

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 7Sžsk/120/2020
Identifikačné číslo spisu: 1019201556
Dátum vydania rozhodnutia: 9. februára 2022
Meno a priezvisko: JUDr. Michal Matulník
Funkcia: JUDr. Viola Takáčová, PhD.
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2022:1019201556.1

ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Violy Takáčovej, PhD. a členov senátu JUDr. Michala Matulníka, PhD. (sudca spravodajca) a JUDr. Jany Martinčekovej, v právnej veci žalobkyne: O. V. H. - M., D.. XX. M. XXXX, N. Z. XX, XX-XXX F., A. F., proti žalovanej: Sociálna poisťovňa, ústredie, so sídlom Ul. 29. augusta č. 8 a 10, Bratislava, za účasti ďalšieho účastníka: REPRUF, s.r.o., so sídlom Palárikova č. 76, 022 01 Čadca, IČO: 47 237 198, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovanej č. 51307-3/2019-BA zo dňa 12. septembra 2019, o kasačnej sťažnosti žalobkyne proti rozsudku Krajského súdu v Žiline č. k. 26Sa/8/2020-41 z 19. augusta 2020, takto

r o z h o d o l :

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Žiline č. k. 26Sa/8/2020-41 z 19. augusta 2020 m e n í t a k , ž e r o z h o d n u t i e ž a l o v a n e j č . 5 1 3 0 7 - 3 / 2 0 1 9 - B A z o d ň a 1 2 . s e p t e m b r a 2 0 1 9 z r u š u j e a v e c j e j v r a c i a n a d ě a ľ š i e k o n a n i e .

Žalobkyňa m á v o č i ž a l o v a n e j p r á v o n a ú p l n ť u n á h r a d u d ō v o d n e v y n a l o ť e n ý c h t r o v k o n a n i a n a k r a j s k o m s ť d e a t r o v k a s a č n ě h o k o n a n i a .

O d ō v o d n e n i e

O d ō v o d n e n i e

1. Krajský súd v Žiline rozsudkom č. k. 26Sa/8/2020-41 z 19. augusta 2020 zamietol žalobu žalobkyne zo dňa 18. novembra 2019, ktorou sa žalobkyňa domáhala zrušenia rozhodnutia žalovanej č. 51307-3/2019-BA zo dňa 12. septembra 2019 (ďalej len „preskúmané rozhodnutie“), ako aj rozhodnutia Sociálnej poisťovne, pobočka Čadca (ďalej len „prvostupňový správny orgán“), č. 39733-2/2019-CA z 12. apríla 2019 (ďalej len „prvostupňové rozhodnutie“), vrátenia veci žalovanej na ďalšie konanie a priznania práva na náhradu trov konania.

2. Preskúmaným rozhodnutím žalovaná zamietla v celom rozsahu odvolanie žalobkyne a potvrdila prvostupňové rozhodnutie, ktorým bolo rozhodnuté, že pani O. V. H. - M., D.. XX. M. XXXX, nevzniklo povinné nemocenské poistenie, povinné dôchodkové poistenie a povinné poistenie v nezamestnanosti ako zamestnancovi REPRUF, s.r.o. od 1. februára 2012 do 30. novembra 2013 podľa slovenskej legislatívy. Prvostupňový správny orgán v odôvodnení rozhodnutia poukázal na Nariadenie (ES) Európskeho parlamentu a Rady č. 883/2004 z 29. apríla 2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia v znení Nariadenia (ES) Európskeho parlamentu a Rady č. 988/2009 zo dňa 16. septembra 2009 (ďalej len „základné nariadenie“) a nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 zo dňa 16. septembra 2009 (ďalej len „vykonávacie nariadenie“). Vydaniu prvostupňového rozhodnutia predchádzalo konanie, v ktorom žalovaná rozhodnutím č. 11955-26/2018-BA z 20. decembra 2018 v intenciách rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 9Sžso/56/2015 zo dňa 25. januára 2017 zrušila rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu č. 45992-1/2013-CA z 1. októbra 2013, ktorým tento rozhodol, že žalobkyni nevzniklo povinné nemocenské poistenie, povinné dôchodkové poistenie a povinné poistenie v nezamestnanosti ako zamestnancovi REPRUF, s.r.o. od 1. februára 2012 do 30. novembra 2013 podľa slovenskej legislatívy a vec mu vrátila na nové prejednanie a rozhodnutie. V podstatnom prvostupňový správny orgán odôvodnil prvostupňové rozhodnutie tým, že poľská inštitúcia sociálneho zabezpečenia Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ďalej len „ZUS“) oznámila Sociálnej poisťovni listom 340000/511/2014/UBS-OM-61013005301-C-PM zo dňa 27. mája 2014 (ďalej len „oznámenie ZUS“), že žalobkyňa v období od 1. februára 2012 do 30. novembra 2013 podlieha právnym predpisom sociálneho zabezpečenia Poľskej republiky. Vzhľadom na to, že Sociálna poisťovňa, ako inštitúcia dotknutého členského štátu, toto určenie nenamietala, stalo sa v súlade s článkom 16 (3) vykonávacieho nariadenia definitívnym. Keďže určenie poľskej legislatívy v oblasti sociálneho zabezpečenia je definitívne a bolo určené v súlade s koordinačnými nariadeniami Európskej únie, ktoré Sociálna poisťovňa nespochybnila, prvostupňový správny orgán vo veci nevykonával ďalšie dokazovanie.

3. Žalovaná preskúmala odvolaním napadnuté prvostupňové rozhodnutie a vyhodnotila ho ako vecne správne a v súlade s príslušnou právnou úpravou. Poukázala najmä na príslušné ustanovenia zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení (ďalej len „zákon č. 461/2003 Z. z.“), na príslušné ustanovenia základného nariadenia a vykonávacieho nariadenia a ich záväznosť a na postup, na základe ktorého bolo výsledne určené, že žalobkyňa od 1. februára 2012 do 30. novembra 2013 podlieha právnym predpisom sociálneho zabezpečenia Poľskej republiky. Žalovaná argumentovala, že oznámením ZUS príslušná inštitúcia štátu bydliska zamestnanca (žalobkyne) v súlade s článkom 16 (2) vykonávacieho nariadenia určila, že žalobkyňa od 1. februára 2012 do 30. novembra 2013 podlieha právnym predpisom sociálneho zabezpečenia Poľskej republiky. Keďže toto určenie v lehote dvoch mesiacov od doručenia Sociálna poisťovňa (ako inštitúcia dotknutého členského štátu) nenamietala, stalo sa v súlade s článkom 16 (3) vykonávacieho nariadenia definitívnym. Žalovaná uviedla, že „Vychádzajúc z vyššie uvedených skutočností sa na zamestnanca nemôže uplatňovať legislatíva štátu, v ktorom má zamestnávateľ podľa výpisu z obchodného registra sídlo, t. j. legislatíva Slovenskej republiky.“. Žalovaná vyhodnotila, že napadnuté rozhodnutie obsahuje všetky zákonom predpísané náležitosti a námietky žalobkyne, uvedené v odvolaní, nezakladajú dôvod na zmenu alebo zrušenie napadnutého rozhodnutia.

4. Preskúmaním veci dospel krajský súd k záveru, že rozhodnutie žalovaného je zákonné a žalobu podľa § 190 SSP zamietol ako nedôvodnú. Krajský súd z administratívneho spisu zistil, že ZUS doručila žalovanej oznámenie podľa článku 16 (2) vykonávacieho nariadenia, že žalobkyňa podlieha poľskej legislatíve podľa článku 11 ods. 3 písm. a) základného nariadenia a žalovaná voči tomuto určeniu poľskej legislatívy v stanovenej lehote nenamietala, čím sa v zmysle článku 16 (3) vykonávacieho nariadenia dané určenie stalo definitívnym. Krajský súd sa stotožnil s právnym názorom žalovanej, že za situácie, keď bola žalobkyni v súlade s koordinačnými nariadeniami Európskej únie určená poľská legislatíva, nie je kompetencia súdu tento postup správnych orgánov preskúmať a vyhodnocovať a definitívne určenie uplatniteľných právnych predpisov je pre súd záväzné.

5. Podľa názoru krajského súdu bolo v kompetencii prvostupňového správneho orgánu rozhodnúť v zmysle §178 ods. 1 písm. a) bod 1 zákona č. 461/2003 Z. z. o nevzniku jednotlivých povinných poistení žalobcu ako zamestnanca REPRUF, s.r.o. od 1.februára 2012 do 30. novembra 2013 a žalovaná tak len odstraňovala sporný stav, ktorý nastal tým, že zamestnávateľ prihlásil žalobkyňu do registra poistencov žalovanej na to isté obdobie, v ktorom sa na žalobcu vzťahovala poľská legislatíva. Prvostupňový správny orgán podľa názoru krajského súdu nerozhodoval o uplatniteľnej legislatíve vo vzťahu k žalobkyňi. Krajský súd v tejto súvislosti uviedol, že prvostupňový správny orgán žiadnym spôsobom nevykonával dokazovanie vo vzťahu k vykonávanej práci žalobkyne na území Slovenskej republiky, taktiež neposudzoval je prípadný marginálny charakter.

6. K otázke vyhodnotenia činnosti žalobkyne ako marginálnej krajský súd uviedol, že táto námietka je nedôvodná, vzhľadom na skutočnosť, že prvostupňový správny orgán sám nevykonával dokazovanie v tejto otázke, ale len prevzal právny záver ohľadne tejto otázky z oznámenia ZUS zo dňa 27. mája 2014 a námietky v súvislosti s marginálnou činnosťou žalobkyne bolo potrebné vzniknúť v konaní pred ZUS.

7. Proti rozsudku krajského súdu podala žalobkyňa kasačnú sťažnosť (označenú ako „odvolanie navrhovateľa proti rozsudku Krajského súdu v Žiline vydaného dňa 19-08-2020 vo veci vedenej pod spisovou značkou 26Sa/8/2020, ktorý bol doručený dňa 21-09-2020“), ktorou žiada, aby kasačný súd zrušil rozsudok krajského súdu, rozhodnutie žalovanej a prvostupňové rozhodnutie a vec vrátil prvostupňovému správnenému orgánu na opätovné prešetrenie, alt. aby kasačný súd rozhodol vo veci samej a skonštatoval, že žalobkyňi vzniklo od 1. februára 2012 do 30. novembra 2013 povinné nemocenské poistenie, povinné dôchodkové poistenie a povinné poistenie v nezamestnanosti, ako zamestnancovi REPRUF, s.r.o.

8. Žalobkyňa napadnutému rozsudku krajského súdu vytyka, že poľská ZUS nedisponuje právoplatným rozhodnutím, že žalobkyňa podlieha právnym predpisom sociálneho zabezpečenia Poľskej republiky v období od 1. februára 2012 do 30. novembra 2013. Ďalej poukázala na nesprávne použitie čl. 288 ods. 2 Zmluvy o fungovaní Európskej únie v súvislosti s čl. 4 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii tým, že neboli uplatnené a tým, že rozhodnutie bolo vydané na základe vnútroštátnych predpisov namiesto uplatnenia predpisov nariadení Európskej únie, ktorých obsah nemal byť v predmetnom rozsahu rozširovaný, upravovaný a ani dopĺňovaný. Žalobkyňa poukázala na hrubé porušenie hmotného práva, a to čl. 45, čl. 46, čl. 48 Zmluvy o fungovaní Európskej únie s tým, že bol vykonaný ľubovoľný, od judikatúry odtrhnutý a zaväzujúci výklad princípu slobodného pohybu zamestnancov a ponímania zamestnanca, taktiež pravidiel rovnosti, hoci vysvetlenia a podklady žalobkyne poukazujú na to, že je zamestnancom podľa zákonov Európskej únie. Žalobkyňa namietala aj porušenie čl. 14 ods. 5 písm. b) vykonávacieho nariadenia, keď obe inštitúcie, žalovaná aj ZUS prijali, že jeho činnosť ako zamestnanca na území Slovenskej republiky je zanedbateľná, hoci presahovala 5% jej pravidelného pracovného času a na riešenie tejto otázky mali tieto inštitúcie spolupracovať, čo sa nestalo. Zároveň poukázala na skutočnosť, že aktuálne má číslo poistenca platné aj na území Slovenskej republiky, čím podlieha dvom rôznym systémom sociálneho zabezpečenia. Žalobkyňa poukázala na porušenie čl. 16 ods. 2, ods. 3. ods. 4 v súvislosti s čl.20 vykonávacieho nariadenia, ktoré malo vplyv na obsah napadnutého rozsudku. Podľa názoru žalobkyne bola inštitúciou oprávnenou na určenie slovenskej legislatívy ZUS, ktorá mala rozhodnúť na základe jeho informácie, avšak ZUS sa riadila rozhodnutiami vydanými žalovanou. Žalobkyňa poukazuje na to, že nebolo dodržané poradie prijímaných rozhodnutí v súlade s čl. 16 ods. 1 a ods. 2 a ani lehota z čl. 16 ods. 3 vykonávacieho nariadenia. Činnosti žalovanej boli podľa žalobcu v rozpore s čl. 16 ods. 2 a ods. 3 a táto skutočnosť spôsobila, že sa na žalobkyňu vzťahuje poľská legislatíva, pričom ZUS nekriticky prijal správnosť stanoviska žalovanej o nevykonávaní práce žalobkyňou na území Slovenskej republiky. Žalobkyňa ďalej poukázala na absenciu dialógu a zmierovacieho konania. Ako závažné porušenie hmotného práva, ktoré malo vplyv na obsah vydaného rozsudku žalobkyňa hodnotí aj porušenie čl. 13 ods. 3 základného nariadenia, poukazuje na zámer zákonodarcu preferovať zamestnanie na základe pracovnej zmluvy, preto by mala žalobkyňa podliehať slovenskej legislatíve. Konštatuje, že žalovaná a ZUS uviedli krajský súd do omylu, keď ZUS nesprávne určil pre žalobkyňu poľskú legislatívu, hoci bol povinný určiť len slovenskú a vzhľadom na skutočnosť, že v tejto veci

prebieha konanie pred príslušným poľským odvolacím súdom, ktoré nie je skončené, považuje rozhodnutia slovenských správnych orgánov za predčasné.

9. Žalovaná vo svojom vyjadrení ku kasačnej sťažnosti uviedla, že v celom rozsahu súhlasí s rozsudkom krajského súdu sp. zn. 26Sa/8/2020 zo dňa 19. augusta 2020. Konštatovala, že v danom právnom vzťahu existoval cezhraničný prvok (bydlisko zamestnanca v Poľskej republike), preto sa predmetný prípad posudzoval v súlade so základným nariadením a vykonávacím nariadením. ZUS, ako inštitúcia príslušná v súlade s čl. 16 ods. 2 vykonávacieho nariadenia, predbežne určila uplatniteľnú poľskú legislatívu. Žalovaná toto určenie nenamietala, preto sa stalo, v súlade s čl. 16 ods. 3 vykonávacieho nariadenia, definitívnym. Žalovaná poukázala aj na záväznosť definitívneho určenia uplatniteľných právnych predpisov pre súd, v zmysle rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 10Sžso/20/2015 zo dňa 27. apríla 2016. Žalovaná v danom prípade nevyhodnocovala podmienky určenia uplatniteľnej legislatívy, príslušnou v tejto veci bola ZUS, ktorá po vlastnej analýze zistených skutočností a zhromaždených dokladov určila žalobkyni poľskú uplatniteľnú legislatívu. Žalovaná konštatovala, že prvostupňový správny orgán „... rešpektujúc právny názor vyslovený v rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 9Sžso/56/2015 zo dňa 25. januára 2017, mala za preukázané, že zamestnanec v období od 1. februára 2012 do 30. novembra 2013, podliehal právnym predpisom Poľskej republiky, pričom o uplatniteľnej legislatíve (hmotnoprávne posúdenie) rozhodol príslušný orgán, ktorým bol ZUS.“. Žalovaná ďalej uviedla, že nie je viazaná priebehom a výsledkami konaní o opravných prostriedkoch, príp. súdnych konaní vedených v Poľskej republike. Administratívne, resp. súdne konania, prebiehajúce na vnútroštátnej úrovni nemá žiadny vplyv na určenie uplatniteľných predpisov, ktoré sa v súlade s koordinačnými nariadeniami stali definitívnym, keďže koordinačné nariadenia majú vyššiu právnu silu ako vnútroštátny právny predpis. Žalovaná ani nemá o takýchto konaniach informácie, nie je ani ich účastníkom a poukazuje na skutočnosť, že definitívnosť určenia uplatniteľnej legislatívy sa neviaže na výsledok súdneho konania. Žalovaná v súvislosti s námietkou žalobkyne, že ZUS nedisponuje právoplatným rozhodnutím o uplatniteľnej legislatíve vo vzťahu k žalobkyni, zdôrazňuje, že koordinačné nariadenia neupravujú konkrétnu formu jej určenia formou rozhodnutia, ktoré by nadobudlo právoplatnosť a vykonateľnosť. Zásadnou podmienkou definitívneho určenia uplatniteľnej legislatívy je nevznesenie námietok zo strany dožadovanej inštitúcie do uplynutia lehoty dvoch mesiacov odo dňa doručenia oznámenia o predbežnom určení uplatniteľnej legislatívy. Námietka žalobkyne, týkajúca sa marginálnej činnosti je podľa žalovanej irelevantná, absencia zmierovacieho dialógu neopodstatnená, keďže medzi žalovanou a ZUS neexistovali protichodné stanoviská, nebolo potrebné zahájiť zmierovací dialóg v zmysle rozhodnutia č. A1 z 12. júna 2009. Na základe uvedených skutočností žalovaná kasačnému súdu navrhla kasačnú sťažnosť proti rozsudku sp. zn. 26Sa/8/2020 zo dňa 19. augusta 2020 zamietnuť.

10. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako kasačný súd príslušný podľa § 438 ods. 2 SSP, v rozsahu námietok žalobkyne uvedených v kasačnej sťažnosti preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo (§453 ods. 2 SSP) kasačnú sťažnosť žalobkyne prejednal bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP), keď deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne 5 dní vopred na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky www.nssud.sk (§ 452 ods. 1 v spojení s ustanovením § 137 ods. 4 SSP) a dospel k záveru, že preskúmaný rozsudok nie je v súlade so zákonom z nasledovných dôvodov:

11. V prvom rade kasačný súd uvádza, že správne súdnictvo v Slovenskej republike vychádza z materiálneho chápania právneho štátu v zmysle čl. 1 ods. 1 ústavy vyžadujúceho, aby verejná správa bola pod kontrolou súdnej moci. Je založené jednak na kontrole verejnej správy, či táto (ne)prekračuje jej zverené právomoci a jednak poskytuje ochranu subjektívnym právam osôb, do ktorých bolo zasiahnuté alebo zasahované v rozpore so zákonom. Hlavnou úlohou správneho súdnictva je teda ochrana subjektívnych práv a jeho cieľom ochrana práv fyzických a právnických osôb a ich prostredníctvom následne aj ochrana zákonnosti. Správne súdnictvo je neoddeliteľným atribútom právneho štátu zaručujúcim každej osobe či už ide o fyzickú alebo právnickú osobu ochranu práv pred činnosťou orgánov verejnej správy. Dodržiavanie zákonnosti v oblasti výkonnej moci a dôsledná

ochrana jednotlivca je jednou z najdôležitejších črt právneho štátu, ktorého koncepcia práva stojí aj na dodržiavaní práva štátnymi orgánmi.

12. Kasačný súd dáva tiež do pozornosti, že správny súd nie je súdom skutkovým. Jeho úlohou pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia a postupu správneho orgánu podľa tretej hlavy tretej časti Správneho súdneho poriadku (§ 199 a nasl. SSP) je posudzovať, či správny orgán príslušný na konanie si zadovážil dostatok skutkových podkladov pre vydanie rozhodnutia, či zistil vo veci skutočný stav, či konal v súčinnosti s účastníkom konania, či rozhodnutie bolo vydané v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi a či obsahovalo zákonom predpísané náležitosti, teda či rozhodnutie správneho orgánu bolo vydané v súlade s hmotnoprávnymi, ako aj s procesnoprávnymi predpismi. V súdnom prieskume zákonnosti rozhodnutia žalovaného správneho orgánu v sociálnych veciach správny súd nie je viazaný rozsahom dôvodov uvedených v žalobe, ak žalobca je fyzickou osobou, ktorou namieta nezákonnosť rozhodnutia správneho orgánu, tvrdiac, že nezákonným rozhodnutím správneho orgánu a postupom mu predchádzajúcim bol ukrátený na svojich hmotnoprávných alebo procesnoprávných právach. Zákonnosť rozhodnutia správneho orgánu je podmienená zákonnosťou postupu správneho orgánu predchádzajúceho vydaniu napadnutého rozhodnutia. Správny súd v konaní súdneho prieskumu zákonnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy teda preskúmava, či orgán štátnej správy konal a rozhodol v súlade so zákonom, či v správnom konaní postupoval v súčinnosti s účastníkom konania, či sa vysporiadal s jeho námietkami a či na základe skutkových zistení na základe logického a rozumného uváženia ustálil správne svoj právny záver.

13. Podľa čl. 1 písm. j) základného nariadenia "bydlisko" znamená miesto, kde osoba zvyčajne býva.

14. Podľa čl. 1 písm. p) základného nariadenia na účely tohto nariadenia "inštitúcia" znamená v súvislosti s každým jednotlivým členským štátom úrad alebo úrad zodpovedný za uplatňovanie všetkých alebo niektorých právnych predpisov.

15. Podľa čl. 2 ods. 1 základného nariadenia toto nariadenie sa vzťahuje na štátnych príslušníkov členského štátu, osoby bez štátnej príslušnosti a utečencov, ktorí majú bydlisko v členskom štáte a podliehajú alebo podliehali právnym predpisom jedného alebo viacerých členských štátov, ako aj na ich rodinných príslušníkov a ich pozostalých.

16. Podľa čl. 11 ods. 1 základného nariadenia osoby, na ktoré sa toto nariadenie vzťahuje, podliehajú právnym predpisom len jedného členského štátu. Tieto právne predpisy sa určia v súlade s touto hlavou.

17. Podľa čl. 13 ods. 3 základného nariadenia osoba, ktorá zvyčajne vykonáva činnosť ako zamestnaná osoba a činnosť ako samostatne zárobkovo činná osoba v odlišných členských štátoch, podlieha právnym predpisom členského štátu, v ktorom vykonáva činnosť ako zamestnanec, alebo ak vykonáva takúto činnosť v dvoch alebo viacerých členských štátoch, právnym predpisom určeným v súlade s odsekom 1.

18. Podľa čl. 16 ods. 1 vykonávacieho nariadenia osoba, ktorá vykonáva činnosti v dvoch alebo vo viacerých členských štátoch, informuje o tejto skutočnosti inštitúciu určenú príslušným úradom členského štátu bydliska.

19. Podľa čl. 16 ods. 2 vykonávacieho nariadenia určená inštitúcia členského štátu bydliska bezodkladne určí uplatniteľné právne predpisy, ktoré sa na dotknutú osobu uplatňujú, so zreteľom na článok 13 základného nariadenia a článok 14 vykonávacieho nariadenia. Toto určenie sa považuje za predbežné. Inštitúcia informuje o predbežnom určení uplatniteľných právnych predpisov určené inštitúcie každého členského štátu, v ktorom sa činnosť vykonáva.

20. Podľa čl. 16 ods. 3 vykonávacieho nariadenia predbežné určenie uplatniteľných právnych predpisov, ako sa stanovuje v odseku 2, sa stáva definitívnym do dvoch mesiacov odo dňa, keď boli inštitúcie určené príslušnými orgánmi dotknutých členských štátov o ňom informované v súlade s

odsekom 2, ak už uplatniteľné právne predpisy neboli definitívne určené na základe odseku 4 alebo najmenej jedna dotknutá inštitúcia neinformovala inštitúciu určenú príslušným úradom členského štátu bydliska do konca tejto dvojmesačnej lehoty o tom, že nemôže prijať toto určenie alebo že zaujala k tejto veci odlišné stanovisko.

21. Podľa čl. 16 ods. 4 vykonávacieho nariadenia ak existuje neistota vo veci určenia uplatniteľných právnych predpisov, v dôsledku ktorej je potrebné, aby inštitúcie alebo úrady dvoch alebo viacerých členských štátov na požiadanie jednej alebo viacerých inštitúcií určených príslušnými úradmi dotknutých členských štátov alebo samotných týchto úradov navzájom rokovali, určia sa právne predpisy uplatniteľné na dotknutú osobu vzájomnou dohodou a so zreteľom na článok 13 základného nariadenia a príslušné ustanovenia článku 14 vykonávacieho nariadenia. Ak inštitúcie alebo príslušné dotknuté úrady nemajú vo veci rovnaké stanoviská, snažia sa dosiahnuť dohodu v súlade s uvedenými podmienkami a uplatní sa článok 6 vykonávacieho nariadenia.

22. Podľa čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

23. Podľa § 120 ods. 1 zákona o sociálnom poistení sociálne poistenie vykonáva Sociálna poisťovňa.

24. Podľa § 120 ods. 4 zákona o sociálnom poistení sociálna poisťovňa pri výkone sociálneho poistenia plní funkciu prístupového bodu, príslušnej inštitúcie, inštitúcie miesta bydliska, inštitúcie miesta pobytu, styčného orgánu a je kontaktná inštitúcia na komunikáciu medzi príslušnými inštitúciami a príjemcami dávok a medzi inštitúciami členských štátov Európskej únie, inštitúciami štátov, ktoré sú zmluvnou stranou dohody o Európskom hospodárskom priestore a inštitúciou Švajčiarskej konfederácie.

25. Slovenská republika môže medzinárodnou zmluvou, ktorá bola ratifikovaná a vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, alebo na základe takej zmluvy preniesť výkon časti svojich práv na Európske spoločenstvá a Európsku úniu. Právne záväzné akty Európskych spoločenstiev a Európskej únie majú prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky. Prevzatie právne záväzných aktov, ktoré vyžadujú implementáciu, sa vykoná zákonom alebo nariadením vlády podľa čl. 120 ods. 2 (čl. 7 ods.2 Ústavy slovenskej republiky).

26. Slovenská republika vstupom do Európskej únie ako nový členský štát Európskej únie Zmluvou o pristúpení preniesla svoje právomoci na Európsku úniu v určenej miere a svojim vstupom do Európskeho spoločenstva sa súčasne zaviazala k uplatňovaniu právne záväzných aktov Európskych spoločenstiev a Európskej únie. Právne záväznými aktami na úseku sociálneho zabezpečenia pre členské štáty Európskej únie (teda aj pre Slovenskú republiku) sú Nariadenie (ES) Európskeho parlamentu a Rady 883/2004 z 29. apríla 2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia (základné nariadenie) a Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 zo 16. septembra 2009, ktorým sa stanovuje postup vykonávania nariadenia (ES) č. 883/2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia (vykonávacie nariadenie). Európsky parlament a Rada prijali Nariadenie č. 883/2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia so zreteľom na Zmluvu o založení Európskeho spoločenstva, najmä na jej články 42 a 308, konajúc postupom v článku 251 zmluvy, sledujúc ciele, uvedené v preambule zmluvy.

27. Základné nariadenie v II. hlave ustanovuje určenie príslušnosti právnych predpisov uplatniteľných na fyzické osoby vykonávajúce zamestnanie alebo samostatne zárobkovú činnosť v členských štátoch. V článku 11 ods. 1 uvedeného nariadenia Európsky parlament a Rada ustanovuje všeobecné pravidlo zakotvené v preambule tohto nariadenia, že osoby, na ktoré sa toto nariadenie vzťahuje, podliehajú právnym predpisom len jedného členského štátu; tieto právne predpisy sa určia v súlade s touto hlavou. V čl. 11 ods. 3 písm. a/ uvedeného nariadenia európsky zákonodarcia stanovil, že s výhradou článkov 12 až 16 osoba vykonávajúca činnosť ako zamestnanec alebo samostatne zárobkovo činná osoba v členskom štáte podlieha právnym predpisom tohto členského štátu. Pokiaľ fyzická osoba vykonáva činnosť ako zamestnaná osoba a činnosť ako samostatne zárobkovo činná osoba v odlišných

členských štátoch sa určí príslušnosť právneho predpisu členského štátu EÚ podľa právnej úpravy ustanovenej v čl. 13 ods. 3 základného nariadenia, v zmysle ktorého osoba, ktorá zvyčajne vykonáva činnosť ako zamestnaná osoba a činnosť ako samostatne zárobkovo činná osoba v odlišných členských štátoch, podlieha právnym predpisom členského štátu, v ktorom vykonáva činnosť ako zamestnanec, alebo ak vykonáva takúto činnosť v dvoch alebo viacerých členských štátoch, právnym predpisom určeným v súlade s odsekom 1 čl. 13.

28. Postup uplatňovania článku 13 základného nariadenia Európsky parlament a Rada ustanovuje v čl. 16 vykonávacieho nariadenia (č. 987/2009).

29. Podľa čl. 16 ods. 1 až 3 vykonávacieho nariadenia osoba, ktorá vykonáva činnosti v dvoch alebo vo viacerých členských štátoch, informuje o tejto skutočnosti inštitúciu určenú príslušným úradom členského štátu bydliska. Určená inštitúcia členského štátu bydliska bezodkladne určí uplatniteľné právne predpisy, ktoré sa na dotknutú osobu uplatňujú, so zreteľom na článok 13 základného nariadenia a článok 14 vykonávacieho nariadenia. Toto určenie sa považuje za predbežné. Inštitúcia informuje o predbežnom určení uplatniteľných právnych predpisov určené inštitúcie každého členského štátu, v ktorom sa činnosť vykonáva. Predbežné určenie uplatniteľných právnych predpisov, ako sa stanovuje v odseku 2, sa stáva definitívnym do dvoch mesiacov odo dňa, keď boli inštitúcie určené príslušnými orgánmi dotknutých členských štátov o ňom informované v súlade s odsekom 2, ak už uplatniteľné právne predpisy neboli definitívne určené na základe odseku 4 alebo najmenej jedna dotknutá inštitúcia neinformovala inštitúciu určenú príslušným úradom členského štátu bydliska do konca tejto dvojmesačnej lehoty o tom, že nemôže prijať toto určenie alebo že zaujala k tejto veci odlišné stanovisko.

30. V prejednávanej veci nebolo sporné, že žalobkyňou je fyzická osoba s bydliskom v Poľskej republike, ktorá vykonáva činnosť na vlastný účet v Poľskej republike a ktorá zároveň uzavrela pracovnú zmluvu so zamestnávateľom v Slovenskej republike. Na žalobkyňu sa priamo vzťahuje Nariadenie (ES) Európskeho parlamentu a Rady č. 883/2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia (základné nariadenie) a jeho vykonávacie nariadenie č. 987/2009. V zmysle čl. 288 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (pôvodne čl. 249 Zmluvy o Európskom spoločenstve) je nariadenie právnym aktom únie, majúcim všeobecnú platnosť, je záväzná vo svojej celistvosti a priamo uplatniteľná vo všetkých členských štátoch. Nariadenie je nástrojom unifikácie európskeho práva a rozhodnutím orgánu členského štátu, vrátane vnútroštátneho súdu nie je možné vylúčiť jeho použitie pre konkrétny prípad. Z administratívneho spisu žalovanej kasačný súd zistil, že žalovanej bolo dňa 2. júna 2014 doručené oznámenie ZUS č. 340000/511/2014/UBS-OM-61013005301-C-PM zo dňa 27. mája 2014, ktorým ZUS určila, že žalobkyňa od 1. februára 2012 do 30. novembra 2013 podlieha uplatniteľnej legislatíve Poľskej republiky. Tvrdenia žalobkyne, že predbežné určenie poľskou inštitúciou bolo napadnuté opravným prostriedkom, o ktorom má rozhodovať poľský súd, z administratívneho spisu nevyplýva, pretože žalobkyňa nepredložila k tomuto jeho tvrdeniu žiadne dôkazy.

31. Krajský súd sa s otázkou určenia uplatniteľnej legislatívy príslušnou inštitúciou nevysporiadal v zmysle koordinačným nariadením. Otázka, či žalobca spĺňa predpoklady pre aplikáciu čl. 13 ods. 3 základného nariadenia a teda či je osobou, ktorá zvyčajne vykonáva činnosť ako zamestnaná osoba a činnosť ako samostatne zárobkovo činná osoba v odlišných členských štátoch, je predmetom hmotnoprávneho posúdenia, na vykonanie ktorého je príslušná výlučne inštitúcia určená vykonávacím nariadením. Inštitúcia príslušná na vykonávanie sociálneho poistenia v inom členskom štáte než určuje nariadenie na takéto posúdenie príslušná nie je. Akýkoľvek iný postup by totiž viedol k popretiu cieľa nariadení, ktorým je o. i. aby osoby, ktoré sa pohybujú v rámci spoločenstva, podliehali systému sociálneho zabezpečenia iba jediného členského štátu, aby sa tak predišlo prekryvaniu uplatniteľných ustanovení vnútroštátnych právnych predpisov a komplikáciám, ktoré by z toho mohli vzniknúť (bod 15 preambuly základného nariadenia). Pokiaľ by o skutočnosti, či konkrétna osoba spĺňa podmienky uplatnenia čl. 13 ods. 3 základného nariadenia rozhodovali inštitúcie sociálneho poistenia, resp. súdy jednotlivých štátov samostatne, mohlo by dôjsť k situácii, že rozhodnú rôzne, následkom čoho by táto osoba podliehala systému sociálneho zabezpečenia viacerých štátov alebo nepodliehala systému

sociálneho zabezpečenia žiadneho zo štátov. Práve na vylúčenie vzniku takýchto situácií európsky normotvorca prijal základné a vykonávacie nariadenie, pričom vykonávacie nariadenie v čl. 16 v spojení prípadne s rozhodnutím č. A 1 z 12. júna 2009 Správnej komisie pre koordináciu systémov sociálneho zabezpečenia o zavedení postupu dialógu a zmierovacieho postupu týkajúceho sa platnosti dokumentov, určenia uplatniteľných právnych predpisov a poskytovania dávok podľa nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004, stanovuje postup určovania uplatniteľnej legislatívy.

32. Z ustanovenia čl. 16 ods. 2 vykonávacieho nariadenia vyplýva, že uplatniteľné právne predpisy určí inštitúcia členského štátu bydliska osoby (pri porovnaní jazykových znení nariadenia : institution of the place of residence, inštitúcie miesta bydliska, der Träger des Wohnorts), ktorá má podliehať čl. 13 základného nariadenia. V prejednávanej veci nebolo sporné, že žalobkyňa má bydlisko v Poľskej republike, a teda na určenie uplatniteľnej legislatívy pre žalobcu je príslušná poľská inštitúcia ZUS.

33. Neobstojí tvrdenie žalovanej, že žalovaná nerozhodovala o uplatniteľnej legislatíve, ale o poistení. V danom prípade ide o absenciu jej právomoci vôbec konať vo veciach sociálneho poistenia, keďže zákon o sociálnom poistení, ktorý v rámci právneho poriadku Slovenskej republiky hmotnoprávne i procesnoprávne upravuje oblasť sociálneho poistenia, nie je aplikovateľný. Tá skutočnosť, že nie je možné aplikovať v daných veciach právne predpisy sociálneho poistenia Slovenskej republiky ako celok, vyplýva okrem iného z dikcie čl. 11 ods.1 základného nariadenia, pričom uplatniteľná legislatíva v tejto oblasti pre žalobkyňu bola definitívne určená, a nie je ňou legislatíva Slovenskej republiky. Určenie konkrétnej legislatívy v danej oblasti verejného práva znamená, že príslušná inštitúcia členského štátu, ktorého legislatíva bola takto určená, má právomoc rozhodovať o právach a povinnostiach, ktoré z takto určenej legislatívy vyplývajú. Pokiaľ teda bolo určené, že podľa hlavy II základného nariadenia sú na žalobkyňu uplatniteľné právne predpisy konkrétneho členského štátu, táto skutočnosť vylučuje aplikáciu právnych predpisov regulujúcich danú právnu oblasť iného členského štátu, vrátane procesných predpisov.

34. Kasačný súd dospel k záveru, že úprava stanovená v čl. 11 ods. 1 Nariadenia (ES) Európskeho parlamentu a Rady č. 883/2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia je jednoznačná, a preto nebolo potrebné obracať sa s prejudiciálnou otázkou na Súdny dvor. Toto posúdenie bol kasačný súd spôsobilý uskutočniť sám vychádzajúc z judikatúry Súdneho dvora - rozsudok Súdneho dvora z 13. júla 2017 vo veci C-89/16, ktorej predmetom bol návrh na začatie prejudiciálneho konania - uplatňovanie systémov sociálneho zabezpečenia - migrujúci pracovníci - osoba, ktorá je zamestnaná na území jedného členského štátu a samostatne zárobkovo činná na území druhého členského štátu - určenie príslušnej právnej úpravy - Nariadenie (ES) č. 883/2004 a Nariadenie (ES) č. 987/2009, podaný Najvyšším súdom Slovenskej republiky v súvislosti s konaním: F. Z., proti Sociálnej poisťovni. V uvedenom rozhodnutí Súdny dvor konštatuje, že „čl. 11 ods.1 základného nariadenia uvádza zásadu výlučnosti rozhodnej právnej úpravy, podľa ktorej osoby, na ktoré sa vzťahuje toto nariadenie podliehajú právnej úprave len jedného členského štátu. Cieľom tejto zásady výlučnosti je vyhnúť sa komplikáciám, ktoré môžu vyplývať zo súbežného uplatňovania viacerých vnútroštátnych právnych úprav a odstrániť nerovnosti v zaobchádzaní s osobami pohybujúcimi sa v rámci Únie, ktoré by boli dôsledkom čiastočnej alebo úplnej kumulácie uplatňujúcich sa právnych úprav.“. V danej súvislosti Súdny dvor odkázal na rozsudok z 9. marca 2006 Piatkovski, C -493/04, EU:C:2006:167, bod 21. Z uvedených dôvodov kasačný súd ustálil záver, že vzhľadom k tomu, že Súdny dvor sa otázkou výlučnosti v zmysle čl. 11 ods.1 základného nariadenia už zaoberal, v danom prípade nenastala potreba predložiť prejudiciálnu otázku, čo je plne v súlade s doktrínou acte éclairé, ako aj s doktrínou acte claire, ktoré stanovujú výnimky z povinnosti predkladania prejudiciálnych otázok Súdnemu dvoru.

35. Kasačný súd zdôrazňuje, že ak sa určenie poľskej legislatívy stalo či stane konečným, nemá žalovaná v danom prípade právomoc vôbec konať a rozhodovať, čo je skutočnosť vyplývajúca jednak z účelu nariadení, ako aj zo slovenského právneho poriadku. Ako už súd vyššie uviedol, práve predchádzanie mnohosti uplatniteľných systémov sociálneho zabezpečenia a príslušných orgánov bolo dôvodom prijatia nariadení. Osoby, na ktoré sa základné a vykonávacie nariadenie vzťahuje, podliehajú právnym predpisom len jedného členského štátu, a z tohto dôvodu je tiež účelné, aby aj

právomoc na vykonávanie sociálneho poistenia a akýchkoľvek konaní a rozhodovaní s ním spojených mala inštitúcia sociálneho zabezpečenia iba jedného členského štátu. K rovnakým záverom súd dospel aplikáciou slovenského právneho poriadku. Žalovaná ako štátny orgán môže konať iba v rozsahu a spôsobom určeným zákonom, v tomto prípade zákonom o sociálnom poistení. Zákon o sociálnom poistení vymedzuje právomoc žalovanej vykonávať sociálne poistenie ako aj jeho rozsah, pričom tiež určuje jej špeciálne oprávnenia vo vzťahu k inštitúciám členských štátov Európskej únie, avšak aplikáciu legislatívy iného členského štátu v prípade jej určenia zákon medzi právomoci Sociálnej poisťovne nezaradil. Ak teda bola či bude právoplatne určená legislatíva Poľskej republiky, iba inštitúcia ZUS má právomoc konať vo veci žalobcovho sociálneho poistenia.

36. V tejto súvislosti kasačný súd poukazuje na rozhodnutie Veľkého senátu správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1Vs/1/2018 zo dňa 4. decembra 2018, ktorý rozhodol o otázkach rozhodujúcich pre posúdenie veci nasledovne: Dohoda medzi inštitúciami dvoch alebo viacerých členských štátov EÚ podľa čl. 16 ods. 4 vykonávacieho nariadenia musí byť určitá čo do obsahu, ako aj subjektov, ktorých sa má určenie uplatniteľných právnych predpisov týkať a zároveň musí byť zachovaná v akomkoľvek formáte (napr. písomne, na elektronickom nosiči, atď.) a založená do spisu Sociálnej poisťovne. Definitívne určenie uplatniteľnej legislatívy iného členského štátu Európskej únie od určitého dátumu podľa čl. 16 ods. 3 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009, ktorým sa vykonáva nariadenie (ES) Európskeho parlamentu a Rady č. 883/2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia alebo vzájomnou dohodou podľa čl. 16 ods. 4 vykonávacieho nariadenia vylučuje právomoc Sociálnej poisťovne ako inštitúcie podľa čl. 1 písm. p/ základného nariadenia na rozhodovanie o uplatniteľnej legislatíve.

37. Kasačný súd sa nestotožnil so záverom krajského súdu, že bolo v kompetencii prvostupňového správneho orgánu rozhodnúť v zmysle §178 ods. 1 písm. a) bod 1 zákona 461/2003 Z. z. o nevzniku jednotlivých povinných poistení žalobkyne ako zamestnanca REPRUF, s.r.o. od 1. februára 2012 do 30. novembra 2013 a žalovaná tak len odstraňovala sporný stav, ktorý nastal tým, že zamestnávateľ prihlásil žalobkyňu do registra poistencov žalovanej na to isté obdobie, v ktorom sa na žalobkyňu vzťahovala poľská legislatíva. Hoci táto sťažnostná námietka nebola žalobkyňou uplatnená, naopak žalobkyňa žiadala, aby kasačný súd rozhodol vo veci samej a skonštatoval, že žalobkyňi vzniklo od 1. februára 2012 do 30. novembra 2013 povinné nemocenské poistenie, povinné dôchodkové poistenie a povinné poistenie v nezamestnanosti ako zamestnancovi REPRUF, s.r.o., kasačný súd na túto vadu prihliadol ex offio v zmysle § 453 ods. 2 SSP, veta prvá, časť za bodkočiarkou.

38. Kasačný súd je toho názoru, že v danom prípade bola žalovaná povinná zastaviť konanie pre neodstrániteľnú prekážku, ktorou je nedostatok právomoci vo veci konať. Skutočnosť, že z tohto dôvodu jej § 194 zákona o sociálnom poistení neumožňuje konanie zastaviť, nie je relevantná. Ako už bolo uvedené, použitie zákona o sociálnom poistení je v danej veci vylúčené vzhľadom na to, že žalobkyňa podlieha vo veciach sociálneho poistenia poľskej legislatíve. Žalovanú preto neobmedzuje ustanovenie § 172 zákona o sociálnom poistení, ktoré vylučuje použitie všeobecného predpisu o správnom konaní a má možnosť (resp. povinnosť) zastaviť konanie podľa § 30 ods. 1 písm. e) zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (Správny poriadok), ak zistí, že nie je správnym orgánom príslušným na konanie a vec nemožno postúpiť príslušnému orgánu. Uvedený právny názor korešponduje s rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 9Sžsk/120/2019 zo dňa 25. novembra 2020, uverejneným v Zbierke stanovísk Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a rozhodnutí súdov SR pod č. 47/2021.

39. Kasačný súd ako nedôvodné vyhodnotil aj ďalšie sťažnostné námietky žalobkyne týkajúce sa určovania uplatniteľnej legislatívy poľským orgánom ZUS, vrátane posudzovania činnosti žalobkyne v Slovenskej republike ako zanedbateľnej, či námietky, že ZUS mal určiť slovenskú legislatívu. Právne úvahy žalobkyne týkajúce sa preukázania, či žalobkyňa reálne činnosť zamestnanca na území Slovenskej republiky vykonávala, považuje kasačný súd pre rozhodnutie veci za nadbytočné. Tieto námietky, vzhľadom na právomoc poľského orgánu sociálneho zabezpečenia rozhodnúť o tejto otázke, nemôžu posudzovať slovenské justičné orgány. Pokiaľ žalobkyňa tvrdila, že určenie poľskej legislatívy poľským ZUS bolo napadnuté opravným prostriedkom, o tomto nepredložila nijaký dôkaz.

Nedodržanie procesného postupu žalovanej v zmysle čl. 16 ods. 3 vykonávacieho nariadenia vrátane lehoty nebolo preukázané.

40. Z uvedených dôvodov kasačný súd dospel záveru, že žalobou napadnuté rozhodnutie žalovanej nie je vydané v súlade so zákonom, preto v súlade s § 462 ods. 2 SSP rozsudok Krajského súdu v Žiline č. k. 26Sa/8/2020-41 z 19. augusta 2020 zmenil tak, že rozhodnutie žalovanej č. 51307-3/2019-BA zo dňa 12. septembra 2019 zrušil a vec jej vrátil na ďalšie konanie.

41. V ďalšom konaní žalovaná bude postupovať v naznačenom smere tak, aby odstránila vyššie uvedené pochybenia, pričom je viazaná právnym názorom kasačného súdu.

42. O náhrade trov konania kasačný súd rozhodol v súlade s § 467 ods. 1 a 2 v spojení s § 167 ods. 1 SSP tak, že úspešnej žalobkyni priznal úplnú náhradu dôvodných trov konania pred krajským súdom ako aj trov kasačného konania. Ďalšiemu účastníkovi v súlade s § 169 SSP náhradu trov konania nepriznal.

43. Toto rozhodnutie prijal najvyšší správny súd v senáte pomerom hlasov 3:0 (§ 139 ods. 4 SSP).

Poučenie :

Proti tomuto rozsudku n i e j e príпустný opravný prostriedok