesiaca.

3. Žalobca sa proti tomuto rozhodnutiu odvolal a namietol, že v dôsledku vyhláseného konkurzu podľa § 100 ods. 1 a ods. 2 písm. c) zákona č. 7/2005 Z. z. nie je možné uspokojiť príslušenstvo pohľadávok, ani sankcie, ktoré vznikli po vyhlásení konkurzu. Za také príslušenstvo a sankcie sa malo podľa neho považovať aj penále podľa § 240 zákona č. 461/2003 Z. z. Žalovaná tu preskúmaným rozhodnutím z 3. októbra 2018 toto odvolanie zamietla. Zdôraznila, že penále nie je príslušenstvom poistného a nárok naň vzniká až predpísaním, v dôsledku čoho naň konkurz nemal žiaden vplyv.

4. Proti tomuto rozhodnutiu podal žalobca správnu žalobu, v ktorej v zásade zopakoval svoju argumentáciu z odvolania; zároveň poukázal na § 524 ods. 2 Občianskeho zákonníka, z ktorého vyvodzoval, že postúpením pohľadávky na poistné prešlo na Slovenskú konsolidačnú, a. s., aj právo na penále. Počas konania pred správnym súdom (avšak po uplynutí lehoty podľa § 181 ods. 1 SSP) žalobca doplnil, že právo žalovanej predpísať poistné už bolo premlčané. Správny súd tu napadnutým rozsudkom č. k. 43 Sa 26/2018-117 zrušil preskúmané rozhodnutie, ako aj rozhodnutie pobočky z 5. apríla 2018 „ako nezákonné“, bez citácie konkrétneho písmena v § 191 ods. 1 SSP. Vyšiel z § 147 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z., ktorý sa podľa § 241 ods. 1 cit. zák. vzťahuje aj na penále a podľa ktorého sa právo predpísať penále zásadne premlčí za desať rokov odo dňa splatnosti poistného. Odkázal na judikatúru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (rozsudok sp. zn. 7 Sžso 28/2016), podľa ktorej sa pod pojmom premlčanie fakticky rozumie preklúzia, na ktorú žalovaná mala prihliadať z úradnej povinnosti.

II.

Kasačná sťažnosť a vyjadrenia k nej

5. Včas podanou kasačnou sťažnosťou sa žalovaná domáha zrušenia tohto rozsudku a vrátenia veci na ďalšie konanie. Zdôraznila, že teória, ako aj text právneho predpisu rozlišuje medzi preklúziou a premlčaním a preklúzia (zánik práva) nastáva len v prípadoch, ktoré zákon výslovne ustanovuje. Ustanovenie § 147 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. však normuje, že právo „sa premlčí“, nie, že „zaniká“. Na premlčanie má žalovaná prihliadať len na námietku dlžníka a premlčané nároky, ktoré boli zaplatené, nemôže dlžník vymáhať ako bezdôvodné obohatenie. Žalobca námietku premlčania nevzniesol ani v odvolaní, preto žalovaná do vydania preskúmaného druhostupňového rozhodnutia nemohla na premlčanie prihliadnuť. Toto rozhodnutie tak nemôže byť nezákonné kvôli tomu, že tak neurobila. V tejto súvislosti odkázala na rozhodnutie najvyššieho súdu sp. zn. 7 Sžso 9/2010, v ktorom bol vyjadrený rovnaký názor. Rovnako upriamila pozornosť na to, že rozsudok sp. zn. 7 Sžso 28/2016, z ktorého vychádzal správny súd, bol síce navrhovaný na uverejnenie v zbierke súdnych rozhodnutí, správne kolégium najvyššieho súdu ho však neschválilo.

6. Žalobca navrhol kasačnú sťažnosť zamietnuť. Námietku premlčania uplatnil v konaní pred správnym súdom, takže jeho rozsudok je správny. Zároveň však zotrval na svojej skoršej argumentácii, že predpísaniu penále bránil zákon č. 7/2005 Z. z., ako aj § 524 ods. 2 Občianskeho zákonníka.

III.

Postúpenie veci veľkému senátu

7. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 SSP) v trojčlennom senáte [§ 22 ods. 1 písm. b) SSP] dospel pred rozhodnutím jednomyselne k záveru, že existuje

rozdielna rozhodovacia prax v otázke, či ustanovenie § 147 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. normuje premlčanie či preklúziu a či má žalovaná na premlčanie prihlíadať aj bez námietky dlžníka.

8. Podľa predkladajúceho uznesenia totiž najvyšší súd v rozsudku sp. zn. 3 Szd 1/2010 zo 7. decembra 2010 vyslovil, že sa nepremlčiava samo poistné (v tam riešenom prípade na zdravotné poistenie podľa zákona č. 273/1994 Z. z. o zdravotnom poistení, financovaní zdravotného poistenia, o zriadení Všeobecnej zdravotnej poisťovne a o zriaďovaní rezortných, odvetvových, podnikových a občianskych zdravotných poisťovní), ale procesné právo poisťovne predpísať ho, ktoré premlčaním zanikne. Na toto premlčanie musí poisťovňa prihlíadnuť ex offio, ak právny predpis vyslovene neustanovuje, že sa naň prihlíada len na námietku dlžníka. Podobný názor vyslovil najvyšší súd aj v rozsudku sp. zn. 10 Sžso 43/2013. V ďalšom rozsudku sp. zn. 7 Sžso 9/2010 z 9. júna 2011 však najvyšší súd vyslovil, že na premlčanie práva (na predpísanie poistného) sa prihlíada len na námietku a bez nej správne orgány nie sú povinné skúmať premlčanie práva. Ak taká námietka v správnom konaní nebola vznesená, nemôže na ňu prihlíadať ani súd prvého stupňa. Rozsudok sp. zn. 7 Sžso 28/2016 z 25. januára 2018, z ktorého vychádzal aj správny súd, opäť dospel k názoru, že premlčanie v zmysle zákona č. 461/2003 Z. z. znamená fakticky preklúziu, pretože tento predpis neustanovuje, že by sa na premlčanie malo prihlíadať len na námietku. Premlčacia lehota podľa § 147 zákona č. 461/2003 Z. z. je tak v skutočnosti prekluzívnou lehotou. Avšak rozsudok sp. zn. 10 Sžsk 6/2019 z 30. júna 2020 znova uzavrel, že žalovaná nemusela ex offio prihlíadať na premlčanie práva predpísať penále, pretože toto právo nie je postihované preklúziou, ale premlčaním. Keďže dlžník počas konania žalovanej premlčanie nenamietal, jej rozhodnutie, ktoré sa premlčaním nezaoberalo, nemožno považovať za nezákonné.

9. O určitú syntézu jednotlivých názorov sa pokúsil najvyšší súd v rozsudku sp. zn. 9 Sžsk 33/2020 z 30. júna 2021, v ktorom podal aj prehľad dovtedajšej judikatúry (okrem posledne citovaného rozsudku sp. zn. 10 Sžsk 6/2019). Najvyšší súd vyšiel z toho, že názor vyjadrený v rozsudku sp. zn. 7 Sžso 9/2010 bol prekonaný neskoršími rozhodnutiami, preto nepovažoval za potrebné predložiť vec veľkému senátu. Vecne najvyšší súd dospel k záveru, že premlčanie nemusí vždy znamenať preklúziu, rozlíšenie je však problematické, ak sa premlčanie ustanovuje v netypickej situácii (napr. § 114 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z., ktorý upravuje premlčanie nároku na dávku). Na rozdiel od § 85 Daňového poriadku (č. 563/2009 Z. z.) a § 60 Colného zákona (č. 199/2004 Z. z.), ktoré vyslovene vyžadujú, aby sa dlžník premlčania dovolal, zákon č. 461/2003 Z. z. takéto ustanovenie neobsahuje [ďalej citovaným ustanovením § 151 ods. 2 písm. h) tohto zákona sa najvyšší súd nezaoberal]. Žalovaná tak musí na premlčanie prihlíadať aj bez námietky dlžníka. Platiteľ však môže dlžné poistné dobrovoľne zaplatiť a také plnenie nie je bezdôvodným obohatením žalovanej.

10. Senát kasačného súdu v predkladajúcom uznesení vyjadril názor, že podľa judikatúry k totožne znejúcemu § 48 ods. 1 Civilného sporového poriadku, ktorá je použiteľná aj pri výklade § 22 ods. 1 písm. a) SSP, musí trojčlenný senát postúpiť vec na prejednanie a rozhodnutie veľkému senátu nielen v situácii, ak sa chce odkloniť od jedného právneho názoru vyjadreného v rozhodnutí iného senátu, ale aj v situácii, kedy pri rozhodovaní o určitej otázke existuje rozdielna rozhodovacia prax. Úlohou veľkého senátu je nielen rozhodovať v prípade odklonu od skoršej (ustálenej) rozhodovacej praxe, ale predovšetkým zjednocovanie judikatúry samotného najvyššieho (správneho) súdu (porov. uznesenie najvyššieho súdu sp. zn. 1 VOdbdo 1/2020, ako aj nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 189/2021, ktorým bolo zrušené uznesenie najvyššieho súdu sp. zn. 1 VCdo 3/2019 s opačným názorom). Z prehľadu, ktorý predkladajúci senát podal, je zrejmé, že rozhodovacia prax je rozdielna v otázke, či ustanovenie § 147 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. normuje premlčanie či preklúziu a či má na ne žalovaná prihlíadať aj bez námietky dlžníka. Na rozdiel od tvrdenia v rozsudku sp. zn. 9 Sžsk 33/2020 nejde o ustálenú prax s ojedinelým vybočujúcim rozhodnutím, keďže odlišný právny názor bol znova potvrdený rozsudkom sp. zn. 10 Sžsk 6/2019 z 30. júna 2020 (teda menej než dva roky pred rozhodovaním predkladajúceho senátu). Preto senát podľa § 22 ods. 1 písm. a) SSP uznesením sp. zn. 9 Sžsk 83/2020 z 30. marca 2022 postúpil vec veľkému senátu.

11. Generálny prokurátor Slovenskej republiky sa vo svojom stanovisku, ktoré si kasačný súd vyžiadala podľa § 466 ods. 4 SSP, stotožnil s názormi, ktoré boli vyjadrené v rozsudkoch sp. zn. 7 Sžso 28/2016

a 9 Sžsk 33/2020. Podľa neho zásada, že účinky premlčania po uplynutí premlčacej doby nastanú až po námietke dlžníka, platí len v súkromnoprávnych vzťahoch. Naopak, vo verejnoprávnych vzťahoch táto zásada platí, len ak zákon viaže účinky premlčania na námietku. Zákon č. 461/2003 Z. z. takéto ustanovenie neobsahuje, a tak inštitút premlčania práva predpísať penále v skutočnosti zodpovedá preklúzii. Lehota ustanovená v § 147 tohto zákona je tak prekluzívnou lehotou, na ktorej uplynutie musí žalovaná prihladiť z úradnej povinnosti. Zákon č. 461/2003 Z. z. neobsahuje ani ustanovenia o spočívaní premlčacej doby, preto na jej plynutie nemajú vplyv úkony žalovanej v odvolacom konaní. Preto podľa generálneho prokurátora nepostačuje, ak je v premlčacej lehote vydané prvostupňové rozhodnutie. Napokon, 10 ročná premlčacia doba dáva žalovanej dostatočný priestor na to, aby vo veci právoplatne rozhodla.

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 správny súd bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP) v medziach uplatnených sťažnostných bodov (§ 453 ods. 2 SSP).

13. Predmetom prerokovanej veci je preskúmanie rozhodnutia organizačných zložiek Sociálnej poisťovne, ktorými bolo predpísané penále podľa § 240 zákona č. 461/2003 Z. z., na základe správnej žaloby fyzickej osoby. Keďže rozhodovanie Sociálnej poisťovne je sociálnou vecou v zmysle § 199 ods. 1 písm. a) SSP, je táto správna žaloba správnu žalobou v sociálnych veciach v zmysle § 199 až 205 SSP. Pretože ju podala fyzická osoba, nebol správny súd podľa § 203 ods. 2 SSP viazaný žalobnými bodmi a žalobca mohol podľa § 203 ods. 1 SSP jej dôvody voľne rozširovať a meniť až do rozhodnutia správneho súdu. V dôsledku toho správny súd nepochybil, keď sa v napadnutom rozsudku zaoberal otázkou, či právo predpísať penále bolo premlčané a aký vplyv mala táto okolnosť na zákonnosť preskúmaného rozhodnutia. Správny súd túto otázku vyriešil tak, že právo predpísať penále bolo v čase vydania preskúmaných rozhodnutí premlčané a žalovaná na to mala prihladiť, aj keď to žalobca v konaní pred ňou nenamietol. Žalovaná s tým nesúhlasí a tvrdí, že ak žalobca premlčanie nenamietal v konaní pred ňou, nemôžu byť jej rozhodnutie nezákonné, aj keď sa ním predpísalo premlčané penále.

14. Podľa § 240 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. v znení účinnom do 31. decembra 2022 fyzickým osobám a právnickým osobám povinným odvádzať poisťné a príspevky na starobné dôchodkové sporenie, ktoré ich neodviedli za príslušný kalendárny mesiac včas alebo ich odviedli v nižšej sume, Sociálna poisťovňa predpíše penále vo výške 0,05 % z dlžnej sumy za každý deň omeškania odo dňa splatnosti do dňa, kedy bola dlžná suma poukázaná na účet v Štátnej pokladnici, zaplatená v hotovosti, zaplatená exekútorovi alebo do dňa začatia kontroly. Podľa § 241 ods. 1 cit. zák. na penále primerane platí okrem iného ustanovenie § 147 o poisťnom. Podľa § 147 ods. 1 cit. zák. sa právo predpísať poisťné (t. j. aj penále) premlčí za desať rokov od jeho splatnosti (t. j. od splatnosti poisťného, kvôli ktorého neodvedeniu sa penále predpisuje, porov. v tomto smere aj rozsudok sp. zn. 9 Sžsk 63/2018). Citované ustanovenia, ale ani ustanovenia o konaní (§ 172 až 222) zákona č. 461/2003 Z. z. bližšie neustanovujú, ako treba vykladať pojem premlčanie, teda aké sú účinky premlčania práva predpísať penále (či len oslabenie alebo až zánik práva) a či je na tieto účinky potrebné prihladiť aj bez námietky toho, koho sa to týka (dlžníka), alebo len na jej základe.

15. Ustanovenie § 147 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. predovšetkým z jazykového hľadiska jednoznačne normuje, že právo predpísať poisťné „sa premlčí“, a nie, že právo zaniká. Ako však naznačil už najvyšší súd v rozsudku sp. zn. 7 Sžso 28/2016 a tiež generálny prokurátor vo svojom stanovisku, posúdenie povahy a konkrétnych účinkov takého „premlčania“ je otázkou komplikovanou, pretože v odvetví verejného práva neexistuje jednotná zákonná (legálna) definícia pojmu a účinkov premlčania. Účinky premlčania v súkromnom práve upravuje § 100 ods. 1 Občianskeho zákonníka, podľa ktorého sa na premlčanie práva prihladiť, len ak to dlžník namietne; ani to však neplatí v spotrebiteľských zmluvných vzťahoch, kde premlčanie práva vedie priamo na základe zákona k jeho

nevymáhateľnosti (§ 54a Občianskeho zákonníka). Podľa § 1 ods. 2 Občianskeho zákonníka tento zákon upravuje v zásade majetkové vzťahy fyzických osôb, právnických osôb a štátu, teda oblast súkromného práva. Podobne definuje účinky premlčania aj § 388 Obchodného zákonníka, ten sa však podľa jeho § 261 vzťahuje len na obmedzený rozsah záväzkovo-právnych vzťahov medzi štátom a inými osobami, teda rovnako upravuje súkromné právo. Už staršia doktrína a judikatúra zastávali názor, že bezmyšlienkovité prenášanie predpisov civilného práva do verejného práva by viedlo vôbec k nemožným dôsledkom vzhľadom na rozdielnu povahu a účel tohto práva (porov. Hoetzel, J. Československé správne právo. Časť všeobecná. Melantrich : Praha 1937, 35; k nemožnosti použiť vo verejnoprávnej oblasti súkromnoprávne ustanovenia o premlčaní porov. všeobecne aj nález Najvyššieho správneho súdu sp. zn. 11.953/29, Boh. adm. 9121). Neskoršia judikatúra, naopak, pripustila uplatnenie všeobecných zásad úpravy premlčania z občianskeho práva aj vo verejnom práve (porov. stanovisko Najvyššieho súdu ČSSR sp. zn. Cpjf 58/1972, judikát R 1/1973). Podobne český Najvyšší správny súd vidí rozdiel medzi preklúziou a premlčaním v zásade zhodne so súkromným právom, podľa ktorého účinky premlčania nastávajú až tým, že sa ho povinný dovoľá (porov. v tomto smere napr. rozsudok sp. zn. 5 Ads 188/2018, ods. 17, alebo rozsudok rozšíreného senátu sp. zn. 1 Afs 215/2014, ods. 24). Názor, že pojem „premlčanie“ sa má vykladať zhodne s jeho zaužívaným súkromnoprávnym významom, vyslovil aj tamojší Ústavný súd (porov. uznesenie sp. zn. III. ÚS 3551/13, ods. 10).

16. Podľa názoru veľkého senátu kasačného súdu je však správnejší starší právny názor a úpravu premlčania v súkromnom práve (vrátane odchýlok tejto úpravy, ktoré sa vzťahujú na rôzne skupiny subjektov, ako napr. spotrebiteľia) nemožno bez ďalšieho aplikovať vo verejnoprávných vzťahoch. Premlčanie totiž nie je inštitútom typickým len pre občianske (resp. širšie súkromné) právo, z ktorého by bol prenesený do verejného práva (porov. v tomto zmysle ešte rozhodnutie Najvyššieho súdu sp. zn. Cz 119/58, judikát R 82/1958). Okrem toho pojem a účinky premlčania sú odlišne upravené aj v rôznych ustanoveniach právnych predpisov, ktoré upravujú verejnoprávne vzťahy. Niektoré právne predpisy, ako napríklad § 85 Daňového poriadku (zákona č. 563/2009 Z. z.) v znení neskorších predpisov alebo § 60 Colného zákona (č. 199/2004 Z. z.) v znení neskorších predpisov, celkom zreteľne ustanovujú, že na premlčanie sa prihliadne iba na námietku dlžníka. Na druhej strane napríklad § 87 ods. 1 Trestného zákona výslovne ustanovuje, že trestnosť činu zaniká už okamihom uplynutia premlčacej doby, a preto jej uplynutie vedie podľa § 9 ods. 1 písm. a) Trestného poriadku spravidla k neprípustnosti trestného stíhania bez toho, aby sa obvinený musel tohto následku dovoľávať. Už táto zásadne odlišná úprava v dvoch pododvetviach verejného práva svedčí proti tomu, aby sa pojem a účinky premlčania vo verejnom práve vymedzili analogickou aplikáciou ustanovení súkromného práva. Preto treba účinky premlčania vo verejnom práve riešiť predovšetkým na základe ustanovení tých právnych predpisov, ktoré upravujú verejnoprávny nárok, o ktorého premlčanie ide, prípadne podľa ďalších právnych predpisov, ktorých použitie právny poriadok pre tento prípad normuje. Až zovšeobecným získaným z týchto ustanovení možno dospieť k názoru, či sa premlčanie v danom prípade viac blíži úprave v súkromnom alebo inom (napr. trestnom) práve a či na základe toho možno použiť zásady jedného z nich, prípadne či sú splnené základné predpoklady analogiae legis alebo iuris, najmä existencia nezamýšľanej medzery v práve (porov. podrobne Melzer, F. Metodologie nalezání práva. Úvod do právní argumentace. 2. vydanie. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 222 a nasl.).

17. Samotný zákon č. 461/2003 Z. z. okrem premlčania práva predpísať poisťné podľa § 147 ods. 1 ustanovuje, že sa premlčiava nárok na výplatu dávky (§ 114 ods. 1), právo na vrátenie poisťného (§ 145 ods. 3), nárok na náhrady podľa § 204 až 207 (§ 208), právo na vrátenie dávky poskytnutej neprávom alebo v nesprávnej sume (§ 236 ods. 2), právo na náhradu neprávom vyplatených súm (§ 237 ods. 2) a právo na náhradu škody (§ 238 ods. 5). Tieto ustanovenia neobsahujú výslovné ustanovenie o tom, či sa na účinky premlčania má prihliadať len na námietku dlžníka alebo bez nej. V prípade nárokov, ktoré sú svojou povahou nárokmi na náhradu škody alebo vydanie bezdôvodného obohatenia, by snáď prichádzala do úvahy ich kvalifikácia ako kvázi súkromnoprávných a tým aj použitie ustanovení Občianskeho zákonníka o premlčaní. To však nie je možné v prípadoch nárokov na dávky, ktoré celkom zreteľne nie sú súkromnoprávnymi nárokmi. Práve údajné praktické problémy, ktoré by v týchto prípadoch prinášala aplikácia premlčania len na základe námietky, boli pre najvyšší súd v rozsudku sp. zn. 9 Sžsk 33/2020 podstatným argumentom, prečo by sa na premlčanie malo

prihliadať aj bez nej (k tomu pozri ďalej, ods. 26). Osobitným ustanovením je ďalej ustanovenie § 225e ods. 1 písm. e) zákona č. 461/2003 Z. z., ktoré výslovne normuje, že výkon rozhodnutia sa zastaví, ak právo vymáhať pohľadávku je premlčané a účastník konania vzniesol námietku premlčania.

18. Ustanovenie § 147 zákona č. 461/2003 Z. z. samo výslovne nehovorí, že na premlčanie možno prihliadať len na námietku dlžníka, alebo že by jeho účinky nastávali až tým, že sa ho dlžník dovolá. Zároveň však podľa § 144 ods. 1 cit. zák. žalovaná predpíše poistné fyzickej osobe alebo právnickej osobe povinnej odvádzať poistné vždy, ak ho táto osoba neodviedla vôbec alebo v nesprávnej sume. Citované ustanovenie teda nenormuje, že by Sociálna poisťovňa nemala predpísať poistné len preto, že uplynula premlčacia doba podľa § 147, ako to ustanovuje napríklad citovaný § 87 ods. 1 Trestného zákona. To isté platí aj podľa citovaného § 241 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. vo vzťahu k predpisaniu penále. Poistné a penále, ktoré mala príslušná fyzická osoba alebo právnická osoba odvieť, je podľa § 148 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. v znení účinnom od 1. januára 2008 pohľadávkou Sociálnej poisťovne a nakladanie s nimi je upravené v § 148 až 151 cit. zák. Podľa § 151 ods. 4 však takáto pohľadávka zaniká okrem iného odpísaním podľa odseku 2 uvedeného paragrafu. Jeden z prípadov, kedy žalovaná odpíše pohľadávku alebo jej neuhradenú časť, upravuje § 151 ods. 2 písm. h) cit. zák., v zmysle ktorého tak žalovaná urobí na základe rozhodnutia o uznaní námietky premlčania dlžníka. Práve citované ustanovenie tak dostatočne jednoznačne normuje, že pohľadávka Sociálnej poisťovne na poistnom alebo penále môže zaniknúť až potom, čo dlžník urobí voči nej prejav, z ktorého vyplynie jeho vôľa namietať premlčanie. Až na základe takejto námietky sa žalovaná môže začať zaoberať otázkou, či sa právo predpísať poistné premlčalo alebo nie; až potom, čo sa na základe takejto námietky rozhodnutím právoplatne uznalo, že tieto podmienky sa naplnili, môže postupom podľa § 151 ods. 3 zákona č. 461/2003 Z. z. dôjsť k odpísaniu a tým zániku takejto pohľadávky. Ani ustanovenie § 150 ani § 151 cit. zák. však neviažu odpísanie (a tým ani zánik) pohľadávky na samotnú skutočnosť, že uplynula premlčacia doba podľa § 147 ods. 1 cit. zák. Tým citované ustanovenia kontrastujú s ustanovením § 151 ods. 2 písm. g) tohto zákona, podľa ktorého sa pohľadávka odpíše (a tým zanikne) už na základe samotného uplynutia lehoty, v ktorej možno vykonať rozhodnutie, ktorým bola pohľadávka predpísaná, a ktorú ustanovuje § 148 ods. 2 cit. zák. Ustanovenie § 151 ods. 2 g) sa pritom už podľa svojho znenia celkom zreteľne vzťahuje len na pohľadávku, ktorá už bola právoplatne predpísaná rozhodnutím, a tak neprichádza do úvahy jeho použitie v konaní o jej predpísanie.

19. Citované ustanovenia tak celkom zjavne svedčia nielen v prospech záveru, že premlčanie v zmysle § 147 zákona č. 461/2003 Z. z. nemá účinky preklúzie, ale aj v prospech záveru, že žalovaná sa ním zaoberá len na základe námietky dlžníka. Preto nemôže obstať opačný právny názor vyjadrený v citovanom rozsudku najvyššieho súdu sp. zn. 7 Sžso 28/2016 a v stanovisku generálneho prokurátora. V prospech tohto výkladu ďalej svedčia tak systematické úvahy, ako aj účel, ktorý má plniť zaplatené poistné. Podľa už citovaného § 225e ods. 1 písm. e) zákona č. 461/2003 Z. z. sa totiž námietka premlčania vyžaduje na to, aby sa zastavilo vymáhanie pohľadávky, ktoré je premlčané. Vymáhanie pohľadávky je pritom podľa § 225g a nasl. cit. zák. spojené s priamym núteným zásahom žalovanej ako nositeľa verejnej moci do rôznych majetkových hodnôt dlžníka (povinného). Medzi ne patrí napríklad prechod práva na výplatu mzdy, platu, služobného príjmu, odmeny z dohody alebo iného príjmu (porov. § 225h ods. 1) z dlžníka na Sociálnu poisťovňu, ktorej ho platiteľ tohto príjmu musí vyplatiť (§ 225i ods. 10 cit. zák.), prípadne podobný prechod práva na výplatu pohľadávky z účtu, z ktorého musí banka alebo pobočka zahraničnej banky odpísať peňažné prostriedky a vyplatiť ich žalovanej (§ 225j ods. 12) aj bez súhlasu povinného. Ak treba namietať premlčanie na odvrátenie takto závažných následkov, o to viac je opodstatnené, aby takúto námietku bolo treba aj na odvrátenie (právoplatného) predpísania pohľadávky, ktoré je len predkrokom k jej vymáhaniu.

20. Právny vzťah medzi žalovanou a poistencom v rámci jednotlivých odvetví sociálneho poistenia (§ 3 zákona č. 461/2003 Z. z.) navyše nie je vzťahom jednostranným, z ktorého by občan (jednotlivec) mal len povinnosti a verejná moc len práva (nároky), akým je napr. vzťah štátu a daňovníka alebo štátu a colného dlžníka. Podľa § 13 tohto zákona má totiž poistenec za podmienok ustanovených uvedeným zákonom voči žalovanej nárok na nemocenské dávky, dôchodkové dávky, úrazové dávky, dávku garančného poistenia a dávku v nezamestnanosti. Podľa § 31 ods. 1 písm. b) cit. zák. má

povinne nemocensky poistená samostatne zárobkovo činná osoba a dobrovoľne nemocensky poistená osoba nárok na nemocenskú dávku zásadne len vtedy, ak do určitého obdobia zaplatili poistné na nemocenské poistenie. Podľa § 60 ods. 1 cit. zák. obdobím dôchodkového poistenia je obdobie povinného alebo dobrovoľného dôchodkového poistenia, ak za tieto obdobia bolo zaplatené poistné. Citované ustanovenia tak vo väčšej či menšej miere robia nárok na tieto dávky závislým od toho, či poistné bolo alebo nebolo zaplatené. Pritom nerozlišujú, či ide o poistné premlčané alebo nepremľané. Ak by premlčanie práva predpísať poistné viedlo k tomu, že nárok žalovanej naň by zanikol bez prejavu vôle dlžníka - poistenca, znamenalo by to, že poistné za príslušné obdobia by už nebolo možné doplatiť, pretože by nebolo možné platiť na zaniknutý nárok. Naopak, naviazanie týchto účinkov až na námietku premlčania dlžníka, teda na aktívny prejav jeho vôle, na ňom ponecháva rozhodnutie, či tieto následky nastúpia alebo nie. Vzhľadom na to neprichádza do úvahy ani výkladové pravidlo in dubio mitius (v pochybnostiach miernejšie), ktoré nachádza svoje uplatnenie najmä v jednostranných (najmä daňových a colných) vzťahoch, aj to však spravidla až potom, čo iné výkladové metódy nevedú k uspokojivému výsledku (porov. v tomto smere napr. uznesenie sp. zn. 4 Sfk 18/2022, ale osobitne v kontexte dane z pridanej hodnoty rozsudok Súdneho dvora z 23. apríla 2020, C-401/18, Herst, ods. 60; podobne Melzer, F. cit. dielo, s. 205 až 209). V poistnom vzťahu medzi žalovanou a poistencom totiž nemožno jednoznačne ustáliť, že by zánik práva žalovanej na poistné (preklúzia) s nemožnosťou doplatiť ho bolo pre poistenca skutočne tým miernejším následkom. Iný prístup nie je odôvodnený ani okolnosťou, že žalobcom je fyzická osoba, pretože ustanovenia § 147 ods. 1, § 151 ods. 2 písm. h) ani § 241 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. nerozlišujú vo svojich dôsledkoch medzi pohľadávkami voči fyzickým a iným osobám.

21. Konečne, aj historický vývoj právnej úpravy odvetvia sociálneho zabezpečenia (poistenia) poskytuje dostatok príkladov, že medzi premlčaním a preklúziou a ich účinkami sa dôsledne rozlišuje. Prvým unifikovaným predpisom, ktorý upravoval sociálne poistenie v Česko-Slovensku, bol zákon č. 221/1924 Zb. z. a n. o poistení zamestnancov pre prípad choroby, invalidity a staroby, ktorý nadobudol účinnosť 1. júla 1926 (§ 148 ods. 3 zákona č. 148/1925 Zb. z. a n.). Podľa § 136 cit. zák. platilo, že ak nebolo ustanovené niečo iné, premlčovalo sa právo na priznanie poistnej dávky za päť rokov odo dňa, kedy nastala poistná udalosť, a nárok na výplatu jednotlivej dávky za jeden rok odo dňa jej nápadu. Podľa § 176 ods. 1 cit. zák. sa právo poistovne vymerať poistné premlčovalo za tri roky odo dňa splatnosti (§ 163). Podľa odseku 3 sa premlčanie prerušovalo úkonom, ktorého účelom bolo vymerať poistné, ak sa o tomto úkone dozvedela povinná osoba. Ani tieto predpisy bližšie neupravovali účinky premlčania, len dôvodová správa k § 195 o navrátení do predošlého stavu (Národné zhromaždenie, Poslanecká snemovňa, I. volebné obdobie, tlač 4186) naznačovala, že dôsledkom premlčania mala byť strata práva. Na druhej strane však dobová judikatúra (porov. nálezy Najvyššieho správneho súdu sp. zn. 11.806/36, Boh. adm. č. 12.343, alebo sp. zn. 6246/35, Boh. adm. č. 14.063) opakovane riešila otázku, či možno na premlčanie poistného prihliadať až na základe námietky, ktorá bola vznesená v odvolaní proti platobnému výmeru poistovne. Z toho možno vyvodzovať, že na premlčanie poistného sa prihliadalo práve a len na základe takejto námietky.

22. Zákon č. 99/1948 Zb. o národnom poistení, ktorý s účinnosťou od 1. júla a 1. októbra 1948 nahradil zákon č. 221/1924 Zb. z. a n., takisto upravoval premlčanie dávok aj poistného. Podľa § 105 ods. 1 až 4 sa (v rôznych lehotách) premlčovali nároky na peňažné nemocenské dávky, dôchodkové dávky, odškodnenie za pracovný úraz a chorobu z povolania, ako aj nárok na odškodnenie pozostalých. Podľa § 105 ods. 5 cit. zák. sa nárok na výplatu jednotlivej splátky peňažnej dávky premlčoval za jeden rok od jej splatnosti. Podľa § 133 ods. 1 sa právo poistovne vymerať poistné premlčovalo v zásade za päť rokov odo dňa splatnosti. Podľa § 133 ods. 3 sa premlčanie prerušovalo každým úkonom, ktorý sa mala zistiť výška poistného, vymerať poistné alebo vymáhať ho, ak sa povinný o tomto úkone dozvedel. Dôvodová správa k tomuto zákonu (Ústavodarné národné zhromaždenie, tlač 1100) k § 105 všeobecne podotýkala, že lehoty v tomto ustanovení sú premlčacie a nie prekluzívne, čo znamená, že poistovňa nemusí uplatňovať námietku premlčania tam, kde so zreteľom na osobitné okolnosti prípadu by sa v uplatnení tejto námietky mohla vidieť prílišná tvrdosť voči poistencovi. V nadväznosti na to judikatúra vyslovila, že na premlčanie nároku na dávky nemožno prihliadať z úradnej povinnosti (rozhodnutie Najvyššieho súdu sp. zn. Cpo VII 287/51, judikát R 140/1951).

23. Účinnosťou zákona č. 55/1956 Zb. o sociálnom zabezpečení (1. január 1957) sa zmenila pôvodná koncepcia sociálneho poistenia, založeného na odvádzaní poistného, na systém sociálneho zabezpečenia, financovaného zo štátneho rozpočtu bez odvádzania príspevkov (tak výslovne všeobecná časť dôvodovej správy - Národné zhromaždenie ČSR, II. volebné obdobie, tlač 85). Uvedený zákon tak upravoval len premlčanie dávok v § 47, podľa ktorého sa už nepremlčieval nárok na dávku, ale na výplatu jednotlivkej dávky za jeden rok od jej splatnosti. Podľa dostupnej judikatúry možno súdiť, že Štátny úrad sociálneho zabezpečenia uplatňoval premlčanie tým, že zamietol žiadosť o dávku (porov. napr. rozhodnutie Krajského súdu v Ostrave sp. zn. 12 Co 524/61, judikát R 36/1962). Rovnakú úpravu v zásade prebral aj § 62 zákona č. 101/1964 Zb. o sociálnom zabezpečení účinného postupne od 1. júla a 1. októbra 1964 a 1. januára 1965 a následne ju (spresnenú o určité podrobnosti) prevzal § 71 zákona č. 121/1975 Zb. o sociálnom zabezpečení účinného od 1. januára 1976. Aj vo vzťahu k nim judikatúra opakovaním riešila, akú povahu má premlčanie či už nároku na dávku (porov. napr. uznesenie Najvyššieho súdu ČSR sp. zn. 6 Co 391/71, judikát R 26/1973, alebo stanovisko Najvyššieho súdu ČSSR sp. zn. Sc 1/86, judikát R 34/1986), ale napríklad aj nároku správy dôchodkového zabezpečenia na vrátenie neprávom vyplatenej dávky (porov. stanovisko Najvyššieho súdu ČSSR sp. zn. Cpjf 58/72, judikát R 1/1973).

24. Zásadnú zmenu v otázke zániku nároku na dávku priniesol zákon č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení, ktorý nadobudol účinnosť 1. októbra 1988. Podľa jeho § 97 nárok na dávku nezanikal uplynutím času, ale zanikal nárok na výplatu dávky alebo jej časti uplynutím troch rokov od jej splatnosti. O tom, že nešlo len o formálnu zmenu, svedčila aj dôvodová správa (Federálne zhromaždenie ČSSR, V. volebné obdobie, tlač 74), podľa ktorej sa novo prechádza k inštitútu preklúzie; vychádzalo sa z toho, že platiteľom dávok je štátny orgán a voči štátu by nemali existovať tzv. naturálne obligácie a štát by sa nemal dovoliavať premlčania. Z citovanej formulácie možno usudzovať, že normotvorca vychádzal z toho, že ak je v právnom predpise ustanovené premlčanie, jeho účinky nastávajú, len ak sa ho dotknutá osoba dovoľá. Pritom normotvorca vzal toto pravidlo za východisko napriek tomu, že žiaden z právnych predpisov na úseku sociálneho zabezpečenia dovtedy výslovne neustanovoval, že by sa premlčania bolo potrebné dovoliavať. Táto časť dôvodovej správy tak podporuje záver, že napriek nedostatku výslovnej právnej úpravy boli účinky premlčania podľa predpisov účinných do 30. septembra 1988 predsa len závislé od toho, či povinná osoba namietla premlčanie.

25. Návrat k plnohodnotne príspevkovo financovanému systému sociálneho zabezpečenia predstavoval zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 7/1993 Z. z. o zriadení Národnej poisťovne a o financovaní zdravotného poistenia, nemocenského poistenia a dôchodkového poistenia, ktorý nadobudol účinnosť 1. januára 1993. Podľa jeho § 30 ods. 1 právo predpísať poistné sa premlčalo za tri roky odo dňa jeho splatnosti. Ak sa urobil úkon smerujúci na zistenie výšky nezaplateného poistného alebo na jeho vymáhanie, začínala plynúť nová premlčacia doba podľa predchádzajúcej vety odo dňa, keď sa o tomto úkone dozvedel platiteľ poistného alebo jeho právny nástupca. Tento zákon bol s účinnosťou od 1. januára 1995 zrušený zákonom Národnej rady Slovenskej republiky č. 274/1994 Z. z. o Sociálnej poisťovni. Podľa jeho § 24 ods. 1 sa právo predpísať poistné na nemocenské poistenie a dôchodkové zabezpečenie malo premlčať za desať rokov odo dňa jeho splatnosti. Judikatúra k tomuto ustanoveniu (porov. uznesenie najvyššieho súdu sp. zn. 7 Sžso 16/2011, judikát R 82/2013) zdôraznila, že právo predpísať poistné je obmedzené plynutím premlčacej lehoty a po jej uplynutí povinnosť zaplatiť dlžné poistné nemožno uložiť, ak povinná osoba námietku premlčania vzniesla. Podobne judikatúra zdôraznila, že zákon NR SR č. 274/1994 Z. z. v § 24 ods. 1 a § 24 ods. 2 (premlčanie práva vymáhať predpísanú pohľadávku) rozlišuje dve časové obdobia, ktoré zhodne vyžadujú pre účinnú obranu povinného vznesenie námietky premlčania (porov. uznesenie najvyššieho súdu sp. zn. 1 Obo 17/2017).

26. Na toto ustanovenie nadviazal § 145 ods. 1 zákona č. 413/2002 Z. z. o sociálnom poistení, ktorý mal nadobudnúť účinnosť 1. júla 2003, nikdy ju však nenadobudol. Podľa tohto ustanovenia sa právo predpísať poistné malo premlčať za desať rokov odo dňa jeho splatnosti. Dôvodová správa (Národná rada Slovenskej republiky, II. volebné obdobie, tlač 1381) k citovanému ustanoveniu zdôraznila, že v súvislosti (okrem iného) s premlčaním sa preberá právna úprava účinná do 30. júna 2003. V

nadväznosti na to dôvodová správa (Národná rada Slovenskej republiky, III. volebné obdobie, tlač 283) k dnes účinnému § 147 zákona č. 461/2003 Z. z. vychádzala z toho, že právny režim premlčania poistného sa v zásade preberá z platného (hoci neúčinného) zákona č. 413/2002 Z. z. Z uvedeného prehľadu možno vyvodiť, že predpisy na úseku sociálneho poistenia a sociálneho zabezpečenia v rôznych historických obdobiach rozlišovali medzi premlčaním a preklúziou (zánikom) nároku. Zároveň z uvedeného prehľadu vyplýva, že ak tieto predpisy upravovali premlčanie, jeho účinky minimálne dôvodové správy a judikatúra spájali s námietkou premlčania, ktorú vznesie povinná osoba. Ako dosvedčuje znenie dnes účinného § 147 zákona č. 461/2003 Z. z., ale aj dôvodová správa k nemu, toto ustanovenie jasne nadväzuje na dovedajšiu právnu úpravu premlčania práva predpísať poistné, a nie jeho preklúzie. Takéto rozlišovanie sa týkalo aj nároku na výplatu dávky, čo dôvodová správa k § 114 zákona č. 413/2002 Z. z. (citovaná vyššie) odôvodňovala tým, že ide o nárok na výplatu dávok podmienených platením poistného, a preto zánik nároku preklúziou v systéme dôchodkového zabezpečenia je voči poistencom neodôvodnený. V rozpore s právnym názorom vyjadreným v rozsudku sp. zn. 9 Sžsk 33/2020 tak ani premlčanie nároku na dávky nemožno považovať za žiadnu „netypickú situáciu“, ktorá by podporovala záver o tom, že v oblasti sociálneho poistenia sa premlčanie musí považovať za preklúziu.

27. Podľa už citovaného § 147 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. sa premlčiava právo „predpísať“ poistné. Predpísanie poistného je podľa cit. § 144 ods. 1 cit. zák. úkon organizačnej zložky žalovanej, ktorým určuje osobe povinnej odvieť poistné výšku tohto poistného. Podľa § 177 ods. 5 a § 178 ods. 1 písm. a) ôsmeho bodu cit. zák. o predpísaní penále rozhoduje v nedávkovom konaní pobočka Sociálnej poisťovne rozhodnutím (§ 210 ods. 1). V zmysle § 209 ods. 3 zákona č. 461/2003 Z. z. sa v rozhodnutí, ktorým sa ukladá povinnosť na plnenie, musí určiť lehota na plnenie. Žiadne ustanovenie tohto zákona neviaže plynutie tejto lehoty na právoplatnosť, takže tá môže podľa § 213 ods. 2 cit. zák. uplynúť aj skôr než sa rozhodnutie stalo právoplatným. Ustanovenia § 147 ods. 3 a § 149 ods. 2 písm. a) zákona č. 461/2003 Z. z. potom takisto rozlišujú medzi rozhodnutím o „predpísaní“ poistného a právoplatnosťou tohto rozhodnutia. Z uvedenej úpravy možno usudzovať, že poistné nie je predpísané až právoplatnosťou rozhodnutia, ale už vydaním tohto rozhodnutia voči povinnej osobe (v podobnom zmysle rozsudok najvyššieho súdu sp. zn. 9 Sžsk 84/2019). Ak teda prvostupňové rozhodnutie nebolo vydané voči povinnej osobe pred uplynutím desaťročnej lehoty upravenej v § 147 ods. 1 cit. zák., môže táto osoba uplatniť námietku premlčania v odvolaní proti tomuto rozhodnutiu alebo kedykoľvek počas odvolacieho konania (pokiaľ ju už neuplatnila skôr). Len čo však toto rozhodnutie nadobudlo právoplatnosť (§ 213 ods. 1), nastupuje namiesto toho podľa § 147 ods. 3 cit. zák. nová šesťročná premlčacia lehota na vymáhanie už predpísaného poistného.

28. Na základe uvedeného veľký senát kasačného súdu uzatvára: Premlčanie práva predpísať poistné podľa § 147 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. neznamená, že by uplynutím premlčacej doby zanikala pohľadávka žalovanej na poistné a jej právo predpísať ho. Naopak, znamená to, že osoba povinná odvieť poistné môže po uplynutí tejto doby namietnuť premlčanie tohto práva vo vzťahu k poistnému, ktoré do uplynutia tejto doby nebolo predpísané (hoci aj neprávoplatne vydaným) rozhodnutím pobočky Sociálnej poisťovne. Až vznesením takejto námietky sa organizačná zložka žalovanej [pobočka v rámci autoremedúry podľa § 217 ods. 1 alebo ústredie ako odvolací orgán podľa § 179 ods. 1 písm. b) cit. zák.] môže začať zaoberať otázkou, či sa právo predpísať poistné premlčalo. Len čo podľa § 151 ods. 2 písm. h) zákona č. 461/2003 Z. z. takúto námietku premlčania svojím rozhodnutím právoplatne uzná, otvorí sa tým podľa § 150 ods. 2 v spojení s § 151 ods. 3 a 5 cit. zák. cesta k odpísaniu a zániku pohľadávky žalovanej na poistné, ktoré je tým dotknuté. Prostredníctvom odkazu na § 147 ods. 1 v ustanovení § 241 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. sa uvedené závery rovnako vzťahujú aj na možnosť žalovanej predpísať penále za neodvedené poistné, z čoho napokon vychádzal aj skôr citovaný rozsudok 10 Sžsk 6/2019. Ich použiteľnosť však nevyplýva len z tohto odkazu, ale umocňuje ju okolnosť, že aj penále je podľa § 148 ods. 1 cit. zák. pohľadávkou Sociálnej poisťovne, a tak aj naň sa priamo vzťahuje citované ustanovenie § 151 ods. 2 písm. h) uvedeného zákona.

29. Zostáva však vyrovnáť sa s otázkou, či by k inému záveru nemala viesť aplikácia ustanovení Správneho súdneho poriadku o správnej žalobe vo veciach správneho trestania. Najvyšší súd totiž v minulosti ojedinele vyslovil právny záver, že konanie o vyrubení penále podľa § 240 ods. 1 zákona č.

461/2003 Z. z. je potrebné „vzhľadom na jeho sankčnú povahu chápať ako správne trestanie“ (porov. rozsudok sp. zn. 9 Sžsk 10/2017 s odkazom na predošlý rozsudok sp. zn. 9 Sžso 86/2014). Tento záver v nich však nebol nijako bližšie odôvodnený ani z hľadiska vymedzenia pojmu správneho trestania podľa § 194 ods. 1 SSP, ani z hľadiska pojmu trestného obvinenia podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Podľa § 195 písm. b) SSP vo veciach správneho trestania nie je súd viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby, ak ide o skúmanie otázky zániku zodpovednosti za priestupok, uplynutie prekluzívnej lehoty alebo premlčacej lehoty za iný správny delikt alebo za iné obdobné protiprávne konanie. Citované ustanovenie tak rozširuje kogníciu správneho súdu, ktorý vo veciach správneho trestania musí uvedené otázky skúmať aj vtedy, ak žalobca vôbec netvrdí, že nezákonnosť rozhodnutia žalovaného o sankcii spočíva v sankcionovaní konania, za ktoré už zanikla zodpovednosť. V kontexte prerokovanej veci by bolo potrebné analyzovať, či z tohto ustanovenia vyplýva, že zodpovednosť za protiprávne konanie musí vždy zaniknúť už uplynutím premlčacej doby (hmotnoprávny obsah), alebo len to, že správny súd musí prihliadať na uplynutie premlčacej doby, ak sú s ňou také účinky spojené podľa príslušných hmotnoprávnych predpisov (procesnoprávny obsah). Podľa veľkého senátu kasačného súdu však riešenie tejto otázky vo výsledku nie je potrebné, pretože podľa správneho výkladu § 194 ods. 1 SSP konanie o predpísaní penále podľa § 240 zákona č. 461/2003 Z. z. nemožno považovať za správne trestanie.

30. Podľa § 194 ods. 1 SSP sa správnym trestaním rozumie rozhodovanie orgánov verejnej správy o priestupku, správnom delikte (t. j. kárnom, disciplinárnom alebo inom správnom delikte, porov. leg. skratku v § 71 ods. 1 SSP) alebo sankcii za iné podobné protiprávne konanie. Z ustanovenia § 240 zákona č. 461/2003 Z. z. nevyplýva, že by sa neodvedenie poistného považovalo za priestupok alebo iný správny delikt, pretože pokuty za iné správne delikty sú upravené osobitne v § 239 tohto zákona a sú zreteľne odlišené od penále nadpisom celej časti aj nad príslušnými paragrafmi. Celkom zjavne nejde ani o kárny alebo disciplinárny delikt, ktoré sú typické hlavne pre štátno-služobné vzťahy (porov. napr. rozsudok tunajšieho súdu sp. zn. 10 Asan 20/2020) alebo pre vzťahy v rámci samosprávnych korporácií určitých profesií (porov. napr. rozsudok tunajšieho súdu sp. zn. 6 Asan 12/2020). Podľa veľkého senátu však penále nemožno považovať ani za „sankciu za iné podobné protiprávne konanie“. Pod takou sankciou totiž možno rozumieť len ujmu na majetku alebo právach zodpovednej osoby (porov. v tomto zmysle aj formuláciu čl. 49 Ústavy Slovenskej republiky), ktorá nemá kompenzačný charakter, teda ktorej účelom nie je nahradiť škodu, ktorú povinný spôsobil inému, ani vrátiť neoprávnený majetkový prospech, ktorý povinný získal na úkor iného. Charakter sankcie za iné podobné protiprávne konanie v zmysle § 194 ods. 1 SSP tak zásadne nemajú platby, ktorých cieľom je najmä kompenzovať škodu, resp. vyrovnať majetkový prospech, ktoré vznikli tým, že platiteľ poistného a iných verejných dávok svoju platobnú povinnosť nespĺnil včas. Hoci takáto platba je viazaná na porušenie povinnosti platiť (teda tiež na „protiprávne konanie“), svojou povahou sa viac blíži k úroku z omeškania v súkromnoprávnych vzťahoch (porov. § 517 ods. 2 Občianskeho zákonníka, prípadne § 369 Obchodného zákonníka).

31. Ustanovenie § 240 zákona č. 461/2003 Z. z. viaže penále výlučne na neodvedenie poistného a príspevkov na starobné dôchodkové sporenie v určenej lehote vôbec alebo v správnej výške. Podľa citovaného ustanovenia je sadzba penále určená na 0,05 % denne, teda 18,25 až 18,3 % ročne, a určuje sa výlučne z dlžnej sumy (teda zo sumy poistného, s ktorého odvedením je povinná osoba v omeškanií). Jeho výška je tak závislá výlučne od dlžnej sumy a trvania omeškania, ktoré sa podľa citovaného ustanovenia končí okamihom, kedy príslušná platba dôjde na účet žalovanej alebo sa zaplatí v hotovosti, prípadne exekútorovi. Ide teda dôsledne len o obdobie, počas ktorého žalovaná nemá v príslušnom fonde (§ 158 cit. zák.) k dispozícii finančné prostriedky z poistného, pretože ich stále má u seba (a podľa okolností užíva) povinná osoba. Podľa veľkého senátu tak penále podľa citovaného ustanovenia predstavuje osobitný kompenzačný inštitút, ktorý má kompenzovať ujmu Sociálnej poisťovne a prospech povinnej osoby z oneskoreného zaplatenia poistného. Rovnaký záver vyslovila aj judikatúra českých vrcholných súdov vo vzťahu k penále v daňových veciach podľa § 63 zákona ČNR č. 337/1992 Zb. o správe daní a poplatkov v znení účinnom do 31. decembra 2006 (porov. napr. uznesenie českého Ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 3602/17, ods. 14 a tam citovanú prejudikáciu), ako aj k penále podľa § 20 zákona ČNR č. 589/1992 Zb. o poistnom na sociálne zabezpečenie a príspevku na štátnu politiku zamestnanosti (porov. rozsudok českého Najvyššieho

správneho súdu sp. zn. 3 Ads 23/2013 alebo uznesenie tamojšieho Najvyššieho súdu sp. zn. 8 Tdo 1069/2016). Znenie § 20 ods. 1 zákona ČNR č. 589/1992 Zb. sa pritom takmer doslovne zhoduje so znením § 240 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z.

32. Pojem správneho trestania podľa § 194 ods. 1 SSP sa svojím rozsahom nekryje s pojmom trestného obvinenia podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru, keďže sa zaň napríklad nepovažujú kárne a disciplinárne delikty (pozri trebárs vo vzťahu k advokátom rozsudok ESLP z 19. februára 2013, Müller-Hartburg proti Rakúsku, sťažnosť č. 47195/06, ods. 42 až 49, a porov. s už citovaným rozsudkom tunajšieho súdu sp. zn. 6 Asan 12/2020). V dôsledku toho tak nemožno pri výklade rozsahu aplikácie § 194 ods. 1 SSP bez ďalšieho vychádzať z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva k pojmu trestné obvinenie. Napriek tomu však treba prihliadať na to, že účelom úpravy § 194 a 195 SSP je práve zabezpečiť záruky z čl. 6 Dohovoru, ktoré sa týkajú trestného obvinenia. Preto je v rámci možností žiaduce uprednostniť výklad citovaných ustanovení, ktorý nebude viesť k rozporu s Dohovorom. V súvislosti so sankciami v daňových veciach však treba zdôrazniť, že závery vyslovené v ods. 30 a 31 tohto rozsudku neodporujú ani judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva. Ten už v rozsudku z 24. februára 1994, Bendenoun proti Francúzsku, sťažnosť č. 12547/86, pri posudzovaní daňových prirážok podľa francúzskeho práva považoval za podstatné, že ich účelom nie je peňažná náhrada škody, ale potrestanie na odstrašenie recidívy, a preto dospel k záveru, že rozhodovanie o nich je rozhodovaním o trestnom obvinení (ods. 47). Naopak, v rozhodnutí zo 16. marca 2002, Mayer proti Nemecku, sťažnosť č. 77792/01, vyslovil, že úrok zo skrátenej dane, ktorý musí zaplatiť osoba, ktorá mala z tohto skrátenia prospech, je len kompenzáciou za stratu, ktorú štátnej pokladnici spôsobil daňovník, a to ho odlišuje od daňových prirážok podobných ako vo veci Bendenoun. K podobnému záveru dospel aj v rozhodnutí zo 6. septembra 2016, A. Lazauskas a D. Lazauskas proti Litve, sťažnosť č. 4964/11, kde za dôležitý faktor považoval aj okolnosť, že takýto úrok z omeškania sa vyruboval na základe objektívnych skutočností bez skúmania úmyslu alebo nedbanlivosti.

33. V prerokovanej veci zo zisteného skutkového stavu vyplýva, že pobočka žalovanej 5. apríla 2018 predpísala žalobcovi penále za poistné za mesiace február 2008 a skoršie. Žalobca však nenamietol premlčanie práva predpísať penále ani pred vydaním tohto rozhodnutia, ani v odvolaní proti nemu. Neurobil tak ani v správnej žalobe, ale až počas konania pred správnym súdom. Vychádzajúc z hore podaného výkladu sa však žalovaná nemusela zaoberať otázkou premlčania, pokiaľ to žalobca počas konania pred ňou nenamietol, a po právoplatnom predpísaní sporného penále už takúto námietku nie je možné uplatniť. Preto jej rozhodnutie nemôže byť „nezákonné“ len preto, že sa premlčaním nezaoberalo, nehovoriac už o tom, že správny súd ani necitoval konkrétne ustanovenie § 191 ods. 1 SSP, ktoré by mu dovoľovalo, aby toto rozhodnutie kvôli takejto nezákonnosti zrušil. Pretože predpísanie penále nemožno považovať ani za vec správneho trestania, nie je možné postup správneho súdu odôvodniť ani ustanovením § 195 písm. b) SSP. Tomuto záveru neprekáza, že v čase vydania preskúmaného rozhodnutia žalovanej judikatúra vykladala ustanovenie § 147 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. rozporne. Zmena právneho názoru v judikatúre je totiž prejavom jej vývoja a adresát právnej normy v zásade nemôže legitímne očakávať, že sa judikatúra nezmení (porov. v tomto smere z ostatného obdobia napríklad uznesenie ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 439/2023). O to menej sa potom môže spoliehať na to, že veľký senát kasačného súdu zjednotí dovtedy rozpornú rozhodovaciu prax práve na takom právnom názore, ktorý bude pre adresáta výhodnejší.

V. Záver

34. Správny súd tak nepostupoval správne, keď dospel k právnomu záveru, že preskúmané rozhodnutie trpí nedostatkami podľa bližšie neoznačeného písmena v § 191 ods. 1 SSP, a preto jeho rozsudok vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci [§ 440 ods. 1 písm. g) SSP]. Kasačná sťažnosť je tak v tomto sťažnostnom bode dôvodná, v dôsledku čoho kasačný súd podľa § 462 ods. 1 v spojení s § 466 ods. 5 písm. a) SSP napadnutý rozsudok zrušil. Zároveň vec vrátil na ďalšie konanie Správnemu súdu v Bratislave, na ktorý podľa § 3 ods. 3 písm. b) zákona č. 151/2022 Z. z. o zriadení správnych súdov prešiel výkon súdnictva z doterajšieho krajského súdu.

35. Správny súd o správnej žalobe rozhodne znova, viazaný právnym názorom vysloveným v tomto rozsudku (§ 469 SSP).

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

37. Tento rozsudok bol prijatý pomerom hlasov 5 : 2. Podľa § 465 SSP k nemu pripájajú svoje odlišné stanovisko JUDr. Marián Fečík a JUDr. Petra Príbelská, PhD.

Poučenie :

Proti tomuto rozsudku n i e j e prípustný opravný prostriedok.

**Odlišné stanovisko sudcu JUDr. Mariána Fečíka a sudkyne JUDr. Petry
Príbelskej, PhD. k rozsudku veľkého senátu Najvyššieho správneho súdu
Slovenskej republiky sp. zn. 1SVs/5/2022 z 27. septembra 2023.**

1. Hoci si vážime väčšinový názor veľkého senátu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „**veľký senát**“), premietnutý do disentaného rozhodnutia, domnievame sa, že pri posudzovaní rozhodnej právnej otázky, či **premlčanie predpísania penále** v zmysle § 241 ods. 1 a § 147 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení (ďalej len „**zákon č. 461/2003 Z. z.**“) **má povahu (autentického) premlčania alebo preklúzie**, zaujal veľký senát právny názor, ktorý nepovažujeme za ústavnekonformný. Daný právny názor sa nám totiž javí voči žalobcovi ako sociálne nespravodlivý, popierajúci súčasne účel správneho súdnictva.
2. V zmysle § 465 Správneho súdneho poriadku preto k rozhodnutiu veľkého senátu pripájame toto odlišné stanovisko:

I. Premlčanie vo verejnom práve

3. Napriek tomu, že právna teória jednoznačne rozlišuje medzi premlčaním a preklúziou, v normatívnej rovine nie je zákonodarca terminologicky presný a používa pojem premlčanie aj na právne vzťahy majúce povahu preklúzie. Predovšetkým je tomu pri právnych predpisoch týkajúcich sa verejného práva.
4. Typickým v tomto smere je použitie pojmu premlčanie v trestnom práve, v rámci ktorého sa premlčanie vníma ako preklúzia. Napríklad následkom premlčania trestného stíhania je zánik trestnosti činu (§ 87 Trestného zákona). Keďže prekluzívny charakter trestnoprávneho premlčania „prežaruje“ aj na správne trestanie, jednak s odkazom na vnímanie správneho deliktu (v širšom zmysle)¹ ako trestného obvinenia podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd ako i s odkazom na § 195 Správneho súdneho poriadku, možno skonštatovať, že premlčanie má povahu preklúzie vždy, ak ide o trestanie, či už trestnoprávne (súdne) alebo správne.
5. Vzhľadom na legislatívne spôsoby vyjadrenia premlčania v právnych normách verejného práva možno tiež odvodiť, že premlčanie má povahu preklúzie aj vtedy, ak zákon, ktorý ho upravuje, výslovne neustanovuje možnosť vzniesť námietku premlčania.
6. Verejnoprávny vzťah medzi účastníkom administratívneho konania a orgánom verejnej správy je z dôvodu svojho vrchnostenského charakteru totiž odlišný od súkromnoprávneho vzťahu medzi osobami občianskoprávných (súkromnoprávných) vzťahov, ktoré majú navzájom rovnaké postavenie.

¹ vid' *Baricová, J., Fečík, M., Števec, M., Filová, A. a kol.* Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava : C. H. Beck, 2018, s. 968.

7. Príkladom právnej úpravy takéhoto „verejnoprávneho“ premlčania s normatívne upravenou možnosťou vznesenia námietky premlčania je potom:
- znenie § 60 ods. 3 zákona č. 99/2004 Z. z. Colný zákon a o zmene a doplnení niektorých zákonov, podľa ktorého „*na premlčanie sa prihliadne len vtedy, ak to dlžník namieta, a len v rozsahu uplatňovaných námietok.*“
 - znenie § 85 ods. 3 zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov, podľa ktorého „*správca dane prihliadne na premlčanie, iba ak daňový dlžník vznesie námietku premlčania, a to len v rozsahu uplatnenej námietky.*“
8. Clo aj daň predstavujú peňažné platby verejnoprávnej povahy podobne ako poistné na sociálne poistenie a s ním spojené penále.
9. Právna úprava premlčania poistného na sociálne poistenie v § 147 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. pritom **explicitnú** úpravu uplatnenia námietky premlčania **neupravuje**.

II. Odpísanie pohľadávky a premlčanie

10. Disentované rozhodnutie argumentačne spojilo otázku posudzovania povahy premlčania poistného vrátane penále s otázkou **odpísania pohľadávky**. Zákon č. 461/2003 Z. z. totiž v § 151 ods. 2 písm. h) upravuje odpísanie pohľadávky na základe rozhodnutia o uznaní námietky premlčania.
11. I keď sa pri „poistnom“ a „pohľadávke“ jedná o súvisiace inštitúty, treba prihliadnuť na to, že majú odlišnú povahu.
12. Pohľadávka je pojmom výrazne **širším**, než poistné a penále, pretože zahŕňa aj dávky, náhradu škody a pokuty (§ 148 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z.). Pod pohľadávkou sa teda vnímajú tak verejnoprávne inštitúty (poistné, dávky, penále a pokuty) ako i nesporne súkromnoprávna náhrada škody (§ 238 zákona č. 461/2003 Z. z.).
13. Odpísanie pohľadávky má preto podľa nášho názoru primárne **ekonomický** charakter.
14. Samotná skutočnosť, že v § 151 ods. 2 písm. h) zákona č. 461/2003 Z. z. je ako dôvod odpísania pohľadávky uvedené aj „*právoplatné rozhodnutie o uznaní námietky premlčania dlžníka*“, nemôže teda postačovať pre jednoznačný záver, že premlčanie penále nemá prekluzívny charakter.
15. V tejto súvislosti možno poukázať i na to, že dôvodom odpísania pohľadávky môže byť aj jej preklúzia vyjadrená v § 151 ods. 2 písm. g) zákona č. 461/2003 Z. z.
16. Zároveň premlčanie **penále** nie je normatívne explicitne upravené a zákonodarca vo vzťahu k nemu v § 241 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. odkazuje nie na úplné, ale „len“ **primerané** použitie § 147 daného zákona upravujúce premlčanie poistného.
17. Medzi poistným na sociálne poistenie a penále je pritom rozdiel. Penále má totiž **sankčnú** povahu. A i keď možno súhlasiť s tým, že sa nejedná o sankciu, ktorú by bolo možné podradiť pod správne trestanie (sankciu sa iné podobné protiprávne konanie podľa § 194 Správneho súdneho poriadku), nič to nemení na sankčnom charaktere penále, ktoré i keď má fiškálny rozmer, postihuje dlžníka na jeho majetku **nad rámec sumy dlžnej** na poistnom a príspevku na starobné dôchodkové sporenie.

18. Na základe uvedeného sme toho názoru, že (i) absencia jednoznačnej právnej úpravy premlčania penále ako aj (ii) možnosť extenzívneho výkladu odpísania pohľadávky na podklade preklúzie umožňuje dvojaký výklad povahy premlčania penále a to tak v prospech (autentického) premlčania ako i premlčania s povahou preklúzie. Dôkazom toho je nakoniec aj doterajšia protichodná judikatúra správnych súdov v tomto smere.

III. Ústavnekonformný výklad

19. Veľký senát v disentovanom rozhodnutí prijal výklad, že premlčanie penále má povahu (autentického) premlčania zohľadňujúc pritom gramatický výklad spočívajúci v prepojení premlčania penále s premlčaním pohľadávky a historický výklad poukazujúci na charakter premlčania v rámci vývoja právnej úpravy.
20. Oproti uvedenému výkladu, ktorého nesporné *ratio* uznávame, sa však domnievame, že namieste bolo uprednostniť iné výkladové postupy akcentujúce špecifickú povahu rozhodovanej veci. Podľa nášho názoru ústavnekonformný výklad (čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky) by mal svedčiť prekluzívnej povahy premlčania penále a mal by byť založený na zohľadnení:
- a) sociálnej povahy veci,
 - b) princípu spravodlivosti,
 - c) účelu správneho súdnictva.

a) Sociálna povaha veci

21. Sociálna povaha veci spočíva v tom, že sa jedná o žalobu fyzickej osoby v sociálnej veci, pričom takýto žalobca má v rámci správneho súdnictva postavenie tzv. slabšieho účastníka konania.² Hoci slabší účastník konania nie je v správnom súdnom procese výslovne zakotvený, ako je tomu pri slabšej strane v civilnom procese (§ 290 až § 293 Civilného sporového poriadku), je nesporné, že sa jedná o ekvivalentný inštitút. I keď ochrana slabšieho účastníka je primárne nastavená k jeho procesným právam, nie je vylúčené túto vzťahnúť aj na hmotnoprávnu úpravu v prípade, ak ide o aplikáciu takého hmotnoprávneho inštitútu, ktorý je v civilnom procese spojený s ochranou slabšej strany. Príkladom takéhoto hmotnoprávneho inštitútu je pritom práve premlčanie práva zo spotrebiteľskej zmluvy (§ 54a Občianskeho zákonníka) spojené so spotrebiteľom ako slabšou stranou (§ 290 Civilného sporového poriadku), na ktoré sa prihliada *ex lege*.
22. Zákonodarca potrebu takejto právnej úpravy zdôvodnil v dôvodovej správe³ k zákonu č. 343/2018 Z. z., ktorý inkorporoval do Občianskeho zákonníka znenie § 54a, tým, že inštitúty premlčania a

² vid' Baricová, J., Fečík, M., Števček, M., Filová, A. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava : C. H. Beck, 2018, s. 78 a 79.

³ Podľa dôvodovej správy k zákonu č. 343/2018 Z. z., ktorým sa dopĺňa zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov „Inštitúty premlčania a preklúzie sú v zásade inštitútmi „jednoduchého práva“, je však namieste používať ich po zohľadnení a vyvážení všetkých hodnôt, ktoré sú dotknuté. Je nesporné, že je prípustné, aby zákonodarca robil „sektorové výnimky“ pri normovaní obsahu inštitútov súkromného práva s ohľadom na premlčanie či preklúziu, a pre určité typy právnych vzťahov nastavoval jednak rozdielne premlčacie doby (rozlišovanie medzi všeobecnou premlčacou dobou a osobitnými) alebo aj rozdielne právne následky pre nevykonanie práva v určitej dobe (preklúzia podľa § 504 Občianskeho zákonníka). Pri subjektívnych majetkových právach zo spotrebiteľskej zmluvy je opodstatnené, aby sa po uplynutí premlčacej doby tieto práva dostali „*ex lege*“ do polohy naturálnych záväzkov. Predkladateľ je presvedčený, že po uplynutí premlčacej doby, najmä s ohľadom na súčasný stav trhovej ekonomiky, niet v zásade z pohľadu štátnej moci záujmu hodného ochrany na podpore vynucovania plnenia zo spotrebiteľskej zmluvy, ak sa právo niekto z oboch strán premlčalo. Významom inštitútu premlčania nie je automatické oslobodenie dlžníka od plnenia záväzku. Základným cieľom navrhovanej právnej úpravy je vytvorenie priestoru na to, aby dlhy plynúce zo spotrebiteľských zmlúv boli vymáhané len v rozumnom a primeranom čase a dlžník nebol nútený prostriedkami s prvkami štátneho donútenia zaplatiť dlh, vo vzťahu ku ktorému uplynulo značné časové obdobie, v dôsledku čoho by mohla byť oslabená jeho pozícia (napr. nebude už disponovať dôkazmi). Právo plynúce zo spotrebiteľskej

preklúzie je namieste používať po zohľadnení a vyvážení všetkých dotknutých hodnôt, pričom je prípustné, aby zákonodarca robil sektorové výnimky a pre určité typy právnych vzťahov nastavoval rozdielne premlčacie doby alebo aj **rozdielne právne následky pre nevykonanie práva v určitej dobe**.

23. Z uvedeného možno vyabstrahovať ten záver, že ak zákonodarca pri premlčaní práva zo spotrebiteľskej zmluvy v rámci ochrany slabšej strany normatívne upravil premlčanie tak, že sa naň prihliada *ex lege*, potom sa javí *per analogiam iuris* v rámci ochrany slabšieho účastníka v správnom súdnom konaní **ako náležité, takto vyložiť aj nejasnú právnu úpravu premlčania penále**.
24. Pri súkromnoprávných vzťahoch sú si účastníci právnych vzťahov navzájom rovní, a je na každom z nich, aby si ostražito hájil svoje práva v zmysle princípu *vigilantibus iura scripta sunt*. Pri verejnoprávnom vzťahu, o ktorý sa jedná v rozhodovanej veci, je však žalobca podriadený vrchnostenskému postaveniu orgánu verejnej správy, ktorý by s odkazom na čl. 1 a čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky jednal principiálne poznať limity svojej činnosti (najmä, ak sa jedná o rozhodovanie sankčnej povahy, resp. s majetkovým dopadom na účastníka administratívneho konania) a súčasne by tieto limity mali byť (bez ďalšieho) navonok zrejmé aj účastníkom administratívnych vzťahov. Vo vzťahu k premlčaniu uvedené znamená, že zatiaľ čo v súkromnoprávných vzťahoch sa ich účastník vznesením námietky premlčania bráni uplatňovaniu práva zo strany iného jemu rovného subjektu, pri verejnoprávných vzťahoch neguje právomoc orgánu verejnej moci, t. j. bráni sa, aby týmto orgánom bolo proti jeho vôli autoritatívne rozhodnuté o jeho právach a povinnostiach. Prípadne nejasná súkromnoprávna úprava premlčania má potom v zásade dopad na právne postavenie oboch strán súkromnoprávneho vzťahu (sporu), zatiaľ čo pri verejnoprávných vzťahoch takáto nejasnosť zneisťuje, či poškodzuje predovšetkým účastníka administratívneho vzťahu a nie orgán verejnej správy.

b) Princíp spravodlivosti

25. Aj na správne súdne konanie dopadá v zmysle § 5 ods. 1 Správneho súdneho poriadku princíp spravodlivosti normatívne ukotvený v čl. II ods. 1 a 2 Civilného sporového poriadku. V zmysle daných zákonných článkov by mala byť žalobcovi poskytnutá spravodlivá ochrana jeho porušených práv, tak aby bol naplnený princíp právnej istoty spojený s predvídateľným rozhodovaním súladným s ustálenou judikatúrou.
26. V rozhodovanej veci však otázka posúdenia povahy premlčania poistného na sociálnom poistení a súvisiacich penále nie je spojená so žiadnou ustálenou judikatúrou.
27. Naopak posledné desaťročie vykladajú správne súdy vrátane bývalého Najvyššieho súdu Slovenskej republiky problematiku premlčania, resp. preklúzie poistného a penále rozdielne. Nakoniec práve táto skutočnosť založila v tejto veci aj právomoc rozhodovania veľkého senátu.
28. S odkazom na čl. II ods. 2 Civilného sporového poriadku by pri absencii ustálenej rozhodovacej praxe najvyšších súdnych autorít mala byť vec rozhodnutá **spravodlivo**.
29. Podľa nášho názoru sa však **elementárnemu chápaniu spravodlivosti vymyká stav, keď sa „správny“ výklad nejasej právnej úpravy**, ktorú desaťročie odlišne chápu správne súdy na všetkých úrovniach a jednomyselný záver týkajúci sa jej výkladu nebol dosiahnutý ani na

zmluvy sa uplynutím premlčacej doby tak ex lege dostáva do polohy naturálneho záväzku, ktoré je možné splniť dobrovoľne povinným subjektom, avšak toto právo nemožno vymáhať proti vôli povinného subjektu (dlžníka).“

veľkom senáte (čoho dôsledkom je toto odlišné stanovisko), **očakáva od žalobcu ako právneho laika**, pričom sa jedná o sociálnu vec so sankčným dopadom na majetkovú stránku žalobcu.

30. Podľa veľkého senátu mal pritom žalobca k takémuto výkladu zákona dospieť v časovo relatívne **krátkej** 15 dňovej odvolacej lehote, nasledujúcej po doručení prvostupňového rozhodnutia Sociálnej poisťovne, pobočka Galanta č. 700-0610607918-GCo4/18 z 5. apríla 2018. Vydanie rozhodnutia o predpísaní penále je totiž v praxi **prvým** úkonom v administratívnom konaní, v ktorom sa penále predpisuje. Premlčanie penále pritom je legislatívne riešené v § 241 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. „len“ odkazom na **primerané** použitie § 147 daného zákona, v ktorom úprava vznesenia námietky premlčania **absentuje**. Zároveň hoci zákon takúto povinnosť Sociálnej poisťovni neukladá, je potrebné vo vzťahu k princípu spravodlivosti skonštatovať aj to, že žalobca **nebol** o povahe premlčania, resp. možnosti vznesenia námietky premlčania **poučený**.
31. Posudzovanie spornej povahy premlčania penále v rozsahu veľkým senátom prijatého gramatického a historického výkladu príslušných zákonných ustanovení pritom nemožno spravodlivo vôbec požadovať od bežného recipienta, na základe čoho sa domnievame, že takýto výklad má skôr akademický rozmer.
32. Výklad veľkého senátu pritom protirečí inému výkladovému postupu, ktorý sa mal podľa nás v danej veci uplatniť.
33. Týmto malo byť uplatnenie zásady *in dubio mitius*, v zmysle ktorej nejednoznačnosť právnej normy nemôže byť na ťarchu jej adresátovi. Uplatnenie tejto zásady je pritom **typické pre verejné právo** vo vzťahu k interpretácii tých právnych noriem, ktoré majú za následok priamy zásah do osobnej alebo majetkovej sféry subjektov v prospech štátu (trestné, resp. daňové).⁴ Na poli práva verejného je totiž vecou štátu, ktorý má monopol na tvorbu zákonov, aby ich tvoril výkladovo jasné a zrozumiteľné. Súkromné osoby nemajú vo svojej moci zákonodarstvo. Ak je teda výklad zákona nejasný, má sa dať prednosť výkladu výhodnejšiemu pre osoby a nie pre mocenské orgány štátu.⁵ Pokiaľ je uplatnenie zásady *in dubio mitius* charakteristické aj pre daňové veci⁶, o to viac je namieste ju akceptovať vo veciach sociálnych.
34. Vo vzťahu k uplatneniu zásady *in dubio mitius* pritom zásadne nesúhlasíme so záverom veľkého senátu, v zmysle ktorého nebolo možné v danej veci ustáliť výklad, ktorý by bol pre žalobcu výhodnejší (bod 20 odôvodnenia). Veľký senát totiž svoju úvahu spojil s posudzovaním premlčania poistného, hoci rozhodnutou právnou otázkou je posudzovanie povahy premlčania penále. Použitie právnej úpravy premlčania poistného sa pritom vzťahuje na penále len primerane. Opakovane je potrebné zdôrazniť jednak sankčnú povahu penále, vo vzťahu ku ktorej má aplikácia zásady *in dubio mitius* v rozhodovanej veci aj rozmer zásady *in dubio pro reo*, ako i to, že povinnosť odvieť poistné a povinnosť uhradiť penále predstavujú dve samostatné i keď súvisiace pohľadávky. **Zaplatenie penále nemá povahu zaplatenia poistného a teda ani dopad na dĺžku obdobia dôchodkového poistenia. Záver veľkého senátu o nemožnosti identifikovania výkladu výhodnejšieho pre žalobcu preto logicky nemôže obstáť.** Okrem iného by takýto výklad súčasne popieral aj nevyhnutný predpoklad podanej žaloby spočívajúci v preukázaní ochrany subjektívnych práv žalobcu. Zároveň, ak veľký senát skonštatoval, že

⁴ uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 576/2012 z 13. decembra 2012.

⁵ nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 331/2021-28 z 9. novembra 2021, pozri tiež *Koudelka, Zdeněk*. Příslušnost soudu a státního zastupitelství v přípravném řízení trestním – nález Pl. ÚS 4/2014. *Trestní právo : odborný časopis pro trestní právo a obory související*. Praha : Wolters Kluwer ČR a. s., 2016, roč. 21, č. 3, s. 21 – 33.

⁶ V daňovom konaní sa právne úkony či iné rozhodujúce skutočnosti posudzujú podľa svojho obsahu. V pochybnostiach orgány verejnej moci postupujú voči daňovému subjektu miernejšie (*in dubio mitius*). Nález Ústavného súdu SR, sp. zn. I. ÚS 241/2007 z 18. septembra 2008. Tiež aj rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5Sžf/45/2011 z 23. augusta 2012.

výkladové pravidlo *in dubio mitius* nachádza svoje uplatnenie najmä v jednostranných vzťahoch týkajúcich sa najmä daní a cla, je potrebné k tomu uviesť, že o ekvivalentný jednostranný vzťah ide aj pri penále, i keď súčasne k tomu dodávame, že z doterajšej judikatúry súdnych autorít uvedená preferencia podľa nášho názoru nevyplýva.

35. Vo všeobecnosti súhlasíme s názorom veľkého senátu, že judikatúra sa vyvíja (mení) a adresát právnej normy sa nemôže spoliehať na to, že sa rozporná judikatúra zjednotí na právnom názore pre neho výhodnejšom. V rozhodovanej veci ide podľa nás ale o inú otázku a to o unifikáciu judikatúry, ktorej rozdielnosť bola primárne daná nejasnou právnou úpravou umožňujúcou dva výklady, pričom v zmysle vyššie uvedeného a aplikácie zásady *in dubio mitius* by mal byť prijatý záver v prospech prekluzívnych účinkov premlčania penále.

c) Účel správneho súdnictva

36. Základným účelom správneho súdnictva je ochrana práv alebo právom chránených záujmov fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy (§ 2 ods. 1 Správneho súdneho poriadku). Tento účel je pretavený aj do princípu správneho súdneho konania upraveného v § 5 ods. 2 Správneho súdneho poriadku, podľa ktorého *„konanie pred správnym súdom je jednou zo záruk ochrany základných ľudských práv a slobôd a ochrany práv a oprávnených záujmov účastníkov administratívneho konania.“*
37. Toto relatívne široké vymedzenie nie je samoúčelné, ale má slúžiť ako určitá výkladová inštrukcia. V jej zmysle teda nemožno nepriznať ochranu právam žalobcu argumentujúc, že tento si nesprávne vyložil nejasnú právnú úpravu, za súčasného jej komplikovaného výkladu v prospech orgánu verejnej správy.
38. Domnievame sa, že posolstvo rozhodnutia veľkého senátu by malo byť presne opačné.
39. Sociálnej poisťovni musela byť nejasnosť právnej úpravy v danej otázke známa dlhodobo a to aj vzhľadom na judikatúru správnych súdov. Ak sa preto domnievala, že premlčanie predpísania penále musí byť spojené s uplatnením námietky premlčania, malo byť jej snahou (snahou štátu) iniciovať zmenu právnej úpravy. Inými slovami Sociálna poisťovňa mala dostatok času pripraviť, či podnecovať takú právnú úpravu, aká je vo vzťahu k uplatneniu námietky premlčania obsiahnutá napr. v § 60 ods. 3 Colného zákona alebo § 85 ods. 3 daňového poriadku. Primárne by totiž malo platiť (a o to viac v sociálnej oblasti), že práva účastníkov administratívnych vzťahov majú jasne a jednoznačne vyplývať už zo samotného znenia právnej úpravy a nie (komplikovane) až z nadväzujúcej judikatúry.

IV. Záver

40. Podľa nášho názoru v materiálnom právnom štáte nemožno akceptovať zásah orgánov verejnej správy do subjektívnych práv účastníkov administratívnych vzťahov na základe tak nejasej právnej úpravy, ktorá objektívne bráni alebo môže brániť týmto účastníkom v náležitej ochrane ich práv. Nenahraditeľné miesto v tomto smere patrí správnom súdnictvu a Najvyššiemu správnomu súdu Slovenskej republiky. Dôvera vkladaná v tento systém je neoddeliteľne spojená s dôverou občana v štát. Citujúc slová slovenského spisovateľa Jonáša Záborského „Nič natoľko neodcudzí človeka vlasti, ako keď niet v nej spravodlivosti.“ Na podklade uvedeného sa preto nemôžeme stotožniť s disentaným rozhodnutím veľkého senátu a zastávame názor, že premlčaniu penále by mali byť prisúdené prekluzívne účinky.

V Bratislave, dňa 27. septembra 2023

JUDr. Marián Fečík

JUDr. Petra Príbelská, PhD.