

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 7Sžsk/48/2021
Identifikačné číslo spisu: 2020200171
Dátum vydania rozhodnutia: 24. januára 2023
Meno a priezvisko: JUDr. Viola Takáčová
Funkcia: predsedníčka senátu
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:2020200171.1

ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Violy Takáčovej, PhD. a členov senátu JUDr. Michala Matulníka, PhD. a JUDr. Martina Tisa, v právnej veci žalobkyne: X. L., narodená X. H. XXXX, bytom T., Y. XXXX/XX, právne zast. Mgr. Michalom Ferčákom, advokátom, so sídlom Topoľčany, Bernolákova 1652/29, proti žalovanej: Sociálna poisťovňa, ústredie, so sídlom Bratislava, ul. 29. augusta č. 8 a 10, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovanej zo dňa 29. apríla 2020 č. 5502-3/2020-BA, o kasačnej sťažnosti žalobkyne proti rozsudku Krajského súdu v Trnave zo dňa 11. februára 2021 č. k. 47Sa/9/2020-59, t a k t o

r o z h o d o l :

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Trnave zo dňa 11. februára 2021 č. k. 47Sa/9/2020-59 m e n í tak, že rozhodnutie žalovanej zo dňa 29. apríla 2020 č. 5502-3/2020-BA z r u š u j e a vec jej v r a c i a na ďalšie konanie.

Žalobkyňa m á n á r o k na náhradu trov konania na krajskom súde a kasačnom súde voči žalovanej v rozsahu 100 %.

O d ô v o d n e n i e

I.

Konanie pred krajským súdom

1. Krajský súd v Trnave (ďalej len „krajský súd“) uviedol, že žalobkyňa sa podanou žalobou domáhala zrušenia rozhodnutia vo veci predpísania penále podľa § 240 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení (ďalej len „zákon č. 461/2003 Z. z.“) za neodvedenie predpísaného poistného v lehote stanovenej zákonom, ktoré bolo vydané na podklade právoplatných rozhodnutí prvostupňového orgánu Sociálnej poisťovne, ktorými bolo právoplatne určené obdobie povinného nemocenského poistenia a povinného dôchodkového poistenia žalobkyne v postavení samostatne zárobkovo činnnej osoby, t. j. obdobie povinného poistenia od júla 2006 do júna 2007, a zároveň na podklade právoplatného rozhodnutia určujúceho sumu predpísaného poistného - 980,68 eur.

2. Vo vzťahu k charakteru penále, krajský súd konštatoval, že tento inštitút nepochybne plní funkciu administratívneho trestania napĺňaním individuálnej a generálnej prevencie za účelom zabezpečenia riadneho plnenia si odvodových povinností zákonom určenými odvádzateľmi poistného. Nie je to však jediná charakteristika tohto inštitútu, pretože svojou povahou sa analógia jeho použitia a spôsob aplikácie (ukladanie trestu/penále) výpočtom podľa vzorca stanoveného zákonom) zrkadlí skôr v inštitúte úrokov z omeškania, ako v inštitúte ukladania peňažných trestov, ktorých výška nie je naviazaná na výšku istiny a počet dní omeškania s jej platením. Inštitút úrokov z omeškania sa vyskytuje v právnom poriadku jednak v oblasti zákonnej úpravy súkromného práva (záonné úroky z omeškania, príp. penále z omeškania s platbou pohľadávky v prospech veriteľa, príp. zmluvne dohodnuté úroky z omeškania na zabezpečenie riadneho plnenia peňažnej pohľadávky veriteľa), ako aj v oblasti verejného práva, predovšetkým v rámci tých jej oblastí právnej regulácie vecí verejných, ktorých predmetom je zverenie právomoci a kompetencií určitým orgánom verejnej správy spravovať verejné prostriedky plynúce do verejných fondov a štátneho rozpočtu na základe povinností uložených zákonom fyzickým a právnickým osobám (dane, poplatky, peňažné sankcie a pod.), zároveň formou rozhodnutí ukladať fyzickým a právnickým osobám peňažné povinnosti a tieto od nich vyberať alebo vymáhať. Z toho dôvodu krajský súd skonštatoval, že penále sú svojou povahou predovšetkým príslušenstvom pohľadávky a sú akcesoricky naviazané na istinu, ktorej riadne a včasné zaplatenie zabezpečujú. V predjednanom prípade sú penále naviazané na sumu predpísaného poistného, ktorého riadne plnenie, existenciou zákonnej možnosti (hrozby) predpísania penále pre prípad riadneho a včasného nezaplatenia istiny povinným subjektom, zabezpečujú.

3. Pokiaľ existuje právoplatne určené poistné a je v systéme správcu pohľadávky, v danom prípade v systéme žalovanej, evidované ako nezaplatené v plnej výške a včas, s prihliadnutím na ustanovenie § 240 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z., možno konštatovať, že sú splnené podmienky (s výnimkou prípadov podľa § 240 ods. 2 zákona č. 461/2003 Z. z.) na predpísanie penále spôsobom výpočtu určeným v ustanovení § 240 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. Ustanovenie § 240 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. je kogentnej povahy z dôvodu jeho podradenia pod oblasť verejného práva, a to v oblasti správy sociálneho poistenia, v rámci ktorého je príslušný správny orgán viazaný zásadou legality (čl. 2 ods. 2 Ústavy SR) pri výkone verejnej správy, v danom prípade štátnej správy na úseku sociálneho poistenia regulovaného predovšetkým zákonom č. 461/2003 Z. z., pričom v rámci administratívneho trestania ide o obligatórne určenú sankčnú právomoc správneho orgánu, a nie o fakultatívnu právomoc, v rámci ktorej by sa správny orgán mohol rozhodnúť, v závislosti od posúdenia deliktualne spôsobilej osoby a od posúdenia konkrétnych okolností prípadu v zmysle zásad ukladania trestov, či pristúpi k vyvodu administratívnej zodpovednosti protiprávne konajúcej osoby alebo prípadne určí peňažnú pokutu za spáchanie správneho deliktu za zákonom stanovených podmienok na spodnej hranici zákonom stanoveného rozpätia peňažnej pokuty.

4. Námietky žalobkyne, napádajúce nesprávne použitie podkladov (daňové priznanie žalobkyne k dani z príjmov fyzickej osoby za rok 2005, nesprávne uvádzajúce ako príjem z podnikania - príspevok Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny, ktorý nepodlieha zdaneniu a odvodom) pre vydanie rozhodnutia vo veci určenia obdobia povinného nemocenského a dôchodkového poistenia žalobkyne v postavení samostatne zárobkovo činnnej osoby a vo veci následného predpísania poistného za právoplatne určené poistné na obdobie júl 2006 až jún 2007, sú, vzhľadom na akcesorickú povahu penále vo vzťahu k právoplatne predpísanému poistnému, pre posúdenie zákonnosti predpísaného penále podľa krajského súdu irelevantné. Uvedené námietky bolo potrebné účinne uplatniť v rámci riadnych, prípadne mimoriadnych opravných prostriedkov proti rozhodnutiam pobočky žalovanej v konaniach vo veci určenia vzniku a zániku povinného nemocenského poistenia a povinného dôchodkového poistenia žalobkyne v postavení samostatne zárobkovo činnnej osoby a v konaní o predpísaní poistného za predmetné poistné obdobie, avšak vo veci súdneho prieskumu zákonnosti rozhodnutia vo veci predpísaného penále nie sú použiteľné.

5. Správnou žalobou v sociálnych veciach v tomto konaní je napadnuté rozhodnutie žalovanej vo veci predpísania penále (postupom podľa § 240 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z.), pričom týmto predmetom administratívneho konania je krajský súd viazaný. Krajský súd je viazaný právoplatnými rozhodnutiami Sociálnej poisťovne vo veci vzniku a zániku povinného nemocenského poistenia a

povinného dôchodkového poistenia žalobkyne v postavení samostatne zárobkovo činnnej osoby a vo veci predpísania poistného za predmetné poistné obdobie, pretože tieto právoplatné rozhodnutia neboli v rámci žiadneho riadneho alebo mimoriadneho opravného prostriedku zrušené (napr. v rámci súdneho prieskumu ich zákonnosti alebo v konaní o proteste prokurátora). Preto na tieto administratívne právoplatné rozhodnutia Sociálnej poisťovne, pobočka Trnava č. 373-57/2019-TT zo dňa 02. 05. 2019, č. 373-58/2019-TT zo dňa 02. 05. 2019 a č. 700-0411291019-GC04/19 zo dňa 17. 09. 2019, pri posudzovaní zákonnosti rozhodnutia žalovanej vo veci predpísania penále prihliadol, avšak ich zákonnosť už v tomto súdnom konaní neskúmal (prejudicialita upravená § 132 ods. 1 a 2 SSP). Tú by bolo možné skúmať, ak by boli tieto rozhodnutia, po využití riadneho opravného prostriedku, napadnuté samostatnou správnu žalobou. V opačnom prípade bol krajský súd viazaný výrokmi právoplatných administratívnych rozhodnutí vo veci určenia vzniku a zániku povinného poistenia žalobkyne a vo veci predpísania poistného, ktoré boli vydané v rámci právomoci žalovanej a jej pobočky.

6. Námietku žalobkyne napádajúcu nesprávnosť výšky príjmu z podnikania za rok 2005, vyplývajúcu z údajov poskytnutých Sociálnej poisťovni Finančným riaditeľstvom SR, nie je vo vzťahu k predpísaniu penále za nezaplatenie právoplatne určeného poistného relevantná, nie je v predmetnej veci priliehavý ani poukaz žalobkyne na právne závery uvedené v rozsudku Krajského súdu v Trnave sp. zn. 48Sa/26/2018 zo dňa 22.07.2019. V poukazovanom prípade síce krajský súd uvedeným zrušujúcim rozsudkom prikázal Sociálnej poisťovni vo vzťahu k podkladom k dani z príjmov fyzickej osoby doplniť dokazovanie jednotlivých druhov príjmov dosiahnutých fyzickou osobou v sledovanom období (z príjmov z podnikania bolo potrebné odpočítať príjem plynúci z prenájmu nehnuteľnosti v spoluvlastníctve dotknutej fyzickej osoby), avšak v uvádzanej veci išlo o doplnenie dokazovania pre účely rozhodnutia vo veci vzniku povinného nemocenského poistenia a povinného dôchodkového poistenia fyzickej osoby v postavení samostatne zárobkovo činnnej osoby, kde predmetné doplnenie dokazovania za účelom zistenia príjmu fyzickej osoby malo vplyv na posúdenie existencie podmienok vzniku povinného nemocenského poistenia a povinného dôchodkového poistenia fyzickej osoby ako samostatne zárobkovo činnnej osoby podľa § 21 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z., nie však pre účely predpísania penále, ako je tomu v prejednávanej veci.

7. Pokiaľ ide o vznesenú námietku premlčania, jej neúčinnosť žalovaná v rámci odvolacieho konania vyhodnotila správne.

8. S prihliadnutím na nespornú skutočnosť, že žalobkyňa si nespĺnila voči Sociálnej poisťovni registračnú povinnosť v súlade s ustanovením § 228 ods. 3 zákona č. 461/2003 Z. z., možno v danom prípade konštatovať, že účinky vznesenia námietky premlčania práva predpísať penále, predpokladané ustanovením § 147 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z., vzhľadom na porušenie povinnosti vyplývajúcej žalobkyňi z § 228 ods. 3 zákona č. 461/2003 Z. z., nenastali.

9. Explicitné vylúčenie aplikácie inštitútu premlčania práva predpísať poistné ustanovením § 147 ods. 2 zákona č. 461/2003 Z. z. v hypotéze predpokladá porušenie prihlasovacej alebo odhlasovacej povinnosti povinným subjektom podľa § 228 ods. 3 zákona č. 461/2003 Z. z. Touto striktnou zákonnou úpravou dal zákonodarca výslovne najavo verejný záujem, neposkytnúť subjektom povinného sociálneho poistenia, porušujúcim uvedenú zákonnú povinnosť, určitú právnu istotu stanovením časového obmedzenia pri predpisovaní poistného Sociálnou poisťovňou (t. j. formou vrchnostenského zásahu zo strany orgánu štátnej správy na úseku sociálneho poistenia rozhodnutím uložiť peňažnú povinnosť platenia poistného vo forme odvodov). Vzhľadom k špeciálnej právnej úprave správy sociálneho poistenia, ktorá subsidiárne použitie správneho poriadku pre účely administratívneho konania podľa zákona č. 461/2003 Z. z., explicitne vylučuje a zároveň žiadnym spôsobom subsidiárne použitie zákona o priestupkoch, ani Trestného zákona, či Trestného poriadku, ani iných procesných kódexov v oblasti administratívneho trestania neupravuje, analogické použitie inštitútu zániku zodpovednosti za priestupok podľa § 20 ods. 1 a 2 zákona o priestupkoch a rovnako inštitútu premlčania trestného stíhania (§ 87, § 96 Trestného zákona), príp. premlčania výkonu trestu (§ 90 a § 91, § 120 Trestného zákona) je vylúčené.

10. Ani z ustanovenia čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, upravujúceho v zmysle ustálenej judikatúra právo na spravodlivé konanie pred súdom a pred iným štátnym orgánom vo veciach trestného obvinenia, nevyplýva právo správneho orgánu nerešpektovať vnútroštátnu hmotnoprávnú úpravu ukladania peňažných trestov vo forme penále za nesplnenie odvodovej povinnosti. Záruky procesných práv vyplývajúce z uvedeného článku Dohovoru garantuje aj zákonná úprava procesných postupov podľa zákona č. 461/2003 Z. z., ktorých porušenie správny súd v preskúmanom administratívnom konaní nezistil.

11. Vzhľadom k vyššie uvádzaným skutkovým zisteniam a citovaným ustanoveniam zákonov, krajský súd v postupe a v preskúmanom administratívnom rozhodnutí nezistil nedostatky namietanej žalobkyňou, odôvodňujúce zrušenie rozhodnutia, a preto žalobu ako nedôvodnú podľa § 190 SSP zamietol.

II.

Kasačná sťažnosť žalobkyne proti rozsudku krajského súdu

12. Proti tomuto rozsudku v zákonnej lehote podala odvolanie žalobkyňa prostredníctvom svojho právneho zástupcu podaním zo dňa 17.05.2021 z dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP, pretože krajský súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia.

13. Žalobkyňa zotrvala na názore, že penále nie je mechanickým následkom včasného nezaplatenia poistného, ale sankciou za porušenie konkrétnej zákonnej povinnosti zaplatiť poistné riadne a včas. Jedným zo základných predpokladov vyvodenia tejto zodpovednosti je potom existencia zavinenia žalobkyne na porušení právnej povinnosti. Opätovne poukázala, že penále má povahu správnej sankcie a jedná sa o inštitút správneho trestania. Rozhodnutie žalovanej preto musí rešpektovať všetky základné zásady správneho trestania, skúmanie subjektívnej stránky (zavinenia) žalobkyne nevynechávajúc. Trestanie za správne delikty (priestupky, správne delikty právnických osôb a správne delikty fyzických osôb - podnikateľov) musí podliehať rovnakému režimu ako trestný postih za trestné činy, pričom poukázala na súdnu prax (III. ÚS 571/2015-47 zo dňa 12. 04. 2016, Neumeister v. Rakúsko z júla 1976).

14. Konanie o penále je nepochybne samostatným konaním. Ak je teda penále inštitútom správneho trestania, rozhodnutie žalovanej v tejto veci musí rešpektovať všetky základné zásady správneho trestania a takéto rozhodnutie musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného skutkového stavu veci, o ktorom nie sú dôvodné pochybnosti. Žalovaná mala skúmať subjektívnu stránku konania žalobkyne, pričom nespochybňuje, že žalobkyňa urobila chybu v daňovom priznaní, ani nepopiera osobitný režim zdaňovania dotácií. Rovnako medzi účastníkmi nebolo sporné, že vzhľadom na uplynutý čas, žalobkyňa nemala možnosť podať opravné ani dodatočné daňové priznanie.

15. Námietku premlčania, ktorú vzniesla žalobkyňa je nevyhnutné posudzovať s prihliadnutím na vyššie uvedené skutočnosti, najmä práva vyplývajúce z čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Pokiaľ právna úprava umožňuje správne trestanie fakticky bez časového obmedzenia, nemožno ju označiť za súladnú s princípmi právneho štátu.

16. Žalobkyňa v závere kasačnej sťažnosti navrhla, aby rozsudok krajského súdu bol zmenený tak, že napadnuté rozhodnutie žalovanej sa ruší a vec sa jej vracia na ďalšie konanie.

III.

Vyjadrenie žalovanej ku kasačnej sťažnosti žalobkyne

17. Žalovaná využila svoje právo a na základe zaslanej výzvy krajského súdu sa vyjadrila ku kasačnej sťažnosti podaním zo dňa 07.06.2021 č. 8629-14/2021-BA.

18. Vo svojom vyjadrení poukázala, že žalobkyňa v kasačnej sťažnosti neuviedla také námietky k správnosti preskúmaného rozhodnutia, ani právne relevantné dôvody, ktoré by mali odôvodňovať

zmenu alebo zrušenie napadnutého rozsudku alebo zrušenie rozhodnutia žalovanej. Pridržiava sa teda písomných vyjadrení, týkajúcich sa predmetnej veci, v rámci ktorých bolo zaujaté stanovisko ku každej námietke žalobkyne obsiahnutej v žalobe. Žalovaná zastáva právny názor, že penále za sporné obdobie bolo predpísané v súlade so zákonom č. 461/2003 Z. z. Záväzným podkladom na vydanie rozhodnutia vo veci predpísania penále bolo rozhodnutie vo veci vzniku a zániku povinného nemocenského poistenia a povinného dôchodkového poistenia a rozhodnutie vo veci predpísania poisteného, ktoré predchádzali vydaniu rozhodnutia vo veci predpísania penále. Právnym základom pre vydanie napadnutého rozhodnutia vo veci predpísania penále bolo porušenie základných odvodových povinností zo strany žalobkyne, ako samostatne zárobkovo činnnej osoby, ktorej vzniklo na základe príjmov z podnikania a z inej samostatnej zárobkovej činnosti povinné nemocenské poistenie a povinné dôchodkové poistenie.

19. Žalovaná ďalej poukázala, že zo žiadneho ustanovenia zákona č. 461/2003 Z. z. nevyplýva povinnosť žalovanej skúmať subjektívnu stránku konania žalobkyne, resp. otázku jej zavinenia tak, ako to uvádza žalobkyňa v podanej kasačnej sťažnosti. Subjektívna stránka konania žalobkyne pri oneskorenej úhrade poistného nie je liberalizačným dôvodom oprávňujúcim žalovanú znížiť predpísanú sumu penále, resp. ju odpustiť.

20. V otázke posudzovania námietky premlčania pri nesplnení oznamovacej povinnosti samostatne zárobkovo činnou osobou žalovaná poukázala, že sudy rešpektujú právny názor vyslovený v uznesení Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 7 Sžso/16/2021 zo dňa 15. 12. 2011 a rozhodovacia prax súdov je v posudzovaní tejto otázky jednotná.

21. Žalovaná poukázala opätovne, že nie je orgánom činným v trestnom konaní a vzhľadom na vymedzené kompetencie v zákone č. 461/2003 Z. z. v znení neskorších predpisov ani nemôže byť orgánom činným v trestnom konaní, ktorý je oprávnený rozhodovať o premlčaní trestného stíhania (§ 87 trestného zákona).

22. Záverom dodala, že zotrúva na právnom názore, že skutkový stav riadne zistila, vec správne právne posúdila a napadnuté rozhodnutie vydala v súlade so zákonom č. 461/2003 Z. z. v znení neskorších predpisov, a preto navrhla, aby konajúci súd kasačnú sťažnosť žalobkyne zamietol.

23. Vyjadrenie žalovanej ku kasačnej sťažnosti bolo doručené právnemu zástupcovi žalobkyne dňa 09.06.2021 na vedomie.

IV.

Konanie pred kasačným súdom

24. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“) ako súd kasačný (§ 11 písm. h/ SSP) preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu ako aj konanie predchádzajúce jeho vydaniu postupom bez nariadenia pojednávania podľa § 455 SSP a dospel k záveru, že rozhodnutie krajského súdu je potrebné zmeniť tak, ako je uvedené vo výroku tohto rozhodnutia.

25. Podľa § 172 ods. 5 zákona č. 461/2003 Z. z., predmetom nedávkového konania je rozhodovanie o vzniku, prerušení a zániku sociálneho poistenia v sporných prípadoch, o poistnom v sporných prípadoch, príspevku na starobné dôchodkové sporenie v sporných prípadoch, o pokute, penále, povolení splátok dlžných súm poistného, príspevku na starobné dôchodkové sporenie, pokuty a penále.

26. Podľa § 240 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z., fyzickým osobám a právnickým osobám povinným odvádzať poistné a príspevky na starobné dôchodkové sporenie, ktoré neodviedli poistné a príspevky na starobné dôchodkové sporenie 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 poistného a príspevkov na starobné dôchodkové sporenie do dňa, keď bola dlžná

suma poukázaná na účet Sociálnej poisťovne v Štátnej pokladnici, zaplatená v hotovosti, zaplatená exekútorovi alebo do dňa začatia kontroly, ak tento zákon neustanovuje inak.

27. Podľa § 452 ods. 1 SSP, na konanie na kasačnom súde sa primerane použijú ustanovenia druhej časti tohto zákona, ak tento zákon neustanovuje inak.

28. Podľa § 462 ods. 2 SSP, ak kasačný súd dospeje k záveru, že napadnuté rozhodnutie orgánu verejnej správy nie je v súlade so zákonom, a krajský súd žalobu zamietol, môže rozhodnutie krajského súdu zmeniť tak, že zruší rozhodnutie orgánu verejnej správy a vec mu vráti na ďalšie konanie.

29. Podľa § 469 SSP, ak dôjde k zrušeniu napadnutého rozhodnutia a k vráteniu veci na ďalšie konanie a nové rozhodnutie, krajský súd aj orgán verejnej správy sú viazaní právnym názorom kasačného súdu.

30. Predmetom preskúmvacieho súdneho konania v danej veci bolo rozhodnutie žalovanej, ktorým žalovaná zamietla odvolanie žalobkyne a potvrdila rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu - Sociálnej poisťovne, pobočka Trnava zo dňa 05.12.2019 č. 700-0411824619-GC04/19 (ďalej len „pobočka žalovanej“ a „prvostupňové rozhodnutie“), ktorým bolo rozhodnuté o predpísaní penále pre žalobkyňu v sume 980,58 eur vypočítané z dlžnej sumy poistného na nemocenské poistenie, poistenie na starobné poistenie, poistenie na invalidné poistenie a poistenie do rezervného fondu solidarity za obdobie júl 2006, august 2006, september 2006, október 2006, november 2006, december 2006, január 2007, február 2007, marec 2007, apríl 2007, máj 2007 a jún 2007 vo výške 0,05 % z dlžnej sumy za každý deň omeškania odo dňa splatnosti poistného do dňa, keď bola suma poukázaná na účet žalovanej alebo do dňa začatia kontroly.

31. Pred rozhodnutím najvyššieho správneho súdu o podanej kasačnej sťažnosti žalobkyne, doručil právny zástupca žalobkyne dňa 10.03.2022 podanie týkajúce sa konania o proteste prokurátora, ktorý bol podaný v súvislosti s rozhodnutím žalovanej vo veci vzniku povinného nemocenského poistenia a povinného dôchodkového poistenia žalobkyne. V predmetnom podaní žalobkyňa poukázala, že dňa 09.03.2022 jej bolo doručené rozhodnutie Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky zo dňa 09.03.2022 č. 12110/2022-M_OVP, 24110/2022 (ďalej len „Ministerstvo“ a „rozhodnutie Ministerstva“), ktorým bolo na základe protestu prokurátora Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky (ďalej len „Generálna prokuratúra“ a „protest prokurátora“) zo dňa 15.12.2021 č. VI/2Gd149/21/1000-7 zrušené rozhodnutie žalovanej zo dňa 23.07.2019 č. 54895-2-/2019-BA (ďalej len „rozhodnutie o vzniku povinného poistenia“). Žalobkyňa poukázala, že Ministerstvo zhodne s názorom Generálnej prokuratúry vytklo žalovanej nezákonný postup v konaní o vzniku povinného poistenia a podľa názoru žalobkyne napadnuté rozhodnutie žalovanej, ktoré je prejednávané v tomto konaní malo svoj podklad v nezákennom rozhodnutí, čo žalobkyňa považuje za ďalší dôkaz dôvodnosti podanej žaloby a následnej kasačnej sťažnosti.

32. Najvyšší správny súd sa pred rozhodnutím o kasačnej sťažnosti žalobkyne oboznámil s prílohami zaslanými právnym zástupcom žalobkyne v podaní zo dňa 10.03.2022. Právny zástupca žalobkyne informoval o podanom proteste prokurátora a s tým súvisiacim rozhodnutím Ministerstva. Protest prokurátora smeroval proti rozhodnutiu o vzniku povinného poistenia žalobkyne dňom 01.07.2006, a to z dôvodu, že podľa názoru Generálnej prokuratúry Sociálna poisťovňa v danom konaní o vzniku povinného poistenia presne a úplne nezistila skutočný stav veci, ako aj v nepreskúmateľnosti rozhodnutia pre nedostatok dôvodov, čo zakladá rozpor so zákonom. Žalobkyňa uviedla, že v daňovom priznaní za rok 2005 urobila chybu - v časti príjmov, do ktorých v nesprávnej výške zahrnula príspevok na samostatnú zárobkovú činnosť poskytnutý Úradom práce, sociálnych vecí a rodiny v Piešťanoch, ktorý podlieha osobitnému spôsobu zdaňovania a účtovania. K odvolaniu proti rozhodnutiu o vzniku povinného poistenia priložila listinné dôkazy, ale Sociálna poisťovňa sa podľa Generálnej prokuratúry dostatočným spôsobom nevysporiadala s touto námietkou žalobkyne a dôkazmi predloženými v odvolacom konaní. Úlohou Sociálnej poisťovne bolo odstrániť vzniknuté rozpory a dôsledne sa vysporiadať s relevantnými námietkami žalobkyne, a to najmä za situácie, keď

rozhodnutie prvostupňového orgánu Sociálnej poisťovne bolo vydané po 13 rokoch odo dňa, keď malo povinné poistenie žalobkyne vzniknúť. Na základe uvedených skutočností, Generálna prokuratúra navrhla zrušiť rozhodnutie o vzniku povinného poistenia žalobkyne z dôvodu jeho nezákonnosti. Vzhľadom na to, že Sociálna poisťovňa nevyhovela zaslanému protestu prokurátora, vec bola predložená Ministerstvu ako príslušnému orgánu podľa § 24 ods. 6 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre. Ministerstvo na základe protestu prokurátora rozhodlo tak, že protestu prokurátora vyhovel a rozhodnutie o vzniku povinného poistenia žalobkyne od 01.07.2006 zrušilo. V rozhodnutí Ministerstvo konštatuje, že sa prikláňa k názoru Generálnej prokuratúry, že rozhodnutie musí odpovedať na námietky relevantné k skutkovému a právnomu stavu veci, pričom Ministerstvo podotklo, že Sociálna poisťovňa v odôvodnení rozhodnutia dostatočne nezahodnotila námietky a dôkazy, ktoré žalobkyňa predložila v rámci odvolacieho konania vo veci vzniku povinného poistenia, a ktoré mohli mať podstatný vplyv na posúdenie jej príjmu z podnikania a z inej samostatnej zárobkovej činnosti za rok 2005 a následne na vznik povinného poistenia žalobkyne od 01.07.2006. Zároveň Ministerstvo poukázalo, že Sociálna poisťovňa nepostupovala v súlade s § 195 zákona č. 461/2003 Z. z., pretože pred vydaním rozhodnutia sa dostatočne nevenovala zisteniu presného a úplného skutočného stavu veci. Poukázalo na skutočnosť, že podklady, ktoré predložila žalobkyňa Sociálnej poisťovni (výpis z daňového priznania k dani z príjmov fyzickej osoby za rok 2005) nekorešponujú s údajmi, ktoré Sociálnej poisťovni poskytlo Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky a zároveň majú opačné účinky na posúdenie vzniku povinného poistenia žalobkyne ako samostatne zárobkovo činné osoby. Napriek tomu, že za týmto účelom Sociálna poisťovňa vyzvala žalobkyňu na predloženie správne vyplneného výpisu z daňového priznania k dani z príjmov za rok 2005, keď žalobkyňa na uvedenú výzvu nereagovala, Sociálna poisťovňa sa už ďalej touto skutočnosťou nezaoberala ani v rámci konania o vzniku povinného poistenia, a tak prvostupňový orgán Sociálnej poisťovne a rovnako aj ústredie Sociálnej poisťovne nevykonali žiadne nové úkony na odstránenie existujúcich rozporov v podkladoch rozhodujúcich pre posúdenie vzniku povinného poistenia žalobkyne. Ministerstvo skonštatovalo, že rozhodnutie o vzniku povinného poistenia žalobkyne bolo vydané v rozpore s § 195 zákona č. 461/2003 Z. z., a preto ho zrušilo.

33. Skutkové zistenia vyplývajúce z predloženého spisového materiálu krajského súdu, súčasť ktorého tvoril administratívny spis žalovanej, v danej veci potvrdzujú, že žalobkyňi bolo dňa 05.12.2019 vydané prvostupňové rozhodnutie pobočky žalovanej vo veci predpísania penále v sume 980,58 eur vypočítané z dlžnej sumy poistného na nemocenské poistenie, poistenie na starobné poistenie, poistenie na invalidné poistenie a poistenie do rezervného fondu solidarity za obdobie júl 2006, august 2006, september 2006, október 2006, november 2006, december 2006, január 2007, február 2007, marec 2007, apríl 2007, máj 2007 a jún 2007 vo výške 0,05 % z dlžnej sumy za každý deň omeškania odo dňa splatnosti poistného do dňa, keď bola suma poukázaná na účet žalovanej alebo do dňa začatia kontroly. Proti uvedenému prvostupňovému rozhodnutiu podala žalobkyňa odvolanie, o ktorom rozhodla žalovaná tak, že odvolanie zamietla a v celom rozsahu potvrdila prvostupňové rozhodnutie. Prvostupňové rozhodnutie, ktorým bolo predpísané penále pre žalobkyňu bolo vydané z dôvodu, že žalobkyňa ako samostatne zárobkovo činná osoba napriek jej zákonnej povinnosti odvádzať poistné a príspevky, tieto neodviedla riadne a včas za mesiace júl 2006, august 2006, september 2006, október 2006, november 2006, december 2006, január 2007, február 2007, marec 2007, apríl 2007, máj 2007 a jún 2007. Uvedenému rozhodnutiu však predchádzalo rozhodnutie o vzniku povinného poistenia žalobkyne odo dňa 01.07.2006 a následne rozhodnutie o predpísaní poistného za obdobie júl 2006 až jún 2007 v sume 980,68 eur zo dňa 17.09.2019 č. 700-0411291019-GC04/19. Vzhľadom na skutočnosť, že právny zástupca žalobkyne informoval najvyšší správny súd o zrušení rozhodnutia o vzniku povinného poistenia žalobkyne odo dňa 01.07.2006 Ministerstvom, najvyšší správny súd by mal na uvedené prihliadnúť aj pri rozhodovaní o kasačnej sťažnosti podanej žalobkyňou v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia o predpísaní penále.

34. Podľa názoru najvyššieho správneho súdu v prejednávacom prípade bolo potrebné prihliadnúť na okolnosti, ktoré predchádzali vydaniu rozhodnutia o predpísaní penále, resp. na sled jednotlivito vydávaných rozhodnutí Sociálnou poisťovňou, a najmä na skutočnosť, že Ministerstvo neskôr zrušilo rozhodnutie o vzniku povinného poistenia žalobkyne odo dňa 01.07.2006. V danom prípade to bolo právoplatné rozhodnutie, ktoré bolo východiskovým rozhodnutím, resp. „podkladom“ pre vydanie

neskorších rozhodnutí žalovanej - t. j. rozhodnutie o predpísaní poistného a predpísaní penále pre žalobkyňu. V konečnom dôsledku to aj sama konštatuje žalovaná vo svojom vyjadrení ku kasačnej sťažnosti. Rozhodnutie o vzniku povinného poistenia žalobkyne tak predstavovalo také rozhodnutie, ktoré v reťazení ďalších rozhodnutí Sociálnej poisťovne, resp. žalovanej malo podklad pre nasledujúce, resp. neskoršie rozhodnutia žalovanej (rozhodnutie o predpísaní penále a rozhodnutie o predpísaní poistného). Pri reťazení správnych aktov sú jednotlivé správne akty vydávané postupne, pričom každý z nich smeruje voči svoju adresátovi a v konečnom dôsledku môže vychádzať aj z posudzovania iných skutočností. Ústavný súd Slovenskej republiky v uznesení sp. zn. IV. ÚS 14/2021 zo dňa 19.01.2021 uviedol, že takéto rozhodnutia možno označiť „...ako tzv. podkladové rozhodnutie, z ktorých až následne vychádza ďalšie rozhodnutie konečnej povahy, ktorým je zasahované do práv a povinností určitého subjektu. Pri reťazení sú jednotlivé správne akty vydávané postupne a každý z nich smeruje priamo proti svojmu adresátovi, ktorému sú tiež samostatne oznamované.“.

35. Napriek tomu, že Správny súdny poriadok upravuje situáciu, v ktorých prípadoch je správny súd viazaný inými rozhodnutiami (§ 131 SSP), v danom prípade najvyšší správny súd prihliadol na skutočnosť, že Ministerstvo zrušilo rozhodnutie o vzniku povinného poistenia žalobkyne odo dňa 01.07.2006, a preto rozhodol, že rozsudok krajského súdu zmení tak, že zruší rozhodnutie žalovanej z dôvodu preukázania, že došlo k zrušeniu právoplatného rozhodnutia vo veci vzniku povinného poistenia žalobkyne Ministerstvom, ktoré bolo neskôr podkladom pre vydanie rozhodnutia o penále pre žalobkyňu. Sociálna poisťovňa má v tejto súvislosti opätovne rozhodnúť, čo môže mať vplyv aj na skoršie už vydané právoplatné rozhodnutie o predpísaní penále, ktoré bolo predmetom tohto súdneho prieskumu. Najvyšší správny súd dodáva, že v čase rozhodovania krajského súdu o podanej správnej žalobe žalobkyne vo veci preskúmania rozhodnutia o predpísaní penále, nebol podaný protest prokurátora a naňho nadväzujúce vydané rozhodnutie Ministerstva, preto uvedené okolnosti neboli zhodnotené v napadnutom rozsudku krajského súdu.

36. Len pre úplnosť najvyšší správny súd uvádza, že aj v prípade, ak by žalovaná opätovne (t.j. po zrušení a vrátení veci zo strany Ministerstva) rozhodla tak, že odvolanie žalobkyne znova zamietne a potvrdí prvostupňové správne rozhodnutie z 02. mája 2019, bol by daný dôvod na zmenu a zrušenie tu preskúmaného rozhodnutia zo dňa 29. apríla 2020 č. 5502-3/2020-BA, nakoľko by podľa názoru súdu nastala neprípustná procesná situácia, kedy by podkladové rozhodnutie zo dňa 02. mája 2019 v spojení s novým druhostupňovým správnym rozhodnutím nadobudlo právoplatnosť neskôr (v roku 2022) ako rozhodnutie, ktoré by malo na takéto rozhodnutie nadväzovať - tu preskúmané rozhodnutie zo dňa 29. apríla 2020 a právoplatné dňa 28. mája 2020.

37. Vzhľadom na vyššie uvedené okolnosti prejednávaneho prípadu, sa najvyšší správny súd nezaoberal ďalej námietkami podanými v kasačnej sťažnosti žalobkyne, pretože dospel k záveru, že napadnuté rozhodnutie žalovanej je potrebné zrušiť, preto najvyšší správny súd napadnutý rozsudok krajského súdu podľa § 462 ods. 2 SSP zmenil tak, že preskúmané rozhodnutie žalovanej podľa § 191 ods. 1 písm. c) SSP v spojení s § 452 ods. 1 SSP zrušil a vec jej vrátil na ďalšie konanie.

38. O trovách konania rozhodol najvyšší správny súd podľa § 467 ods. 2 SSP v spojení s § 467 ods. 1, § 167 ods. 1 a § 175 ods. 1 SSP tak, že žalobkyňi, ktorá v konaní dosiahla úspech, priznal nárok na náhradu trov konania na krajskom súde a kasačnom súde. O výške náhrady trov konania rozhodne krajský súd po právoplatnosti rozhodnutia, ktorým sa konanie končí, samostatným uznesením, ktoré vydá súdny úradník (§ 175 ods. 2 SSP).

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

P o u č e n i e :

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.

