

Súd: Najvyšší správny súd Slovenskej republiky  
Spisová značka: 7Ssk/12/2021  
Identifikačné číslo spisu: 4019200463  
Dátum vydania rozhodnutia: 26. apríla 2023  
Meno a priezvisko: JUDr. Jana Martinčeková  
Funkcia: sudca  
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:4019200463.1

## ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Jany Martinčekovej a členov senátu JUDr. Zdenky Reisenauerovej a Mgr. Michala Novotného, v právnej veci žalobcu: KAER-M s.r.o. "v likvidácii", so sídlom Javorová č. 643/8, 949 01 Nitra, IČO: 46 650 091, zastúpený JUDr. Máriou Konrádovou, advokátkou, so sídlom Farská č. 8, 949 01 Nitra, proti žalovanej: Sociálna poisťovňa, pobočka Nitra, so sídlom Slančíkovej 3, Nitra, za účasti: 1. P. T., B.. XX.XX.XXXX, X. Y.. S.. V. Č.. XXXX/X, XXX XX X. B. X. 2. Y. I., B.. XX.XX.XXXX, X. X. Č.. XXX, XXX XX X., 3. T. W., B.. XX.XX.XXXX, X. B. R. Č.. XXX/XX, XXX XX B., 4. P. W., B.. XX.XX.XXXX, X. L. Č.. XXXX/X, XXX XX L., 5. L. W., B.. XX.XX.XXXX, X. S. Č.. XX, 6. O. V., XX.XX.XXXX, X. T. Č.. XXX, XXX XX T., o preskúmanie zákonnosti oznámení zo dňa 18.06.2019 č. 14452-1/2019-NR, č. 14452-2/2019-NR, č. 14488-1/2019-NR, č. 14488-2/2019-NR, č. 14488-3/2019-NR, č. 14488-4/2019-NR, č. 14492-1/2019-NR, č. 14492-2/2019-NR, č. 14492-3/2019-NR, č. 14492-4/2019-NR, č. 14495-1/2019-NR, č. 14497-1/2019-NR, č. 14497-2/2019-NR, č. 14497-3/2019-NR, č. 14497-4/2019-NR, č. 14498-1/2019-NR, č. 14498-2/2019-NR, č. 14498-3/2019-NR, č. 14498-4/2019-NR, č. 14498-5/2019-NR, o kasačnej sťažnosti žalovanej proti rozsudku Krajského súdu v Nitre č.k. 23Sa/81/2019-192 zo dňa 13.07.2020 v znení opravného uznesenia č.k. 23Sa/81/2019-213 zo dňa 06.10.2020 a opravného uznesenia č. 23Sa/81/2019-328 zo dňa 30.11.2022, takto

### rozhodol:

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Nitre č.k. 23Sa/81/2019-192 zo dňa 13.07.2020 v spojení s opravným uznesením č.k. 23Sa/81/2019-213 zo dňa 06.10.2020 a opravným uznesením č. 23Sa/81/2019-328 zo dňa 30.11.2022 z r u š u j e a v e c m u v r a c i a n a ďalšie konanie

### Odôvodnenie

1. Krajský súd v Nitre ako správny súd rozsudkom č. k. č.k. 23Sa/81/2019-192 zo dňa 13.07.2020 v znení opravného uznesenia č.k. 23Sa/81/2019-213 zo dňa 06.10.2020 a opravného uznesenia č. 23Sa/81/2019-328 zo dňa 30.11.2022 zrušil podľa § 191 ods. 1 písm. c) a d) zákona č. 162/2015 Z.z. Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“) opatrenia žalovanej č. 144452-1/2019-NR, č. 14452-

2/2019-NR, č. 14488-1/2019-NR, č. 14488-2/2019-NR, č. 14488-3/2019-NR, č. 14488-4/2019-NR, č. 14492-1/2019-NR, č. 14492-2/2019-NR, č. 14492-3/2019-NR, č. 14492-4/2019-NR, č. 14495-1/2019-NR, č. 14497-1/2019-NR, č. 14497-2/2019-NR, č. 14497-3/2019-NR, č. 14497-4/2019-NR, č. 14498-1/2019-NR, č. 14498-2/2019-NR, č. 14498-3/2019-NR, č. 14498-4/2019-NR, č. 14498-5/2019-NR, všetky zo dňa 18.06.2019 (ďalej aj ako „preskúmané oznámenia“), ktorými žalovaná žalobcovi ako zamestnávateľovi ďalších účastníkov oznámila, že dokument PD A1 príslušného čísla, týkajúci sa príslušného zamestnanca vyhlasuje za neplatný, a vec vrátil žalovanej na ďalšie konanie. Žalobcovi priznal náhradu trov konania v plnom rozsahu.

2. Krajský súd v odôvodnení rozsudku poukázal na to, že žalovaná na základe žiadosti žalobcu ako zamestnávateľa, ktorý uzatvoril pracovnú zmluvu so zamestnancom, vystavila formuláre PD A1. Podľa krajského súdu podstatnou skutočnosťou bolo, že po vystavení formulára PD A1, ktorým bola zamestnancom žalobcu určená uplatniteľná legislatíva, bolo žalovanej dňa 02.02.2016 doručené stanovisko URSSAF (Združenia pre výber poisťného na sociálne zabezpečenie a rodinné dávky Francúzska) zo dňa 18.01.2016, ktoré spochybnilo určenie slovenskej legislatívy a žiadalo o zrušenie formulára s tým, že zamestnanci žalobcu mali podliehať francúzskej legislatíve. Poukázal na to, že žalovaná napriek tomu vydávala žalobcovi ďalšie formuláre PD A1 (potvrdenia o právnych predpisoch sociálneho zabezpečenia), ktorými deklarovala, že na ďalších účastníkov - zamestnancov žalobcu sa vzťahujú právne predpisy SR o sociálnom zabezpečení, a teda žalobca nemá povinnosť platiť príspevky v inom členskom štáte.

3. Správny súd uviedol, že z administratívneho spisu nevyplýva, že medzi žalovanou a URSSAF došlo k dohode podľa čl. 16 ods. 4 Nariadenia 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 (ďalej len „vykonávacie nariadenie“).

4. Ďalej krajský súd uviedol, že francúzska inštitúcia vyjadrila pochybnosti o platnosti dokumentu vydaného žalovanou ešte v januári 2016 a predtým dňa 26.08.2015 žiadala žalovanú o odňatie formulárov, na čo žalovaná nereagovala. Až oznámeniami zo dňa 17.06.2019 (pozn. správne malo byť uvedené 18.06.2019) žalovaná vyslovila neplatnosť vydaných formulárov PD A1.

5. Krajský súd ďalej konštatoval, že žalovaná veľmi neskoro reagovala na nesúhlas francúzskej inštitúcie sociálneho zabezpečenia na určenie uplatniteľnej legislatívy (takmer po 5 rokoch) a počas tohto obdobia formuláre PD A1 žalobkyni vydávala, čím ju utvrdzovala o definitívnom určení uplatniteľnej legislatívy našich právnych predpisov. Poukázal na judikatúru kasačného súdu (uznesenie č. 1Vs/1/2018), v zmysle ktorej bol prijatý záver, že dohoda podľa článku 16 ods. 4 vykonávacieho nariadenia musí byť určitá čo do obsahu, zachytená v akomkoľvek formáte a založená do spisu, čo v danom prípade absentovalo. Krajský súd tak dospel k záveru, že rozhodnutia žalovanej vychádzali z nesprávneho právneho posúdenia a sú nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť a nedostatok dôvodov uvedených v oznámeniach.

6. Proti rozsudku krajského súdu podala kasačnú sťažnosť žalovaná z dôvodov podľa § 440 ods. 1 písm. a), g), h) a f) SSP a žiadala, aby kasačný súd napadnutý rozsudok zrušil a vec vrátil krajskému súdu na ďalšie konanie.

7. Sťažovateľka s poukazom na rozsudok najvyššieho súdu sp. zn. 10Sžso/20/2015 namietala, že súd mohol rozhodovať len o nezákonnosti oznámenia ako záveru administratívneho procesu, nie však o zákonnosti dohody o určení uplatniteľnej legislatívy medzi Slovenskou republikou a Francúzskom. Samotná dohoda medzi inštitúciami nemôže byť predmetom súdneho prieskumu. Z uvedeného vyvodila, že v kompetencii súdu nebolo vynášať závery o tom, či žalovaná konala správne, resp. či správne posúdila dohodu - konsenzus o určení uplatniteľnej legislatívy. Namietala, že predložila komunikáciu v písomnej forme a pokiaľ súdu tieto doklady nestačia, ide o svojvoľné a nezákonné sprísňovanie povinnosti deklarovať existenciu dohody, ktoré nemá oporu v súdnej praxi. Dodala, že ani takýmto rozhodnutím nie je možné dosiahnuť cieľ, ktorý žalobou sleduje žalobca, nakoľko rozhodnutie súdu nie je spôsobilé zaviazat' Francúzsko k výmazu poisťencov z francúzskeho systému

sociálneho zabezpečenia, do tohto momentu žalovaná nemôže tieto osoby prihlásiť do slovenského systému sociálneho zabezpečenia, inak by sa dostala do konfliktu a do dialógu s francúzskou inštitúciou, kde by musela preukázať, že zachovanie účastníkov konania ako poistencov slovenského právneho systému má dostatočný právny základ, tento však absentuje. Žalobca si nesplnil svoju povinnosť, vyplývajúcu mu z formulára PD A1 a za obdobie 5 rokov ani raz žalovanej neoznámil dosiahnutý obrat. Argumentovala, že vo veci vykonávala vlastné šetrenie, v rámci ktorého si vyžiadala obraty za roky 2013-2016, tieto jej žalobca poskytol dňa 03.06.2016, o preverenie veci požiadala žalovaná aj Národný inšpektorát práce a dňa 20.12.2017 vyhotovila z tejto činnosti protokol č. 700-1110066217-AG2/2017. Vzhľadom na náročnosť problematiky, rozsiahlu európsku legislatívu a potrebu prekladu zahraničných dokumentov, časové obdobie považuje za primerané, navyše formuláre PD A1 prvýkrát zrušila už v roku 2018, tieto oznámenia s ohľadom na nedostatky sama zrušila a formuláre PD A1 opäť zrušila v roku 2019 tu preskúmanými oznámeniami. Krajskému súdu sťažovateľka vytkla, že prehliada, že je to žalobca, kto nekonal, resp. kto konal účelovo a zamlčal rozhodujúcu skutočnosť.

8. Namietala tiež, že zo strany žalobcu neboli splnené predpoklady na podanie žaloby a domáhania sa ochrany práva vyplývajúceho z čl. 12 ods. 1 Nariadenia (ES) Európskeho parlamentu a Rady 883/2004 z 29. apríla 2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia (ďalej len „základné nariadenie“). Mala tiež za to, že súd porušil právo na spravodlivý proces, keď ju neúmerne a jednostranne administratívne zaťažoval zasielaním vyjadrení a predkladaním administratívnych spisov a iných dokladov do každého konania samostatne. Nie je možné spravodlivo vyžadovať, aby nehospodárne produkovala niekoľkostranové obsahovo totožné informácie a definície do každého dokumentu, ktorý žalovaná vydá v tom istom administratívnom procese.

9. Žalobca sa ku kasačnej sťažnosti vyjadril podaním zo dňa 02.03.2021. Trval na tom, že nemal povinnosť oznámiť v lehote 8 dní zmenu - nedosiahnutie obratu 25 % za obdobie, za ktoré žalovaná vydala formuláre PD A1, nakoľko v žiadosti sa uvádza „predpokladaný“ (nie skutočne dosiahnutý) obrat a poukázal na skutočnosť, že formuláre PD A1 jej boli v priebehu roka 2014 a nasledujúcich rokov stále vydávané. Zdôraznil, že žalovaná na jednej strane vo svojich vyjadreniach označuje časový úsek ku dátumu vydania opatrení (niekoľko rokov) za primeraný, na druhej strane uvádza, že splnenie výšky obratu nie je podmienkou, ktorej skúmanie si vyžaduje zdĺhavé a podrobné skúmanie. Kasačnému súdu navrhol, aby kasačnú sťažnosť zamietol v súlade s § 461 SSP.

10. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 SSP), po zistení, že kasačnú sťažnosť podala oprávnená osoba, včas a je prípustná, bez nariadenia pojednávania, po oboznámení sa so súdnym a administratívnym spisom a so sťažnostnými námietkami vyhodnotil kasačnú sťažnosť ako dôvodnú a preto napadnutý rozsudok správneho súdu zrušil z nasledovných dôvodov.

11. Podľa § 3 ods. 1 písm. c) SSP opatrením orgánu verejnej správy sa na účely tohto zákona rozumie správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté.

12. Podľa § 177 ods. 1 SSP, správnu žalobou sa žalobca môže domáhať ochrany svojich subjektívnych práv proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy.

13. Podľa § 178 ods. 1 SSP, žalobcom je fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá o sebe tvrdí, že ako účastník administratívneho konania bola rozhodnutím orgánu verejnej správy alebo opatrením orgánu verejnej správy ukrátená na svojich právach alebo právom chránených záujmoch.

14. Podľa § 464 ods. 1 SSP, ak kasačný súd rozhoduje o kasačnej sťažnosti v obdobnej veci, ktorá už bola predmetom konania pred kasačným súdom, môže v odôvodnení svojho rozhodnutia poukázať už len na obdobné rozhodnutie, ktorého prevzatú časť v odôvodnení uvedie.

15. Podľa článku 12 ods. 1 základného nariadenia, osoba, ktorá vykonáva činnosť ako zamestnanec v členskom štáte v mene zamestnávateľa, ktorá zvyčajne tam vykonáva svoju činnosť a ktorá je svojím zamestnávateľom vyslaná do iného členského štátu, aby tam vykonávala prácu v mene zamestnávateľa, naďalej podlieha právnym predpisom prvého členského štátu za predpokladu, že očakávané trvanie takejto práce nepresahuje 24 mesiacov a ak daná osoba tam nie je vyslaná, aby nahradila inú osobu.

16. Podľa článku 14 ods. 1 vykonávacieho nariadenia, na účely uplatňovania článku 12 ods. 1 základného nariadenia „osoba ktorá vykonáva činnosť ako zamestnanec v členskom štáte v mene zamestnávateľa, ktorá tam zvyčajne vykonáva svoju činnosť a ktorá je svojím zamestnávateľom vyslaná do iného členského štátu“, zahŕňa aj osobu, ktorá je zamestnaná na účely vyslania do iného členského štátu pod podmienkou, že sa na dotknutú osobu už aj bezprostredne pred začatím jej zamestnania vzťahujú právne predpisy členského štátu, v ktorom je usadený jej zamestnávateľ.

17. Podľa článku 14 ods. 2 vykonávacieho nariadenia, na účely uplatňovania článku 12 ods. 1 základného nariadenia sa slová „ktorá tam zvyčajne vykonáva svoju činnosť“ vzťahujú na zamestnávateľa, ktorý zvyčajne vykonáva svoje podstatné činnosti, ktoré sú iné ako činnosti výlučne vnútorného riadenia, na území členského štátu, v ktorom je usadený, pri zohľadnení všetkých kritérií, ktoré sú typické pre činnosti vykonávané daným podnikom. Príslušné kritériá sa musia prispôbiť osobitným vlastnostiam každého zamestnávateľa a skutočnej povahe vykonávaných činností.

18. Podľa článku 5 ods. 2 vykonávacieho nariadenia, v prípade pochybností o platnosti dokumentu alebo pravdivosti skutočností, z ktorých vychádzajú tvrdenia, ktoré sú v ňom uvedené, inštitúcia členského štátu, ktorej sa dokument predložil, požiada inštitúciu, ktorá dokument vydala, o poskytnutie potrebných objasnení a v prípade potreby o zrušenie tohto dokumentu. Vydávajúca inštitúcia prehodnotí dôvody na vydanie dokumentu a prípadne ho zruší.

19. Podľa článku 5 ods. 3 vykonávacieho nariadenia, v prípade pochybností týkajúcich sa informácií poskytnutých dotknutou osobou, platnosti dokumentu alebo podporných dokladov, alebo pravdivosti skutočností, z ktorých vychádzajú tvrdenia, ktoré sú v nich uvedené, inštitúcia miesta pobytu alebo bydliska vykoná v zmysle odseku 2 na žiadosť príslušnej inštitúcie v rámci svojich možností potrebné overenie týchto informácií alebo tohto dokumentu.

20. Podľa článku 19 ods. 2 vykonávacieho nariadenia príslušná inštitúcia členského štátu, ktorého právne predpisy sú uplatniteľné podľa hlavy II základného nariadenia, na požiadanie dotknutej osoby alebo zamestnávateľa poskytne osvedčenie, že tieto právne predpisy sú uplatniteľné, prípadne uvedie, dokedy a za akých podmienok sú uplatniteľné.

21. Podľa článku 5 písm. d) Rozhodnutia č. A2 z 12. júna 2009 týkajúceho sa výkladu článku 12 základného nariadenia o právnych predpisoch vzťahujúcich sa na vyslaných pracovníkov a samostatne zárobkovo činných pracovníkov dočasne pracujúcich mimo príslušného štátu, príslušné inštitúcie vysielajúceho štátu a štátu zamestnania spolupracujú pri vykonávaní uvedených kontrol a v prípade akejkolvek pochybnosti týkajúcej sa uplatniteľnosti článku 12 nariadenia (ES) č. 883/2004.

22. Podstatou prerokovanej veci je posúdenie otázky, za akých podmienok mohla žalovaná zrušiť, resp. vyhlásiť na neplatné potvrdenia o uplatniteľných právnych predpisoch, ktoré vydala podľa čl. 19 ods. 2 vykonávacieho nariadenia. Správny súd napadnutým rozsudkom zrušil oznámenia žalovanej, ktorými uvedené potvrdenia vyhlásila za neplatné, a to z dôvodu nesprávneho právneho posúdenia veci a pre nepreskúmateľnosť. Žalovaná v kasačnej sťažnosti spochybňuje oba tieto právne názory. Už na tomto mieste treba uviesť, že odôvodnenie rozsudku správneho súdu, sa svojou celkovou skladbou pohybuje na hranici nepreskúmateľnosti. Správny súd na v bodoch 1 až 13 rekapituluje obsah podaní účastníkov, v bodoch 15 až 48 obsah ústneho pojednávania obsah administratívneho spisu, použiteľné právne predpisy a nesporné skutočnosti. Samotné právne posúdenie veci správnym súdom je zhrnuté v bodoch 49 až 52, spôsob tvorby jednotlivých právnych názorov je však ťažko sledovateľný. Správny súd ako kľúčový dôvod zrušenia oznámení žalovanej najskôr uvádza nepreukázanie dohody podľa čl.

16 ods. 4 vykonávacieho nariadenia (bod 49), potom neskoré reagovanie žalovanej na oznámenie francúzskej inštitúcie (bod 50 a 51) a následne cituje judikatúru (uznesenie č. 1Vs/1/2018) k spôsobu preukazovania dohody podľa čl. 16 ods. 4 cit. nariadenia. Z odôvodnenia rozsudku však nie je zrejmé, v čom vlastne nesprávny právny názor žalovanej spočíva a už vonkoncom z odôvodnenia nevyplýva, v čom je oznámenie žalovanej nepreskúmateľné.

23. Otázka za akých podmienok mohla žalovaná potvrdenie o uplatniteľných právnych predpisoch, vydané podľa čl. 19 ods. 2 vykonávacieho nariadenia, zrušiť, resp. vyhlásiť na neplatné bola riešená kasačným súdom vo veci sp. zn. 7Sžsk/56/2021, s takmer totožným skutkovým a právnym stavom a kasačnými námietkami žalovanej. Táto obdobná vec sa týkala rovnakého predmetu konania (zrušenie, resp. vyhlásenie potvrdení o uplatniteľných právnych predpisoch vydaných podľa čl. 19 ods. 2 vykonávacieho nariadenia za neplatné), rovnakého žalobcu (KAER-m s.r.o.) a žalovaného (Sociálna poisťovňa, pobočka Nitra). Krajský súd vo veci sp. zn. 7Sžsk/56/2021 obdobne ako v tu prejednávanvej veci zrušil oznámenia žalovanej z dôvodu absencie dohody príslušných inštitúcií o uplatniteľných právnych predpisoch podľa čl. 16 ods. 4 vykonávacieho nariadenia. S poukazom na § 464 ods. 1 SSP uvádza kasačný súd prevzatú časť jeho odôvodnenia, s ktorou sa v plnej miere stotožňuje:

„6. V prerokúvanej veci nie je sporné, že žalobca, ktorý je agentúrou dočasného zamestnávania a je usadený v Slovenskej republike, zamestnával zamestnancov v zmysle čl. 1 písm. a) základného nariadenia, ktorí tu mali svoje bydlisko v zmysle čl. 1 písm. j) cit. nariadenia. Zároveň týchto zamestnancov vysielal na práce do Francúzska, a to na základe dohody s klientom, ktorý bol usadený vo Francúzsku. V dôsledku toho títo zamestnanci spadali do rozsahu osobnej pôsobnosti citovaného nariadenia podľa jeho čl. 2 ods. 1. Podľa čl. 11 ods. 1 cit. nar. osoby, na ktoré sa toto nariadenie vzťahuje, podliehajú právnym predpisom len jedného členského štátu. Tieto predpisy sa určujú v súlade s hlavou II. Podľa čl. 11 ods. 3 písm. a) cit. nar. potom platí, že ak čl. 12 až 16 neustanovujú inak, osoba vykonávajúca činnosť zamestnanca v členskom štáte podlieha právnym predpisom tohto členského štátu. Podľa osobitného pravidla v čl. 12 ods. 2 cit. nar. osoba, ktorá ako zamestnanec vykonáva v členskom štáte činnosť v mene zamestnávateľa, ktorý tam zvyčajne vykonáva svoju činnosť a ktorá je týmto zamestnávateľom vyslaná do iného členského štátu, aby tam vykonávala prácu v mene tohto zamestnávateľa, naďalej podlieha právnym predpisom prvého členského štátu (s určitými obmedzeniami). Čl. 13 ods. 1 cit. nar. ustanovuje osobitné pravidlá pre osobu, ktorá ako zamestnanec zvyčajne vykonáva činnosť v dvoch alebo vo viacerých členských štátoch.

... 8. Na uvedené čl. 12 a 13 základného nariadenia nadväzujú čl. 14 až 16 vykonávacieho nariadenia. Pritom už z nadpisu čl. 16 vykonávacieho nariadenia je zrejmé, že sa týka uplatňovania čl. 13 základného nariadenia, a nie jeho čl. 12. V tu prerokúvanej veci však žalovaná, ale aj žalobca v podanej správnej žalobe vôbec nespochybňujú, že tu ide o vyslanie zamestnancov do iného štátu v súlade s čl. 12 ods. 1 základného nariadenia. Z tohto dôvodu nie je vôbec zrejmé, prečo sa krajský súd odvoláva na čl. 16 vykonávacieho nariadenia a obsiahlo ho analyzuje, keď spôsob určovania uplatniteľných právnych predpisov upravený v tomto článku sa týka situácie, ktorej existenciu ani žalobca, ani žalovaná netvrdí. Z čl. 14 ods. 7 vykonávacieho nariadenia síce vyplýva, že v konkrétnom prípade môžu vzniknúť pochybnosti, či určitá činnosť sa má hodnotiť ako vyslanie podľa čl. 12 ods. 1 alebo ako výkon zamestnania na území viacerých členských štátov podľa čl. 13 ods. 1 základného nariadenia. V tu prerokúvanej veci však počas celého obdobia žiaden takýto spor nevznikol a ani z napadnutého rozsudku krajského súdu neplynie, že by vo veci takýto rozpor videl. Ak by ho bol videl, musel by sa totiž najskôr pokúsiť o jeho vyriešenie podľa pravidiel uvedených v cit. čl. 14 ods. 7 vykonávacieho nariadenia, čo však odôvodnenie neobsahuje. Podľa názoru kasačného súdu je za daných okolností celé právne posúdenie napadnutého rozsudku, pokiaľ vychádza z čl. 16 vykonávacieho nariadenia, nesprávne, pretože je nesprávne jeho základné východisko.

9. Postup ustálenia uplatniteľných právnych predpisov pre vyslanie upravuje čl. 15 ods. 1 vykonávacieho nariadenia, podľa ktorého v prípade, že osoba vykonáva činnosť v inom členskom štáte, ako je príslušný členský štát podľa hlavy II základného nariadenia, zamestnávateľ podľa možnosti vopred informuje o tejto skutočnosti príslušnú inštitúciu členského štátu, ktorého právne predpisy sa uplatňujú (teda v danej veci Sociálnu poisťovňu). Táto inštitúcia vydá dotknutej osobe

osvedčenie uvedené v článku 19 ods. 2 vykonávacieho nariadenia a bezodkladne sprostredkuje inštitúcii členského štátu, v ktorom sa činnosť vykonáva, informácie o právnych predpisoch uplatniteľných na túto osobu podľa čl. 12 základného nariadenia. Podľa uvedeného čl. 19 ods. 2 vykonávacieho nariadenia príslušná inštitúcia členského štátu, ktorého právne predpisy sú uplatniteľné podľa hlavy II základného nariadenia, na požiadanie dotknutej osoby alebo zamestnávateľa poskytne osvedčenie, že tieto právne predpisy sú uplatniteľné, prípadne uvedie, dokedy a za akých podmienok sú uplatniteľné. Toto osvedčenie podľa čl. 5 ods. 1 cit. nar. uznávajú inštitúcie iných členských štátov, pokiaľ ich členský štát, v ktorom boli vydané, nezrušil ani nevyhlásil za neplatné.

10. Judikatúra Súdneho dvora (porov. napr. rozsudok zo 6. septembra 2018, C-527/16, Alpenrind, na ktorý odkazoval aj žalobca, ale najmä skorší rozsudok z 29. januára 2006, C- 2/05, Herbosch Kiere) zdôrazňuje, že záväznosť osvedčenia (potvrdení) podľa čl. 5 cit. nar. je prejavom zásady lojálnej spolupráce medzi členskými štátmi. Táto záväznosť znamená, že nielen príslušné inštitúcie, ale aj súdy iných členských štátov musia obsah týchto osvedčení akceptovať, pokiaľ nie sú vydávajúcou inštitúciou zrušené. Pokiaľ inštitúcia iného členského štátu nesúhlasí s obsahom tohto osvedčenia, môže požiadať vydávajúcu inštitúciu, aby poskytla podrobnejšie vysvetlenie alebo poskytnutie potrebných objasnení a v prípade potreby o zrušenie tohto dokumentu. Vydávajúca inštitúcia prehodnotí dôvody na vydanie dokumentu a prípadne ho zruší (čl. 5 ods. 2 vykonávacieho nariadenia). Ak dotknuté inštitúcie nedospejú k dohode, môžu príslušné úrady predložiť záležitosť správnej komisii (čl. 5 ods. 4 cit. nar.). Pojem „dohoda“ v zmysle cit. čl. 5 ods. 4 však nemožno stotožňovať s pojmom „dohoda o určení uplatniteľných právnych predpisov“ podľa čl. 16 ods. 4 vykonávacieho nariadenia. Dohoda podľa čl. 5 ods. 4 znamená, že inštitúcie členských štátov nájdu obojstranne uspokojivé riešenie pôvodne spornej situácie. Dohoda o určovaní uplatniteľných právnych predpisov v tomto prípade neprichádza do úvahy už preto, že uplatniteľné právne predpisy sú v zmysle čl. 12 základného nariadenia a čl. 5 a 15 vykonávacieho nariadenia určené obsahom osvedčenia podľa čl. 19 ods. 2 cit. nariadenia.

11. Už v dôsledku toho neobstojí východisko krajského súdu, že v administratívnom spise chýba zachytená dohoda príslušných inštitúcií, pretože táto nemá - na rozdiel od dohody podľa čl. 16 ods. 4 vykonávacieho nariadenia - právotvorný účinok. Ako už bolo uvedené, z čl. 12 ods. 1 základného nariadenia a čl. 14 ods. 1 vykonávacieho nariadenia vyplýva výnimka, podľa ktorej (za určitých podmienok) vyslaní zamestnanci naďalej podliehajú právnym predpisom štátu, v ktorom má sídlo ich zamestnávateľ (pričom nie je potrebné, aby im tam pred vyslaním aj skutočne vznikla účasť na sociálnom poistení - porov. rozsudok z 25. októbra 2018, C-451/17, Walltopia). Splnenie týchto podmienok je osvedčené osvedčením podľa čl. 19 ods. 2 vykonávacieho nariadenia. Pokiaľ nie je osvedčené splnenie týchto podmienok, v zásade sa uplatňuje všeobecné pravidlo určenia uplatniteľných právnych predpisov podľa cit. čl. 11 ods. 3 písm. a) základného nariadenia. Uplatnia sa predpisy štátu, kde zamestnanec vykonáva činnosť. Úlohou inštitúcie členského štátu, ktorá podľa čl. 14 ods. 1 vykonávacieho nariadenia vydala osvedčenie pre vyslaných zamestnancov, pri rozhodovaní o zrušení tohto osvedčenia tak spočíva v posúdení, či tu sú alebo nie sú predpoklady, za ktorých sa na vyslaných zamestnancov naďalej uplatňujú právne predpisy štátu, kde má sídlo ich zamestnávateľ, podľa čl. 12 ods. 1 základného nariadenia a čl. 14 ods. 1 vykonávacieho nariadenia. Toto posúdenie je táto inštitúcia povinná vykonať samostatne, v súlade so svojou vlastnou procesnou úpravou.

12. V tu prerokovanej veci tak krajský súd mal - s ohľadom na uplatnené žalobné body - posúdiť, či tak žalovaná urobila správne, teda či správne dospela k záveru, že v danej veci tieto podmienky splnené neboli. Krajský súd je teda zásadne povinný preskúmať, či žalovaná správne aplikovala ustanovenie čl. 12 ods. 1 základného nariadenia, ako aj čl. 14 ods. 1 a 2 vykonávacieho nariadenia. Podľa čl. 14 ods. 2 cit. nar. na účely uplatňovania článku 12 ods. 1 základného nariadenia sa slová „ktorá tam zvyčajne vykonáva svoju činnosť“ vzťahujú na zamestnávateľa, ktorý zvyčajne vykonáva svoje podstatné činnosti, ktoré sú iné ako činnosti výlučne vnútorného riadenia, na území členského štátu, v ktorom je usadený, pri zohľadnení všetkých kritérií, ktoré sú typické pre činnosti vykonávané daným podnikom. Príslušné kritériá sa musia prispôsobiť osobitným vlastnostiam každého zamestnávateľa a skutočnej povahe vykonávaných činností. Osobitne vo vzťahu k agentúram dočasného zamestnávania judikatúra Súdneho dvora (rozsudok z 3. júna 2021, C-784/19, Team Power

Europe) zdôraznila, že toto ustanovenie sa má vykladať v tom zmysle, že na to, aby bolo možné agentúru dočasného zamestnávania usadenú v členskom štáte považovať za agentúru, ktorá „zvyčajne vykonáva svoju činnosť“ v zmysle článku 12 ods. 1 základného nariadenia v tomto členskom štáte, musí významnú časť svojich činností spočívajúcich v prideliovaní dočasných agentúrnych pracovníkov vykonávať v prospech užívateľských podnikov, ktoré sú usadené a vykonávajú svoje činnosti na území uvedeného členského štátu. Súdny dvor totiž zdôraznil, že čl. 12 ods. 1 základného nariadenia predstavuje výnimku zo všeobecného pravidla čl. 11 ods. 3 písm. a) cit. nar. a má sa vykladať úzko. Preto sa toto nemôže uplatňovať na agentúru dočasného zamestnávania, ktorá síce v členskom štáte, v ktorom je usadená, vykonáva činnosti výberu a naboru dočasných agentúrnych pracovníkov, avšak v tomto štáte vôbec neprideliuje takýchto pracovníkov užívateľským podnikom, ktorí sú v tomto štáte tiež usadení, alebo tak robí len v zanedbateľnej miere.“

24. Uvedené je potrebné aplikovať aj na tu prejednávanú vec, v ktorej nebolo sporné, že sa jedná o vyslanie zamestnancov do iného štátu v súlade s čl. 12 ods. 1 základného nariadenia. Z tohto dôvodu nemožno súhlasiť s odkazmi správneho súdu na článok 16 vykonávacieho nariadenia a na judikatúru k nemu, keďže spôsob určovania uplatniteľných právnych predpisov upravený v tomto článku sa týka situácie, ktorej existenciu ani žalobca ani žalovaná netvrdili.

25. Vo vzťahu k tvrdeniu žalovanej, že krajský súd porušil právo na spravodlivý proces tým, že ju neúmerne a jednostranne zaťažoval zasielaním vyjadrení a predkladaním administratívnych spisov a iných dokladov do každého konania samostatne, kasačný súd dáva do pozornosti, že je v záujme žalovanej, aby jej boli vyjadrenia protistrany zaslané na oboznámenie či vyjadrenie. Ani štandardnej povinnosti riadne predložiť príslušný „administratívny spis“ žalovanú ušetriť nemožno, nakoľko práve administratívny spis je prostriedok, z ktorého správne súdy overujú, či skutkový stav, z ktorého preskúmané rozhodnutie vychádza, skutočne korešponduje skutočnostiam zisteným v administratívnom konaní.

26. Kasačný súd nemá výhrady k procesnému postupu krajského súdu, ktorý nespojil na spoločné konanie právne veci vedené na krajskom súde pod sp. zn. 23Sa/75/2019, 23Sa/76/2019 a 23Sa/77/2019, ako aj 23Sa/80/2019, 23Sa/81/2019 a 23Sa/82/2019, ako to navrhla žalovaná tvrdiac, že sú založené na rovnakom skutkovom základe a zhodnom právnom posúdení. Každá z označených právnych vecí sa však týkala iných zamestnancov žalobcu (prípadne iných vydaných opatrení voči tým istým zamestnancom), vo vzťahu ku ktorým je žalovaná stále povinná predložiť jednotlivé administratívne spisy.

27. K sťažostnej námietke, že zo strany žalobcu neboli splnené predpoklady na podanie žaloby a domáhania sa ochrany práva vyplývajúceho z čl. 12 ods. 1 kasačný súd s poukazom na ust. § 2 ods. 1, ods. 2 a ust. § 177 ods. 1 SSP konštatuje, že krajský súd danej otázke nevenoval dostatočnú pozornosť, keď opomenul vyhodnotiť, ochrany ktorého subjektívneho práva vyplývajúceho z akého relevantného právneho predpisu sa žalobca žalobou domáha, resp. akým konkrétnym spôsobom bol žalobca na svojich právach opatrením správneho orgánu poškodený, prípadne prečo a z akých dôvodov sa tak domnieva, a to napriek tomu, že sťažovateľka už vo vyjadrení k správnej žalobe namietala, že nedošlo k splneniu predpokladov na podanie správnej žaloby. Kasačný súd preto kasačnú námietku žalovanej, že zostalo otáznne, či boli splnené predpoklady na podanie žaloby a domáhanie sa ochrany práva vyplývajúceho z článku 12 ods. 1 základného nariadenia, vyhodnotil ako relevantnú (obdobne sp. zn. 6Ssk/8/2021).

28. V ďalšom konaní tak bude úlohou krajského súdu v naznačenom smere posúdiť, koho práva môžu byť predmetným opatrením žalovanej potenciálne dotknuté a následne ustáliť, či určité subjektívne právo žalobcu alebo jeho chránený záujem (vo vzťahu k jej tvrdeniam o ukrátení na právach označených už v žalobe), boli vydaním predmetných opatrení žalovanej dotknuté alebo poškodené. Až na základe takto prijatého právneho záveru zvolí svoj ďalší postup v konaní o žalobe žalobcu.

29. Krajský súd tak dospel k nesprávnemu záveru, že preskúmané rozhodnutie trpí nedostatkami podľa § 191 ods. 1 písm. c) a d) SSP, a preto jeho rozsudok vychádza z nesprávneho právneho

posúdenia veci [§ 440 ods. 1 písm. g) SSP]. Kasačná sťažnosť je tak vo výsledku dôvodná, v dôsledku čoho kasačný súd podľa § 462 ods. 1 SSP napadnutý rozsudok zrušil a vec vrátil správne mu súdu na ďalšie konanie.

30. Krajský súd o správnej žalobe rozhodne znova, viazaný právnym názorom vysloveným v tomto rozsudku (§ 469 SSP). Trovy konania o tejto kasačnej sťažnosti sú súčasťou trov konania, o ktorých podľa § 467 ods. 3 SSP rozhodne správny súd v novom rozhodnutí vo veci samej.

31. Toto rozhodnutie prijal senát najvyššieho správneho súdu pomerom hlasov 3:0.

### **Poučenie :**

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