

Súd: Najvyšší súd SR  
Spisová značka: 7Sžsk/29/2021  
Identifikačné číslo spisu: 3019200164  
Dátum vydania rozhodnutia: 30.06.2021  
Meno a priezvisko: JUDr. Alena Adamcová  
Funkcia: sudca  
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2021:3019200164.1

## ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Aleny Adamcovej a členiek senátu JUDr. Zdenky Reisenauerovej a JUDr. Violy Takáčovej, PhD., v právnej veci žalobcu: Complex HM, s. r. o., so sídlom Dvory 581, Púchov, IČO: 45 517 991, proti žalovanej: Sociálna poisťovňa, ústredie, so sídlom ul. 29. augusta č. 8-10, Bratislava, za účasti: R. C. D., nar. XX. N. XXXX, G. Xm/XX, XX-XXX E., D., O.Č. D. A., o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovanej č. 18263-5/2019-BA zo dňa 22. januára 2019, o kasačnej sťažnosti žalovanej proti rozsudku Krajského súdu v Trenčíne zo dňa 18. júna 2020, č. k. 18Sa/14/2019-79, takto

### rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Trenčíne č.k. 18Sa/14/2019-79 zo dňa 18. júna 2020 z r u š u j e a v e c m u v r a c i a n a d'alsie konanie.

### Odôvodnenie

#### I.

Konanie pred krajským súdom

1. Krajský súd v Trenčíne (ďalej len „krajský súd“) právoplatným rozsudkom č.k. 18Sa/14/2019-79 zo dňa 18. júna 2020 postupom podľa § 191 ods. 1 písm. c) zákona č. 162/2015 Z.z. Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“) zrušil rozhodnutie žalovanej č. 18263-5/2019-BA zo dňa 22. januára 2019 (ďalej len „rozhodnutie žalovanej“) a vec jej vrátil na ďalšie konanie. Napadnutým rozhodnutím žalovaná podľa § 218 ods. 2 zákona č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zák. č. 461/2003 Z.z.“) zamietla odvolania žalobcu a ďalšieho účastníka a potvrdila rozhodnutie Sociálnej poisťovne, pobočka Považská Bystrica zo dňa 17. augusta 2016, č. 34631-1/2016-PB (ďalej len „prvostupňové rozhodnutie“), ktorým ako prvostupňový správny orgán rozhodla, že R. C. D., t.j. ďalšiemu účastníkovi zaniklo povinné nemocenské poistenie, povinné dôchodkové poistenie a povinné poistenie v nezamestnanosti ako zamestnancovi zamestnávateľa Complex HM s.r.o. podľa slovenskej legislatívy dňa 31. decembra 2015. Prvostupňový správny orgán odôvodnil svoje rozhodnutie tým, že na základe výsledkov kontroly u zamestnávateľa, t.j. žalobcu, nebolo preukázané, že ďalší účastník reálne vykonáva činnosť ako zamestnanec na území Slovenskej republiky, a preto nepodlieha slovenským právnym predpisom sociálneho zabezpečenia. Žalovaná v preskúmanom rozhodnutí uviedla, že na

základe vykonanej kontroly u žalobcu nebol preukázaný skutočný výkon činnosti zamestnanca na území Slovenskej republiky, pričom uvedená skutočnosť bola oznámená poľskej inštitúcii sociálneho zabezpečenia (ďalej len „ZUS“), ktorá stanovisko akceptovala a oznámením č. 020000/70/2016-UBS-OM-PWD-38 zo dňa 18. novembra 2016 určila, že zamestnanec žalobcu, t.j. ďalší účastník podlieha od 01. januára 2016 právnym predpisom sociálneho zabezpečenia Poľskej republiky.

2. V odôvodnení rozsudku krajský súd uviedol, že z administratívneho spisu zistil, že ďalší účastník bol do registra poisťencov a sporiteľov starobného dôchodkového sporenia vedeného žalovanou ako zamestnanec žalobcu prihlásený od 01.06.2010 do 29.02.2016. Registrácia bola vykonaná na základe pracovnej zmluvy, ktorú ďalší účastník s bydliskom v Poľskej republike uzatvoril so žalobcom, a podľa ktorej mal od 01. júna 2010 vykonávať pracovnú činnosť na území Slovenskej republiky. Účastníci konania nerozporovali, že ZUS žalobcovi ustanovila dočasne platnú slovenskú legislatívu na obdobie od 01. júna 2010 vzhľadom na súbežné vykonávanie pracovnej činnosti na území Slovenskej republiky pre žalobcu a vykonávanie podnikateľskej činnosti na území Poľskej republiky. Žalovaná, ktorá predbežné určenie uplatniteľnej legislatívy nenamietala, dňa 11. februára 2011 vystavila žalobcovi formulár E 101, č. 18424/2011-BA/PL na obdobie od 01. júna 2010 na neurčito.

3. Dňa 08. marca 2013 prvostupňový správny orgán vykonal u žalobcu kontrolu za kontrolované obdobie od 01.06.2010 do 31.01.2013 a zistil, že vykazuje znaky schránkovej firmy a predpokladá sa, že k reálnemu výkonu činnosti jeho zamestnancov na území Slovenskej republiky nedochádza. Uvedená skutočnosť bola oznámená ZUS. Výsledky kontroly boli podkladom pre žalovanú, aby ukončila platnosť formulára E 101 ku dňu 31. decembra 2015, o čom informovala žalobcu listom zo dňa 21. júna 2016. Prvostupňovým rozhodnutím zo dňa 17. augusta 2016 prvostupňový správny orgán deklaroval, že žalobca podliehal slovenskej legislatíve do 31. decembra 2015, keď nebolo preukázané, že ďalší účastník reálne vykonáva činnosť na území SR, a preto nemôže naďalej podliehať slovenským právnym predpisom. Dňa 28. novembra 2016 bolo žalovanej doručené oznámenie ZUS pobočka v Bielsku-Białej č. 020000/70/2016-UBS-OM-PWD-38 zo dňa 18. novembra 2016, ktorým určila, že žalobca od 01.01.2016 do 29.02.2016 podlieha právnym predpisom sociálneho zabezpečenia Poľskej republiky.

4. V konaní nebolo sporné, že ďalší účastník je fyzická osoba s bydliskom v Poľskej republike, ktorá vykonáva činnosť na vlastný účet v Poľskej republike a zároveň uzavrela pracovnú zmluvu so žalobcom ako zamestnávateľom na výkon závislej činnosti v Slovenskej republike. Na zamestnanca žalobcu sa z tohto dôvodu priamo vzťahovalo nariadenie (ES) Európskeho parlamentu a Rady č. 883/2004 z 29.04.2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia v znení nariadenia (ES) Európskeho parlamentu a Rady č. 988/2009 zo dňa 16.09.2009 (ďalej len „základné nariadenie“), ktoré v zmysle čl. 288 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (pôvodne čl. 249 Zmluvy o Európskom spoločenstve) je právnym aktom únie, majúcim všeobecnú platnosť, je záväzný vo svojej celistvosti a priamo uplatniteľný 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.

5. Na posúdenie, či u zamestnanca žalobcu dochádzalo a dochádza k súbehu sociálnych poistení viacerých štátov podľa čl. 13 ods. 3 základného nariadenia z dôvodu výkonu činnosti zamestnanej osoby a činnosti samostatne zárobkovo činnej osoby v odlišných členských štátoch, 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. Práve na vylúčenie vzniku takýchto situácií európsky normotvorca prijal základné a vykonávacie nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 zo dňa 16.09.2009 (ďalej len „vykonávacie nariadenie“), pričom vykonávacie nariadenie v čl. 16 v spojení prípadne s rozhodnutím č. A 1 stanovuje postup určovania uplatniteľnej legislatívy.

6. Z čl. 16 ods. 2 vykonávacieho nariadenia vyplýva, že uplatniteľné právne predpisy určí inštitúcia členského štátu bydliska osoby. V prejednávanej veci nebolo sporné, že ďalší účastník má bydlisko v Poľskej republike, a teda na určenie uplatniteľnej legislatívy je príslušná jedine ZUS, ktorá tak vykonala a oznámila dočasné určenie slovenskej legislatívy na obdobie od 01. júna 2010. Na tomto právnom základe žalovaná nenamietajúc určené rozhodné právo vystavila formulár E 101 na obdobie od 01. júna 2010, čím sa v súlade s čl. 16 ods. 2 vykonávacieho nariadenia stalo učenie slovenskej legislatívy definitívnym na čas od 01. júna 2010. S ohľadom na tieto skutočnosti žalovaná, ktorá vykonanou kontrolou nadobudla pochybnosti o reálnosti výkonu závislej činnosti zamestnancom žalobcu na území Slovenskej republiky, naďalej nemala právomoc konať a rozhodnúť vo veci zániku sociálneho poistenia podľa zákona, nakoľko nebolo zrejmé, ktorá uplatniteľná legislatíva sa na ďalšieho účastníka vzťahuje.

7. Sociálne poistenie zamestnanca žalobcu, ktorý vykonáva činnosti, resp. deklaruje ich výkon v dvoch členských štátoch, by v čase prijatia prvostupňového správneho rozhodnutia vzhľadom na pôvodné rozhodnutie ZUS o uplatniteľnej slovenskej legislatíve, nepodliehalo sociálnej legislatíve žiadneho členského štátu. Rozhodnutie o zániku sociálneho poistenia svojou povahou a účinkami neoprávnené nahrádza výlučnú právomoc inštitúcie štátu bydliska zamestnanca žalobcu určiť uplatniteľnú legislatívu. Uvedené oprávnenie podľa vykonávacieho nariadenia prináleží vzhľadom na okolnosti prejednávanej veci výlučne poľskej strane v zmysle čl. 16 ods. 2 vykonávacieho nariadenia, ktoré žalovaná nikdy nenamietala, v dôsledku čoho sa určenie uplatniteľnej legislatívy stalo definitívnym a pre krajský súd záväzným. Rozhodnutím správneho orgánu prvého stupňa preto vznikol právny stav odporujúci európskej právnej úprave. Aby sa predišlo uvedenému protiprávnemu stavu, bolo povinnosťou správneho orgánu prvého stupňa bezodkladne o svojich kontrolných zisteniach informovať poľskú stranu bez toho, aby prijal vo veci sociálneho poistenia ďalšieho účastníka rozhodnutie, ktorým by ho vylučovala zo systému sociálneho zabezpečenia už predtým určenej slovenskej legislatívy. Nakoľko rozhodné právo, uplatniteľná slovenská legislatíva bola určená na úrovni európskej legislatívy, mohla preto „zaniknúť“ opäť len rozhodnutím prijatým na základe a v súlade so základným a vykonávacím nariadením. Sledujúc účel základného nariadenia preto prvostupňový správny orgán nebol oprávnený prijať rozhodnutie zo dňa 17. augusta 2016, ktorým ďalšieho účastníka vylúčil z pôsobnosti slovenského právneho poriadku, ktorý dovtedy výlučne upravoval jeho sociálne poistenie, resp. sociálne zabezpečenie. S prihliadnutím na uvedené právne závery mala pobočka žalovanej po poskytnutí kontrolných zistení príslušnej poľskej inštitúcii vyčkat' na postup poľskej strany ako členského štátu miesta bydliska zamestnanca žalobcu podľa čl. 16 ods. 1 a 2 vykonávacieho nariadenia. Podľa čl. 16 ods. 2 vykonávacieho nariadenia bolo výlučne na inštitúcii členského štátu miesta bydliska zamestnanca žalobcu, či s odkazom na čl. 13 ods. 3 základného nariadenia, ak sa nestotožní s kontrolnými závermi žalovanej, bude naďalej považovať ďalšieho účastníka za osobu činnú v dvoch členských štátoch pri zachovaní uplatniteľnej legislatívy Slovenskej republiky, alebo či uzná svoju právomoc ako členský štát miesta výkonu samostatne zárobkovej činnosti ďalšieho účastníka podľa čl. 11 ods. 1 písm. a) základného nariadenia, kedy by z dôvodu uznania výkonu činnosti zamestnanca žalobcu jedine na území Poľskej republiky pripadala do úvahy už len jej uplatniteľná legislatíva.

8. Za daných skutkových okolností bol preto správny orgán prvého stupňa povinný vyčkat' na určenie uplatniteľnej legislatívy ZUS. Pobočka žalovanej nebola oprávnená pred právoplatným a vykonateľným rozhodnutím o uplatniteľnej legislatíve akokoľvek rozhodnúť, keďže nebolo zrejmé, či na prejednanie danej veci je príslušná slovenská alebo poľská inštitúcia sociálneho zabezpečenia. Krajský súd zdôraznil, že ak sa určenie poľskej legislatívy stalo či stane konečným, nemá žalovaná právomoc vôbec konať a rozhodovať, čo je skutočnosť vyplývajúca jednak z účelu nariadení, ako aj zo slovenského právneho poriadku. Žalovaná ako štátny orgán môže konať iba v rozsahu a spôsobom určeným zákonom, v tomto prípade zák. č. 461/2003 Z.z. Zákon vymedzuje právomoc žalovanej vykonávať sociálne poistenie, ako aj jeho rozsah, pričom tiež určuje jeho špeciálne oprávnenia vo vzťahu k inštitúciam členských štátov Európskej únie, avšak aplikáciu legislatívy iného členského štátu v prípade jej určenia zákon medzi právomoci žalovanej nezaradil. Ak teda bola, či bude právoplatne určená legislatíva Poľskej republiky, iba ZUS má právomoc konať vo veci žalobcovho sociálneho poistenia.

9. Krajský súd poukázal na to, že Veľký senát správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky

v uznesení č. k. 1Vs/1/2018 prijal záver, ktorým judikatúru v tejto oblasti zjednotil. V tomto uznesení uviedol, že definitívne určenie uplatniteľnej legislatívy iného členského štátu Európskej únie od určitého dátumu podľa čl. 16 ods. 3 vykonávacieho nariadenia 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.

10. Žalovaná napadnuté rozhodnutie vydala dňa 22. januára 2019, t.j. v čase, keď už bolo určenie poľskej legislatívy definitívnym, čo ani nespochybňuje, a potvrdenie prvostupňového rozhodnutia o zániku poistenia zamestnancovi žalobcu dňom 31. decembra 2015 odôvodnila tým, že prvostupňový orgán len deklaroval svojím rozhodnutím, že zamestnanec žalobcu podliehal slovenskej legislatíve do uvedeného dňa a zároveň, keďže žalobca tohto zamestnanca prihlásil do registra poistencov až do 31. decembra 2013, odstraňoval dôsledky nesprávnej registrácie zamestnanca. V tejto súvislosti krajský súd poukázal na to, že prihláška do registra poistencov nezakladá povinné sociálne poistenie, nemá konštitutívne účinky, čiže vznik a zánik sociálneho poistenia nie je podmienený podaním prihlášky či odhlášky, ktoré len deklarujú právnu skutočnosť, s ktorou zákon (nariadenie) spája vznik sociálneho poistenia. Prihláška do poistenia nemôže zakladať povinné sociálne poistenie a deklarovať jeho vznik alebo zánik v rozpore s koordinačnými nariadeniami Európskej únie.

11. Krajský súd ďalej poukázal na to, že žalovaná vydala formulár E 101 (potvrdenie o právnych predpisoch sociálneho zabezpečenia), v ktorom deklarovala, že na zamestnanca žalobcu sa od 01. júna 2010 vzťahujú právne predpisy SR o sociálnom zabezpečení a teda nemá povinnosť platiť príspevky v inom členskom štáte. Novým oznámením zo dňa 21. júna 2016 dobu uplatňovania slovenskej legislatívy ukončila dňom 31. decembra 2015. Za tejto situácie bolo podľa názoru krajského súdu napadnuté i prvostupňové rozhodnutie správnych orgánov nadbytočné. V danom prípade v období po 31. decembri 2015 nebol sporný zánik sociálneho poistenia zamestnanca žalobcu, ale to, legislatíva ktorého členského štátu sa stane na ďalšie obdobie uplatniteľnou. Ako vyplýva z administratívneho spisu, k určeniu uplatniteľnej legislatívy došlo po rozhodnutí prvostupňového orgánu, čo vyplýva z oznámenia ZUS žalovanej a žalovaná toto určenie nenamietala, takže sa určenie poľskej legislatívy stalo definitívnym v zmysle čl. 16 vykonávacieho nariadenia.

12. Pokiaľ teda správne orgány rozhodovali o zániku povinného poistenia podľa slovenskej legislatívy, je jednak preskúmané rozhodnutie duplicitným, keďže zánik poistenia bez akýchkoľvek pochybností vyplýva z relevantného potvrdenia - formulára E 101 a oznámenia zo dňa 21. júna 2016, ktorých platnosť nebola spochybnená, a tiež vydaným v rozpore s § 178 ods. 1 písm. a) bod prvý zák. č. 461/2003 Z.z., pretože nejde o sporný prípad, a jednak žalovaná v čase svojho rozhodovania už nemala právomoc rozhodovať o zániku sociálneho poistenia zamestnanca žalobcu podľa slovenskej legislatívy. V dobe rozhodovania žalovanej nebolo v súlade s nariadeniami EÚ určené, že zamestnanec žalobcu podlieha právnym predpisom v oblasti sociálneho zabezpečenia Slovenskej republiky. Na základe uvedeného sa krajský súd nestotožnil s názorom žalovanej, že prvostupňový orgán svojím rozhodnutím odstraňoval dôsledky nesprávnej registrácie zamestnanca žalobcu. Krajský súd poukázal na to, že rovnako ako žalovaná o vzniku povinného poistenia ďalšieho účastníka pri vydaní formulára E 101 osobitné rozhodnutie nevydávala, tak je nadbytočné, aby o zániku povinného poistenia vydávala samostatné rozhodnutie, keďže vznik a zánik povinného poistenia podľa slovenskej legislatívy je deklarovaný v samotnom formulári, vrátane oznámenia ZUS zo dňa 18. novembra 2016 o určení poľskej uplatniteľnej legislatívy odo dňa 01.01.2016 do 29.02.2016, pričom účastníkom konania sú uvedené dátumy od počiatku známe.

13. O trovách konania rozhodol krajský súd podľa § 167 ods. 1 SSP tak, že úspešnému žalobcovi priznal právo na náhradu trov konania. V súlade s § 168 krajský súd nepriznal ďalšiemu účastníkovi náhradu trov konania, nakoľko mu žiadne trovy v súvislosti s konaním nevznikli.

## II.

Kasačná sťažnosť

14. Proti tomuto rozsudku podala žalovaná v zákonnej lehote s poukazom na § 440 ods. 1 písm. g) a h) SSP kasačnú sťažnosť. Žalovaná sa nestotožnila s právnym záverom krajského súdu, keď podľa jej názoru bola oprávnená vydať napadnuté rozhodnutie, ktoré bolo vydané v súlade so zák. č. 461/2003 Z.z. a koordinačnými nariadeniami.

15. Žalovaná, ktorá vedie register poistencov a sporiteľov starobného dôchodkového sporenia, je povinná kontrolovať správnosť údajov v tomto registri a v prípade, že sú v registri poistencov uvedené nesprávne údaje, je povinná urobiť také kroky, aby zosúladiła skutkový stav veci so stavom právnym. Podľa jej názoru, formulár E101 (PD A1) je len deklaratórnym potvrdením určenia uplatniteľnej legislatívy, ktorý je možné dodatočne zrušiť alebo vyhlásiť za neplatný, preto nemôže nahradiť samotné rozhodnutie žalovanej o vzniku, nevzniku alebo zániku poistenia v sporných prípadoch.

16. Vzhľadom na to, že zamestnancovi bola na obdobie od 01. júna 2010 do 31. decembra 2015 určená slovenská legislatíva, ktorá sa od 01. januára 2016 na neho prestala uplatňovať, ale uplatňovala sa poľská legislatíva, bol žalobca povinný odhlásiť zamestnanca zo sociálneho poistenia, t.j. podať registračný list FO - odhlášku s dátumom zániku sociálneho poistenia 31. decembra 2015.

17. Žalovaná uviedla, že nie je oprávnená vynucovať od účastníkov konania, t.j. od zamestnávateľa, splnenie zákonom ustanovených povinností z jeho strany. V prípade, že si účastník konania nesplní svoju zákonnú povinnosť, resp. podá nesprávne vyplnený registračný list, a ani na výzvu pobočky žalovanej nepredloží požadovaný registračný list, resp. neopraví chyby v podanom registračnom liste, čím dochádza priamo k spornosti údajov v registri poistencov a skutkovým stavom, nemá žalovaná inú možnosť, než takúto spornú situáciu zhojiť vydaním napadnutého rozhodnutia.

18. Vzhľadom na to, že žalobca prihlásil zamestnanca do registra poistencov až do 29. februára 2016, pričom platnosť formulára E 101 zanikla ku dňu 31. októbra 2015, dátum zániku poistenia podľa právnych predpisov Slovenskej republiky bol vo vzťahu k podanému Registračnému listu FO - zamestnanca v registri poistencov sporný. Z uvedeného dôvodu bola žalovaná v súlade s § 178 ods. 1 písm. a) bod prvý a § 210 ods. 1 zák. č. 461/2003 Z.z. oprávnená vydať napadnuté rozhodnutie. Následne jediný procesný postup, ktorý mohla žalovaná využiť v rámci odvolacieho konania, bol prvostupňové rozhodnutie potvrdiť, pričom skutočnosť, že zamestnanec od 01. januára 2016 podlieha právnym predpisom sociálneho zabezpečenia Poľskej republiky určila ZUS. Nápravu nesprávnej registrácie bolo možné žalovanou vykonať len vydaním rozhodnutia o zániku povinného sociálneho poistenia podľa slovenskej legislatívy uplynutím dňa 31. decembra 2015.

19. V postupe žalovanej nie je možné aplikovať § 30 ods. 1 písm. e) zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní, lebo zák. č. 461/2003 Z.z. špecificky pre konanie podľa zák. č. 461/2003 Z.z. upravuje podmienky, kedy môže správny orgán konanie zastaviť, a teda vylučuje aplikáciu správneho poriadku. Pokiaľ žalovaná rozhodla meritórne a konštatovala spolu s prvostupňovým rozhodnutím, že zamestnancovi sociálne poistenie zaniklo, tak tento výrok je súladný s procesným postupom, ktorý žalovaná a prvostupňový orgán v súlade s platnou právnou úpravou mohli a boli povinní aplikovať.

20. Žalovaná ďalej poukázala na ustanovenie § 2 ods. 2 SSP, podľa ktorého každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa môže za podmienok ustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde. V zmysle § 61 písm. a) SSP je žaloba procesný úkon, ktorým fyzická osoba alebo právnická osoba uplatňuje právo na súdnu ochranu porušeného alebo priamo dotknutého práva alebo právom chráneného záujmu. V zmysle § 177 ods. 1 SSP sa správnou žalobou žalobca môže domáhať ochrany svojich subjektívnych práv proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy. Aj z § 178 ods. 1 SSP - podľa ktorého je žalobcom 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 - vyplýva obmedzenie procesnej legitímácie len na tie fyzické a právnické osoby, ktoré boli

účastníkmi správneho konania, a ktoré o sebe tvrdia, že ako účastníci správneho konania boli rozhodnutím správneho orgánu ukrátené na svojich právach, t.j. že im takýmto rozhodnutím bola spôsobená ujma. Aktívna legitímácia na podanie žaloby je osobitná procesná podmienka, ktorá musí byť splnená na to, aby súd mohol vo veci konať a meritórne rozhodnúť. Podmienky konania sa skúmajú v každom štádiu súdneho konania a pokiaľ nie sú splnené, súd konanie zastaví.

21. Keďže v konaní nebolo sporné, že zamestnanec žalobcu podlieha uplatniteľnej legislatíve Poľskej republiky, čo v napadnutom rozsudku potvrdil aj krajský súd, žalovaná mala za to, že krajský súd mal prioritne vyriešiť otázku, či vôbec žalobca bol osobou oprávnenou domáhať sa ochrany práv svojho zamestnanca v prejednávanej príhode. Žalovaná mala za to, že žalobca v žalobe nepreukázal a nešpecifikoval, akým spôsobom bol napadnutým rozhodnutím poškodený na svojich právach. Taktiež ani netvrdil poškodenosť svojich práv ako zamestnávateľa, čo je hlavnou podmienkou, aby žaloba mohla byť žalobcom podaná. Taktiež žalobca nepoukázal na žiadne relevantné ustanovenia zákona ani na články koordinačných nariadení, ktoré by žalovaná svojím postupom porušila. Podľa názoru žalovanej vydaním napadnutého rozhodnutia nebolo zasiahnuté do subjektívnych práv žalobcu, avšak táto otázka nebola krajským súdom v napadnutom rozsudku vyriešená.

22. Nakoľko žalobca v žalobe nepreukázal, akým spôsobom napadnuté rozhodnutie zasahuje do jeho subjektívnych práv, žalovaná mala za to, že nie je aktívne hmotnoprávne legitimovaná osobou na podanie žaloby v zmysle § 178 ods. 1 SSP. V tejto súvislosti poukázala na uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. IV. ÚS 228/2011-9 zo dňa 02. júna 2011, podľa ktorého: „Na aktívnu legitímáciu na podanie žaloby o preskúmanie rozhodnutia správneho orgánu podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku (Rozhodovanie o žalobách proti rozhodnutiam a postupom správnych orgánov) nestačí, že žalobca bol účastníkom správneho konania (alebo sa s ním v správnom konaní malo ako s účastníkom konať), ale zároveň musel byť ako účastník správneho konania rozhodnutím, preskúmania zákonnosti ktorého sa domáha, ako aj postupom správneho orgánu na svojich právach ukrátený. Správne súdnictvo tak nie je založené na verejnej žalobe (actio popularis), ktorá by umožnila komukoľvek podať žalobu o preskúmanie rozhodnutia správneho orgánu. Ukrátenie práv žalobcu musí byť v žalobe tvrdené a podložené a aspoň potenciálne možné. Ako vyplýva z uvedeného, samotné postavenie účastníka v správnom konaní ešte k naplneniu podmienky dotknutosti, resp. ukrátenia práv žalobcu nevedie.“

23. Žalovaná tiež poukázala na to, že krajský súd sa v napadnutom rozsudku žiadnym spôsobom nevysporiadal so záverom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, vyjadrenom v rozsudku sp. zn. 1Sžso/41/2015 zo dňa 22. augusta 2017, týkajúcim sa obdobných právnych vecí, v ktorom Najvyšší súd SR ustálil, že žalovaná je oprávnená rozhodovať o vzniku povinného nemocenského poistenia, povinného dôchodkového poistenia a povinného poistenia v nezamestnanosti žalobcu ako zamestnanca, ktorý bol prostredníctvom príslušného formulára zaregistrovaný v registri poistencov, pričom Najvyšší súd SR zároveň poukázal na ustanovenia zák. č. 461/2003 Z.z., z ktorých táto právomoc žalovanej vyplýva. Obdobný názor tiež Najvyšší súd SR vyjadril aj v ďalších svojich rozhodnutiach, a to napr. 1Sžso/66/2015, 1Sžso/12/2016, 9Sžso/32/2016, 9Sžso/177/2015 a ďalšie.

24. Právo účastníka správneho konania na oboznámenie sa podkladmi rozhodnutia je širšie a za podmienok ustanovených SSP zahŕňa prístup k všetkým podkladom administratívneho rozhodnutia, ktoré administratívny orgán použil na rozhodnutie. Odopretie tohto práva účastníkovi administratívneho konania má za následok porušenie práva na poskytnutie inej právnej ochrany podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy SR. Ide o jeden z pilierov zákonnosti administratívneho konania, ktorý vyvažuje postavenie účastníka administratívneho konania oproti mocenskému postaveniu orgánu verejnej správy, ktorý z titulu verejnej moci danej mu zákonom vedie a ovláda konanie.

25. Vo vzťahu k uzneseniu Veľkého senátu správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1Vs/1/2018 zo dňa 04. decembra 2018 žalovaná uviedla, že prijaté závery je možné aplikovať len v prípadoch, kedy bola uplatniteľná legislatíva určená vzájomnou dohodou medzi žalovanou a ZUS v zmysle čl. 16 (4) vykonávacieho nariadenia. Napadnuté rozhodnutie vychádza z jednoznačne

preukázanej skutočnosti, že vo vzťahu k zamestnancovi došlo zo strany ZUS v zmysle čl. 16 (2) vykonávacieho nariadenia, k individuálnemu určeniu poľskej uplatniteľnej legislatívy, ktoré sa v súlade s čl. 16 (3) vykonávacieho nariadenia stalo definitívnym, pričom skutočnosti týkajúce sa priebehu tohto určenia boli uvedené v napadnutom rozhodnutí. V danom prípade neexistovali medzi príslušnými inštitúciami sociálneho zabezpečenia protichodné stanoviská v otázke určenia uplatniteľnej legislatívy, na ktorých by niektorá z inštitúcií trvala, a teda tu neexistovala neistota, ktorá by vyžadovala uplatnenie postupu uvedeného v čl. 16 (4) vykonávacieho nariadenia. Z uvedeného vyplýva, že krajský súd v napadnutom rozsudku nesprávne vec právne posúdil.

26. Žalovaná mala aj s poukazom na vyššie uvedené za to, že pokiaľ by postupovala iným spôsobom, než vydaním napadnutého rozhodnutia a rozhodla sa napadnuté rozhodnutie nevydať, došlo by z jej strany k porušeniu práv účastníkov administratívneho konania. Krajský súd v napadnutom rozsudku nepopísal, akým iným spôsobom mala žalovaná postupovať. Žalovaná poukázala na aktuálnu judikatúru krajských súdov, ktoré v skutkovo rovnakých konaniach rozhodli v jej prospech, a to rozsudok Krajského súdu v Prešove č.k. 8Sa/2/2018-100 zo dňa 29. januára 2019, rozsudok Krajského súdu v Žiline sp. zn. 26Sa/13/2019 zo dňa 29. januára 2020, rozsudok Krajského súdu v Žiline sp. zn. 25Sa/31/2019 zo dňa 30. januára 2020, rozsudok Krajského súdu v Žiline sp. zn. 28Sa/19/2019 zo dňa 04. februára 2020.

27. Z uvedených dôvodov žalovaná navrhla, aby kasačný súd rozsudok krajského súdu zrušil a konanie zastavil, alternatívne, aby rozsudok krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

28. Žalobca, ani ďalší účastník sa ku kasačnej sťažnosti nevyjadrili.

### III.

#### Právne posúdenie veci kasačným súdom

29. Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP) postupom podľa § 452 ods. 1 SSP v spojení s § 439 SSP preskúmal prípustnosť kasačnej sťažnosti a po zistení, že kasačnú sťažnosť podala sťažovateľka včas (§ 443 ods. 2 písm. a/ SSP), preskúmal napadnutý rozsudok spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu a jednohlasne (§ 464 v spojení s § 139 ods. 4 SSP) dospel k záveru, že rozsudok správneho súdu je potrebné zrušiť.

30. Kasačný súd rozhodol bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP) s tým, že deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený na úradnej tabuli súdu a na internetovej stránke Najvyššieho súdu SR. Rozsudok bol verejne vyhlásený 30. júna 2021 (§ 137 ods. 4 SSP v spojení s § 452 ods. 1 SSP).

31. 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.

32. 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.

33. Podľa § 462 ods. 1 SSP, ak kasačný súd po preskúmaní zistí dôvodnosť kasačnej sťažnosti, rozhodne o zrušení napadnutého rozhodnutia a podľa povahy vráti vec krajskému súdu na ďalšie konanie alebo konanie zastaví, prípadne vec postúpi orgánu, do ktorého pôsobnosti patrí.

34. Predmetom konania bolo preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovanej, ktorým zamietla odvolanie žalobcu a ďalšieho účastníka a potvrdila prvostupňové rozhodnutie, ktorým bolo rozhodnuté tak, že ďalšiemu účastníkovi konania ako zamestnancovi žalobcu zaniklo povinné nemocenské poistenie, povinné dôchodkové poistenie a povinné poistenie nezamestnanosti podľa slovenskej legislatívy dňa 31. decembra 2015.

35. Kasačný súd v prvom rade považuje za potrebné zdôrazniť, že správne súdnictvo nie je založené na princípe verejnej žaloby, ktorý umožňuje komukoľvek podať žalobu o preskúmanie rozhodnutia správneho orgánu. I keď aktívna žalobná legitímácia nemá formálne povahu procesnej podmienky konania, správny súd je povinný ju skúmať počas celého konania. Ukrátenie práv žalobcu musí byť v žalobe tvrdené a podložené a aspoň potencionálne možné. Samotné postavenie účastníka správneho konania k naplneniu podmienky ukrátenia práv žalobcu nevedie.

36. V tejto súvislosti kasačný súd poukazuje na rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Sžr/2/2014, v ktorom najvyšší súd uviedol: „Súd v každej konkrétnej veci posudzuje, či žalobca spĺňa zákonom stanovené podmienky procesnej aktívnej legitímácie na podanie žaloby v správnom súdnictve. Žalobná legitímácia v zmysle § 247 ods. 1 a § 250 ods. 2 OSP musí byť daná pre všetky prípady, kedy je dotknutá právna sféra žalobcu. S prihliadnutím na účel súdneho prieskumu administratívnych rozhodnutí, táto podmienka musí byť splnená v priebehu celého konania...“

37. Ustanovenie § 178 ods. 1 SSP upravuje žalobnú legitímáciu. Za kumulatívneho splnenia zákonných podmienok možno žalobcu považovať za žalobne legitímovaného na podanie správnej žaloby. V tejto súvislosti je nutné rozlišovať medzi procesnou legitímáciou ako spôsobilosť byť účastníkom konania a vecnou legitímáciou plynúcou z hmotného práva. Žalobnú legitímáciu má v zásade účastník administratívneho konania, voči ktorému bolo vydané napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie, ktorým bol ukrátený na svojich právach alebo právom chránených záujmoch. Ukrátenie na subjektívnych právach spojené s vydaním žalovaného rozhodnutia je osoba, ktorá správnu žalobu podáva, preukázať svojim tvrdením v žalobe. V prípade pochybností má však správny súd vždy možnosť žiadať žalobcu, aby dotknutie na právach podrobne opísal a preukázal. Pravdivosť tohto tvrdenia sa následne preukáže v konaní samom.

38. S poukazom na ustanovenie § 178 ods. 1 SSP treba považovať za náležitosť žaloby aj konkrétne tvrdenie žalobcu o tom, že bol ukrátený na svojich právach nezákonným rozhodnutím správneho orgánu, pričom musí ísť o subjektívne práva vyplývajúce z právneho predpisu. Len tak môže súd posúdiť otázku aktívnej legitímácie žalobcu.

39. Podľa názoru kasačného súdu krajský súd otázku aktívnej legitímácie žalobcu neposúdil správne, ak nevzal do úvahy, že žalobcom môže byť len osoba, ktorá tvrdí ukrátenie svojich práv alebo právnych záujmov preskúmaným rozhodnutím alebo tvrdí aspoň potenciálnu možnosť ich ukrátenia. Napriek skutočnosti, že žalovaná túto skutočnosť nenamietala v rámci konania pred krajským súdom a v kasačnej sťažnosti v zásade nie je prípustné uplatňovanie nových skutočností (§ 441 SSP), aktívna legitímácia žalobcu je podmienkou, bez splnenia ktorej nie je možné žalobe priznať úspech. Správne súdy prihliadajú na splnenie tejto podmienky počas celého konania, a to aj bez námietky druhého účastníka konania.

40. Kasačný súd dospel k záveru, že z podanej žaloby nie je zrejmé, v čom spočíva ukrátenie práv žalobcu ako zamestnávateľa. Žalobca v žalobe síce uvádza, že sa cíti byť ukrátený na svojich právach nezákonným postupom a rozhodnutím žalovanej a domáha sa ochrany svojich subjektívnych práv, ktoré však následne žiadnym spôsobom nešpecifikuje. Žalobca v podanej žalobe poukazuje na možné ukrátenie práv svojho zamestnanca.

41. Z uvedených dôvodov kasačný súd kasačnou sťažnosťou napadnutý rozsudok krajského súdu postupom podľa § 462 ods. 1 SSP zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie. V ďalšom konaní bude úlohou krajského súdu postupovať vo vyššie naznačenom smere, vysporiadať sa s aktívnou legitímáciou žalobcu a vo veci znovu rozhodnúť. Zároveň je krajský súd viazaný právnym názorom vyjadreným v tomto rozhodnutí (§ 469 SSP).

42. V novom rozhodnutí krajský súd rozhodne aj o nároku na náhradu trov kasačného konania (§ 467 ods. 3 SSP).

43. Toto rozhodnutie prijal senát pomerom hlasov 3:0.

**Poučenie:**

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