

Súd: Najvyšší správny súd SR  
Spisová značka: 7Ssk/3/2022  
Identifikačné číslo spisu: 4020200530  
Dátum vydania rozhodnutia: 29. marca 2023  
Meno a priezvisko: Mgr. Michal Novotný  
Funkcia: sudca  
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:4020200530.1

## ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom zo sudcov: Michal Novotný (sudca spravodajca) ako predseda senátu a JUDr. Zdenka Reisenauerová a JUDr. Jana Martinčeková ako členky senátu vo veci žalobcu: KAER-M, s.r.o. „v likvidácii“, IČO: 46 650 091, Javorová 643/8, Nitra, zastúpeného: JUDr. Mária Konrádová, advokátka, Farská 8, Nitra, proti žalovanej: Sociálna poisťovňa, ústredie, Ul. 29. augusta 8 a 10, Bratislava, za účasti ďalšieho účastníka: M. M., G.. XX. B. XXXX, V. P. XXXX/XX, K., o preskúmanie rozhodnutia žalovanej zo 17. mája 2019, č. 48398-2/2019-BA v spojení s oznámením z 24. júna 2019, č. 48398-3/2019-BA, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Nitre č. k. 19 Sa 20/2020-95 z 9. júna 2021 takto

### rozhodol:

Rozsudok Krajského súdu v Nitre č. k. 19 Sa 20/2020-95 z 9. júna 2021 sa zrušuje a vec sa vracia tomuto súdu na ďalšie konanie.

### Odôvodnenie

#### I.

Administratívne konanie a konanie pred správnym súdom

1. Z administratívneho spisu žalovanej vyplýva, že žalobca 17. januára 2015 prihlásil ďalšieho účastníka ako zamestnanca na sociálne poistenie. Následne ho od 19. januára 2015 vyslal na výkon práce na územie Francúzskej republiky a na tento účel požiadal pobočku žalovanej v Nitre, aby pre ďalšieho účastníka vystavila potvrdenie podľa čl. 19 ods. 2 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. Na základe toho pobočka vystavila ďalšiemu účastníkovi potvrdenie PD A1 č. 15-00010348-110-000-A-1925671 na obdobie vyslania od 19. januára do 17. apríla 2015, ktoré potvrdzovalo, že počas tejto doby sa naňho vzťahujú slovenské právne predpisy.

2. Listom z 26. júna 2017 francúzska inštitúcia URSSAF (Union de Recouvrement de la Sécurité Sociale et des Allocations Familiales) oznámila žalovanej, že podľa jej kontroly žalobca v rokoch 2015 a 2016 nevykonával v Slovenskej republike podstatnú hospodársku činnosť, ale 90 % resp. 97 % jeho obratu pochádzalo z činností vykonávaných vo Francúzsku. Podľa URSSAF tak bol žalobca založený len na nábor slovenských pracovníkov do Francúzska. Preto nepovažovala za splnené

podmienky ustanovené v čl. 12 nariadenia (ES) Európskeho parlamentu a Rady 883/2004 z 29. apríla 2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia na to, aby sa na vyslaných zamestnancov použili slovenské právne predpisy. Táto inštitúcia tak požiadala žalovanú, aby žalobcovi odobrala všetky potvrdenia PD A1 vydané v období od roku 2012 do 2017 a zároveň, aby odmietla každú žalobcovu žiadosť o retroaktívne vydanie potvrdenia PD A1 týkajúceho sa uvedeného obdobia.

3. Nato pobočka v Nitre rozhodnutím z 20. februára 2019, č. 7414-17/2019-NR, vyslovila, že ďalšiemu účastníkovi ako zamestnancovi žalobcu zaniklo povinné nemocenské poistenie, povinné dôchodkové poistenie a povinné poistenie v nezamestnanosti 18. januára 2015. V odôvodnení vyšla z (bližšie nekonkretizovaného) zistenia, že sa nepreukázalo splnenie podmienok vyslania ďalšieho účastníka, a preto vyhlásila potvrdenia PD A1 za neplatné. Ďalší účastník ako zamestnanec žalobcu tak mal od 19. januára 2015 podľa čl. 11 ods. 3 písm. a) nariadenia č. 883/2004 podliehať právnym predpisom členského štátu, kde vykonával činnosť, teda právnym predpisom Francúzskej republiky. Preto nemohol z rovnakého dôvodu podliehať právnym predpisom Slovenskej republiky, a tak mu 18. januára 2015 povinné poistenie zaniklo.

4. Napriek odvolaniu žalobcu žalovaná potvrdila rozhodnutie pobočky svojím rozhodnutím zo 17. mája 2019, č. 48398-2/2019-BA. Doplnila, že podľa čl. 12 ods. 1 nariadenia č. 883/2004 musel žalobca vykonávať podstatné činnosti na území Slovenskej republiky, čo okrem iného znamenalo, že tu musel dosahovať aspoň 25 % celkového obratu. Z údajov poskytnutých inštitúciou URSSAF, ale aj z kontroly Národného inšpektorátu práce sa zistilo, že žalobca na území Slovenskej republiky dosiahol v roku 2015 len 9,63 % svojho obratu. Preto nesplnil podmienku vyžadovanú v čl. 12 ods. 1 nariadenia č. 883/2004 a v rozhodnutí Správnej komisie pre koordináciu systémov sociálneho zabezpečenia č. A2 na to, aby vyslaní zamestnanci naďalej podliehali právnym predpisom Slovenskej republiky. Keďže ďalší účastník bol ako zamestnanec žalobcu vyslaný na územie Francúzska od 19. januára 2015, žalobca bol povinný podať odhlášku zo sociálneho poistenia za tohto zamestnanca k 18. januáru 2015, túto povinnosť si však nesplnil. Pobočka tak správne dospela k záveru, že od 19. januára 2015 ďalší účastník nemohol podliehať právnym predpisom Slovenskej republiky. Oznamením z 24. júna 2019 žalovaná následne opravila v preskúvanom rozhodnutí zrejme chyby v písaní.

5. Správnu žalobou sa žalobca domáhal zrušenia tohto rozhodnutia. Predovšetkým namietol, že v prvostupňovom rozhodnutí pobočky nie sú uvedené žiadne skutočnosti, ktoré by dosvedčovali, že neboli splnené podmienky vyslania. Požiadavku, aby sa 25 % obratu dosiahlo v štáte vyslania, neupravujú nariadenia č. 883/2004, č. 987/2009, ale ani smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/67/EÚ o presadzovaní smernice 96/71/ES o vysielaní pracovníkov v rámci poskytovania služieb, ktorou sa mení nariadenie (EÚ) č. 1024/2012 o administratívnej spolupráci prostredníctvom informačného systému o vnútornom trhu, ani slovenské právne predpisy. Zo smernice 2014/67/EÚ žalobca vyvodil, že sa majú celkovo posudzovať všetky činnosti podniku a osobitne sa má prihliadať na situáciu novozaložených podnikov. V nadväznosti na to vytkol žalovanej, že neskúmala celkovo všetky okolnosti veci. Žalobca počas celého obdobia podnikal na území Slovenskej republiky, ako agentúra dočasného zamestnávania prenajímal zamestnancov a pri posudzovaní obratu treba prihliadať na rozdiely v mzdách tu a vo Francúzsku. Žalobca zdôraznil, že pobočka žalovanej nepreskúmateľne zrušila príписы - oznámenia, ktorými vyhlásila za neplatné jednotlivé potvrdenia PD A1. S odkazom na rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1 Vs 1/2018 zdôraznil, že žalovaná mala preukázať dohodu medzi ňou a francúzskou inštitúciou URSSAF podľa čl. 16 ods. 4 nariadenia č. 987/2009. Ak táto dohoda neexistuje, rozhodnutie vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci. Na záver žalobca zdôraznil, že žalovaná svojím postupom zasahuje do princípu právnej istoty.

6. Správny súd túto správnu žalobu zamietol tu napadnutým rozsudkom č. k. 19 Sa 20/2020-95. Vyšiel z toho, že žalovaná nerozhodovala o určení uplatniteľnej legislatívy a ani o odvodovej povinnosti žalobcu ako zamestnávateľa. Rozhodovala o zániku povinného sociálneho poistenia ďalšieho účastníka ako jeho zamestnanca podľa slovenských právnych predpisov. Preto mal správny súd za to, že žalobca nemohol byť takýmto rozhodnutím nijakým spôsobom ukrátený na svojich právach, keďže mu nebola uložená žiadna povinnosť, ani obmedzenie, a neboli ani dotknuté žiadne jeho právom chránené záujmy. Z tohto dôvodu žalobca podľa správneho súdu nebol aktívne vecne legitimovaný na podanie správnej žaloby.

II.

Kasačná sťažnosť a vyjadrenia k nej

7. Včas podanou kasačnou sťažnosťou sa žalobca domáha zrušenia napadnutého rozsudku a vrátenia veci na ďalšie konanie. Namietol, že rozsudkom správneho súdu č. k. 23 Sa 80/2019 z 13. júla 2020 bolo zrušené opatrenie žalovanej, ktorým vyslovila neplatnosť potvrdenia PD A1 pre ďalšieho účastníka ako vyslaného zamestnanca žalobcu, čím sa správny súd vôbec nezaoberal. Takýto postup je v rozpore s nálezom Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 564/2012, pretože správny súd musel v čase rozhodovania vedieť, že ten istý súd už v identických veciach žalobcu konal a napriek tomu rozhodol úplne odlišne bez toho, že by svoj názorový odklon primeraným spôsobom zdôvodnil. Naďalej je presvedčený, že žalovaná si v rozpore s medzinárodnými predpismi určila aplikáciu legislatívy iného štátu. Keďže ani vo Francúzsku a ani na Slovensku nebol riadnym účastníkom administratívneho konania a žalovaná bez ďalšieho akceptovala výsledky kontroly URSSAF, nemal inú možnosť ako podať správnu žalobu. Poukázal na rozhodnutie Súdneho dvora Európskej únie zo 6. februára 2018, C-359/16, Altun a i., pričom má za to, že zamestnávateľ nemôže byť vylúčený z komunikácie o odobratí potvrdení PD A1, ktorá sa uskutočnila len medzi francúzsku a slovenskou inštitúciou sociálneho zabezpečenia. Zastáva názor, že bol nesporne ukrátený na svojich právach tým, že počas platnosti potvrdení PD A1, ktorými žalovaná určila slovenskú legislatívu, si ho francúzska inštitúcia sociálneho zabezpečenia svojvoľne ako zamestnávateľa zaradila do svojho systému sociálneho poistenia.

8. Keďže žalovaná sa v celom rozsahu s rozsudkom správneho súdu stotožnila, navrhla kasačnú sťažnosť žalobcu zamietnuť. Uviedla, že žalobca nebol nijakým spôsobom ukrátený na svojich právach, je iba nespokojný s tu napadnutým rozhodnutím, a preto podľa nej nemá aktívnu legitimáciu na podanie správnej žaloby. Tiež má ďalej za to, že žalobca nebol oprávnený domáhať sa ochrany práva v zmysle čl. 12 ods. 1 nariadenia č. 883/2004, pretože žalovaná svojim rozhodnutím neurčovala uplatniteľnú legislatívu, ale rozhodovala len o zániku povinného sociálneho poistenia ďalšieho účastníka ako zamestnanca žalobcu. Otázka uplatniteľnej legislatívy bola vyriešená na úrovni koordinačných nariadení a nebolo povinnosťou žalovanej v odvolacom konaní toto určenie opätovne preskúmať. Keďže vzájomnou spoluprácou slovenskej a francúzskej inštitúcie sociálneho zabezpečenia bolo určené, že ďalší účastník ako zamestnanec žalobcu podmienky vyslania v predmetnom období nesplnil, pobočka žalovanej tak len deklarovala, že povinné sociálne poistenie mu podľa slovenských právnych predpisov zaniklo 18. januára 2015. Dodala, že správnosť postupu slovenskej a francúzskej inštitúcie sociálneho zabezpečenia potvrdzuje aj rozhodnutie Súdneho dvora Európskej únie z 3. júna 2021, C-784/19, Team Power Europe, na ktorý záverom poukázala.

### III.

Posúdenie veci kasačným súdom

9. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP) preskúmal napadnutý rozsudok v celom rozsahu (§ 453 ods. 1 SSP) a predchádzajúce konanie pred správnym súdom bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP) v rozsahu uplatnených sťažnostných bodov (§ 453 ods. 2 SSP).

10. V prerokovanej veci žalovaná rozhodla, že ďalší účastník bol povinne nemocensky poistený, dôchodkovo poistený a poistený v nezamestnanosti podľa právnych predpisov Slovenskej republiky len do určitého okamihu, pretože od tohto okamihu ďalej už neboli naplnené podmienky čl. 12 ods. 1 nariadenia č. 883/2004. Správny súd svojím rozsudkom žalobu bez vecného posudzovania zamietol z dôvodu, že žalobca nemal aktívnu legitimáciu, aby sa domáhal preskúmania rozhodnutia o tejto otázke. O takmer totožne formulovaných kasačných sťažnostiach toho istého žalobcu už tunajší súd rozhodoval vo svojich rozsudkoch sp. zn. 6 Ssk 3/2022, 6 Ssk 4/2022, 6 Ssk 14/2022 a 7 Ssk 20/2022 s identickými predmetmi konania. Úlohou kasačného súdu tak je preskúmať, či sú závery správneho súdu v napadnutom rozsudku v súlade s touto medzičasom ustálenou judikatúrou kasačného súdu, keďže senát nezistil dôvod, prečo by sa mal od nej odkloniť.

11. Podľa § 2 ods. 1 SSP sa v správnom súdnictve poskytuje ochrana právam a právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy. Podľa odseku 2 toho istého paragrafu sa môže tejto ochrany domáhať každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené určitými aktami orgánu verejnej správy. Ďalej podľa § 177 ods. 1 SSP platí, že žalobca sa môže správnou žalobou domáhať ochrany svojho subjektívneho práva. Z uvedených ustanovení je zrejmé, že správne súdnictvo má slúžiť na ochranu subjektívnych práv, na ktorých bol žalobca podľa svojho tvrdenia ukrátený. Toto ukrátenie musí byť v žalobe vyjadrené a musí byť aspoň potenciálne možné. Žalobca je teda povinný v žalobe opísať svoje subjektívne právo a vysvetliť, akým

spôsobom doň bolo zasiahnuté (porov. podobne uznesenie najvyššieho súdu sp. zn. 6 Asan 7/2019, judikát R 21/2020). Subjektívne právo v zmysle citovaných ustanovení Správneho súdneho poriadku je spravidla hmotné právo, ktoré žalobcovi vyplýva z hmotnoprávnych noriem upravujúcich oblasť verejnej správy (porov. citovaný § 2 ods. 1 SSP). Subjektívnym právom, ktorého ochrany sa žalobca môže domáhať správnu žalobou, však môže byť rovnako aj procesné právo, napríklad právo na to, aby sa orgán verejnej správy vecne zaoberal určitou žiadosťou alebo návrhom účastníka, resp. aby na základe tohto návrhu vydal rozhodnutie, opatrenie alebo iný správny akt určitého obsahu, prípadne aby vykonal určité konanie a dodržal v ňom určité pravidlá [napr. základné zásady trestného konania v konaniach uvedených v § 195 písm. c) SSP]. Ak právny poriadok takéto subjektívne právo v oblasti verejnej správy aspoň vo všeobecnej rovine priznáva, potom sa jeho ochrany žalobca môže domáhať správnu žalobou. Nie je podstatné, či toto subjektívne právo žalobcovi aj skutočne patrilo, teda či naplnil všetky znaky hypotézy právnej normy, ktorá toto subjektívne právo zakladá, a či doň skutočne bolo zasiahnuté. Tieto otázky totiž správny súd posudzuje v konaní vo veci samej a ak dospeje k záveru, že žalobcovi nepatrilo alebo doň nebolo zasiahnuté, jeho správnu žalobu zamietne.

12. Žalobca, ktorý je agentúrou dočasného zamestnávania a je usadený v Slovenskej republike, zamestnával zamestnancov v zmysle čl. 1 písm. a) nariadenia č. 883/2004, ktorí tu mali svoje bydlisko v zmysle čl. 1 písm. j) cit. nariadenia (medzi nimi aj ďalšieho účastníka). Zároveň týchto zamestnancov vysielal na práce do Francúzska, a to na základe dohody s klientom, ktorý bol usadený vo Francúzsku. Ešte pred vyslaním žalobca svojho zamestnanca (ďalšieho účastníka) podľa § 231 ods. 1 písm. b) zákona č. 461/2003 Z. z. prihlásil u žalovanej ako poistenca, keďže vychádzal z toho, že vznikom pracovného pomeru zamestnancovi podľa § 14 ods. 1 písm. a), § 15 ods. 1 písm. a) a § 19 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. vznikli povinné nemocenské poistenie, dôchodkové poistenie a poistenie v nezamestnanosti. Zamestnávateľ takého zamestnanca je podľa § 128 ods. 1 písm. b), ods. 2 písm. b), ods. 3 písm. b) a ods. 10 písm. b) zákona č. 461/2003 Z. z. povinný platiť poistné na príslušné poistenie. Rozhodnutie, ktorým sa deklaruje, že zamestnancovi od určitého okamihu zaniklo povinné sociálne poistenie, pretože už nepodlieha slovenským právnym predpisom, ale mal by podliehať iným právnym predpisom, má za následok, že rovnakými právnymi predpismi sa spravuje, resp. môže spravovať aj postavenie zamestnávateľa.

13. Ďalší účastník ako zamestnanec žalobcu z dôvodov uvedených v odseku 12 tohto rozsudku spadali do rozsahu osobnej pôsobnosti nariadenia č. 883/2004 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. 1 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). Podľa kasačného súdu tak z čl. 12 ods. 1 cit. nar. vyplýva subjektívne právo zamestnanca, aby podliehal právnym predpisom štátu, v ktorom zvyčajne vykonáva činnosť jeho zamestnávateľ (t. j. vysielajúceho štátu), ak sú splnené tam uvedené podmienky. Z už vysvetlených dôvodov však aj zamestnávateľ tohto zamestnanca má rovnaké subjektívne právo, aby jeho zamestnanec podliehal týmto predpisom a aby sa týmito predpismi spravovali aj odvodové povinnosti zamestnávateľa, a ochrany tohto subjektívneho práva sa môže domáhať aj správnu žalobou podľa § 2 ods. 2 a § 177 ods. 1 SSP. V tu prerokúvanej veci žalobca už v žalobe namietal, že žalovaná svojím postupom zasiahla do jeho práva z čl. 12 ods. 1 nariadenia č. 883/2004, čo podľa kasačného súdu postačuje na to, aby bola osvedčená jeho aktívna legitímácia v zmysle citovaných ustanovení Správneho súdneho poriadku. Otázka, či v prerokúvanej veci žalovaná preskúmaným rozhodnutím nezákonne zasiahla do tohto práva, je predmetom vecného posudzovania správneho súdu a kasačného súdu, samo osebe však nespochybňuje žalobcovu aktívnu legitímáciu.

IV.

Záver

14. Správny súd tak dospel k nesprávnemu záveru, keď správnu žalobu podľa § 190 SSP zamietol z dôvodu, že žalobca nebol aktívne legitímovaný na jej podanie v zmysle § 178 ods. 1 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.

15. Správny súd o správnej žalobe rozhodne znova, viazaný právnym názorom vysloveným v tomto rozsudku (§ 469 SSP). Kasačný súd na tento účel upozorňuje, že otázkou, za akých podmienok možno ustanovenie čl. 12 nariadenia č. 883/2004 aplikoval na vyslaných zamestnancov zamestnávateľa, ktorým je agentúra dočasného zamestnávania, sa v ostatnom období zaoberal vo svojich rozsudkoch sp. zn. 7 Sžsk 57/2021, 7 Sžsk 59/2021 a 9 Sžsk 43/2021, ktoré sa týkali toho istého žalobcu.

16. 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.

17. Tento rozsudok bol prijatý pomerom hlasov 3 : 0 (jednomyseľne).

### **Poučenie :**

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.