

Súd: Najvyšší súd SR  
Spisová značka: 9Sžsk/60/2018  
Identifikačné číslo spisu: 2014200310  
Dátum vydania rozhodnutia: 27.03.2019  
Meno a priezvisko: JUDr. Judita Kokolevská  
Funkcia: sudca  
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2019:2014200310.3

## ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Judity Kokolevskej a členiek senátu JUDr. Viery Nevedelovej a JUDr. Sone Langovej v právnej veci žalobkyne: U. G. X., bytom F. XA/XX, XX XXX O.-O., F. H., právne zast. V4 Legal, s.r.o., so sídlom 010 01 Žilina, Tvrdého 10, IČO: 36 858 820, proti sťažovateľke (predtým žalovanej): Sociálna poisťovňa - ústredie, so sídlom Ul. 29. augusta č. 8-10, Bratislava, za účasti: L. U. P., nar. XX.XX.XXXX, bytom F. Xb/XX, XXX XX O. - O., F. H., v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovanej č. 8408-4/2014-BA zo dňa 31.03.2014, o kasačnej sťažnosti žalovanej proti rozsudku Krajského súdu v Trnave č. k. 20S/29/2014-197 zo dňa 19.01.2018, takto

### rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť proti rozsudku Krajského súdu v Trnave č. k. 20S/29/2014-197 zo dňa 19.01.2018 z a m i e t a.

Žalobkyňa má právo na úplnú náhradu trov kasačného konania.

### Odôvodnenie

1. Krajský súd v Trnave rozsudkom č. k. 20S/29/2014-197 zo dňa 19.01.2018 zrušil rozhodnutie žalovanej č. 8408-4/2014-BA zo dňa 31.03.2014, ktorým žalovaná okrem formálnej zmeny textu prvostupňového rozhodnutia potvrdila rozhodnutie Sociálnej poisťovne, pobočka Trnava č. 700-0288/2011-23 z 12.09.2011, že žalobkyni nevzniklo nemocenské poistenie, dôchodkové poistenie a poistenie v nezamestnanosti dňom 07.04.2010 podľa slovenskej legislatívy. Žalobkyni priznal právo na náhradu trov konania a účastníkovi pánovi P. náhradu trov konania nepriznal.

2. Krajský súd poukázal na to, že aj keď žalovaná v odôvodnení svojho rozhodnutia popísala vnútroštátnu i medzinárodnú úpravu posudzovaného nároku, obsah spolupráce s orgánmi sociálneho zabezpečenia Poľskej republiky i spôsob vykonávania šetrenia v tomto konkrétnom prípade, svoje potvrdzujúce stanovisko odôvodnila iba tým, že výsledkami kontroly vykonanej dňa 07.07.2011 nebolo preukázané, že by žalobkyňa na území Slovenskej republiky vykonávala činnosť v zamestnaneckom pomere. Výtkol žalovanej, že hoci konštatovala aj akceptovanie návrhu poľskej inštitúcie sociálneho zabezpečenia na uzatvorenie dohody v súlade s článkom 16 (4) vykonávacieho nariadenia Európskeho

parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009, v zmysle ktorej malo byť žalobkyni určené poľské zákonodarstvo, vznik takejto dohody, jej formu a právne účinky podrobnejšie nezdôvodnila, a v konečnom dôsledku ju ani jednoznačne neoznačila za podklad svojho rozhodnutia. Žalovaná tak neodstránila nedostatky odôvodnenia rozhodnutia správneho orgánu prvého stupňa. Konštatoval tiež, že hoci samotné parametre tvrdeného pracovného pomeru žalobcu (pracovná doba, mzda, vzdialenosť miesta výkonu práce od bydliska žalobcu) a zistenia správnych orgánov vzbudzujú pochybnosti o reálnom výkone pracovnej činnosti a naznačujú iný účel prihlásenia žalobcu do slovenského sociálneho systému, správne orgány to nezbavuje povinnosti vykonať relevantné dokazovanie a prijaté rozhodnutia odôvodniť v súlade s požiadavkami zákona (§ 209 zákona č. 461/2003 Z. z.). Krajský súd preto dospel k záveru o nepreskúmateľnosti napadnutého rozhodnutia pre nedostatok dôvodov, z dôvodu ktorého toto podľa § 191 ods. 1 písm. d) SSP zrušil a vec vrátil žalovanej na ďalšie konanie.

3. Proti tomuto rozsudku žalovaná včas podala kasačnú sťažnosť z dôvodu, že krajský súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci a tiež z dôvodu, že sa odklonil od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu (§ 440 ods. 1 písm. g) a h) SSP). Trvala na tom, že napadnuté rozhodnutie je vydané na základe dostatočne zisteného skutkového stavu veci a po zhodnotení všetkých relevantných dôkazov. Poukázala na to, že zamestnávateľ žalobcu nepredložil doklady ako objednávky či faktúry ohľadom činností realizovaných jeho zamestnancami, pričom od osôb, na ktoré sa uplatňuje základné nariadenie sa vyžaduje, aby dotknutým inštitúciám postúpili informácie, dokumenty či podporné doklady potrebné na posúdenie ich situácie. Preto bolo aj povinnosťou žalobkyne predložiť alebo navrhnúť také dôkazy, ktoré by nespochybniteľným spôsobom preukazovali, že na území Slovenskej republiky aj vykonávala prácu dojednanú v pracovnej zmluve. Žalobkyňa však pre účely aplikácie základného nariadenia nepreukázala, že k reálnemu výkonu jej činnosti na území Slovenskej republiky skutočne došlo, v dôsledku čoho neuniesla svoju dôkaznú povinnosť. Žalovaná v kasačnej sťažnosti tiež poukázala na viacero rozsudkov Krajského súdu v Žiline (sp. zn. 21Scud/22/2014, 21Scud/35/2014, 21Scud/9/2013) a na rozsudok najvyššieho súdu (10Sžso/22/2015), kedy v obdobnom prípade bolo rozhodnuté v prospech žalovanej. Navrhla preto, aby najvyšší súd rozsudok krajského súdu zmenil tak, že žalobu zamietne alebo aby rozsudok krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

4. Žalobkyňa vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti navrhla rozsudok krajského súdu potvrdiť.

5. Dňom 01.07.2016 nadobudol účinnosť zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“). V zmysle § 491 ods. 1 SSP, ak nie je ďalej ustanovené inak, platí tento zákon aj na konania začaté podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „OSP“) predto dňom nadobudnutia jeho účinnosti. V danom prípade tak bolo potrebné v konaní postupovať podľa ustanovení nového procesného predpisu.

6. Najvyšší súd Slovenskej republiky ako kasačný súd (§ 11 písm. g/ S. s. p.) preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu, v súlade s § 455 S. s. p. bez pojednávania, a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť žalovanej nebola podaná dôvodne a je potrebné ju zamietnuť.

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

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

9. Podľa čl. 1 základného nariadenia „bydlisko“ znamená miesto, kde osoba zvyčajne býva.

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

členského štátu bydliska.

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

12. Podľa čl. 16 ods. 3 vykonávacieho nariadenia predbežné určenie uplatniteľných právnych predpisov, ako sa stanovuje v odseku 2, sa stáva definitívnym do dvoch mesiacov odo dňa, keď boli inštitúcie určené príslušnými orgánmi dotknutých členských štátov o ňom informované v súlade s odsekom 2, ak už uplatniteľné právne predpisy neboli definitívne určené na základe odseku 4 alebo najmenej jedna dotknutá inštitúcia neinformovala inštitúciu určenú príslušným úradom členského štátu bydliska do konca tejto dvojmesačnej lehoty o tom, že nemôže prijať toto určenie alebo že zaujala k tejto veci odlišné stanovisko.

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

14. Podľa čl. 16 ods. 5 vykonávacieho nariadenia príslušná inštitúcia členského štátu, ktorého právne predpisy boli predbežne alebo definitívne určené za uplatniteľné, to bezodkladne oznámi dotknutej osobe.

15. Podľa čl. 16 ods. 6 vykonávacieho nariadenia ak dotknutá osoba neposkytne informácie podľa odseku 1, uplatnia sa ustanovenia tohto článku na podnet inštitúcie určenej príslušným úradom členského štátu bydliska, len čo je o situácii tejto osoby informovaná, napríklad aj prostredníctvom inej dotknutej inštitúcie.

16. Podľa bodu 1 rozhodnutia č. A1 z 12. júna 2009 Správnej komisie pre koordináciu systémov sociálneho zabezpečenia o zavedení postupu dialógu a zmierovacieho postupu týkajúceho sa platnosti dokumentov, určenia uplatniteľných právnych predpisov a poskytovania dávok podľa nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 (ďalej len „rozhodnutie č. A1“) toto rozhodnutie stanovuje pravidlá na uplatňovanie postupu dialógu a zmierovacieho postupu, ktoré sa môžu použiť v týchto prípadoch:

- a) prípady, keď existujú pochybnosti o platnosti dokumentu alebo o správnosti podporných dokladov, ktoré uvádzajú situáciu osoby na účely uplatňovania nariadenia (ES) č. 883/2004 alebo nariadenia (ES) č. 987/2009, alebo
- b) prípady, keď existuje rozdiel v stanoviskách medzi členskými štátmi vo veci určenia uplatniteľných právnych predpisov.

17. Podľa bodu 5 rozhodnutia č. A1 inštitúcia alebo orgán, ktorý vyjadrí pochybnosti o platnosti dokumentu, ktorý vydala inštitúcia alebo orgán druhého členského štátu, alebo ktorý nesúhlasí s (dočasným) určením uplatniteľných právnych predpisov, sa týmto nazýva žiadajúcou inštitúciou. Inštitúcia druhého členského štátu sa týmto nazýva dožiadanou inštitúciou.

18. Podľa bodu 6 rozhodnutia č. A1 ak dôjde k jednej zo situácií uvedených v bode 1, žiadajúca inštitúcia sa obráti na dožiadanú inštitúciu, aby požiadala o potrebné objasnenie jej rozhodnutia a v prípade potreby zrušila príslušný dokument alebo ho vyhlásila za neplatný, alebo preskúmala alebo zrušila svoje rozhodnutie.

19. Podľa bodu 7 rozhodnutia A1 žiadajúca inštitúcia zdôvodní svoju žiadosť, pričom uvedie, že sa uplatňuje toto rozhodnutie, a poskytne príslušné podporné doklady, ktoré boli dôvodom žiadosti. Uvedie, kto bude jej kontaktnou osobou počas prvej fázy postupu dialógu.

20. Podľa bodu 9 rozhodnutia A1 dožiadaná inštitúcia čo najskôr informuje žiadajúcu inštitúciu o výsledku svojho prešetrovania, ale najneskôr do troch mesiacov od doručenia žiadosti.

21. Podľa bodu 10 rozhodnutia A1 ak sa pôvodné rozhodnutie potvrdí, zruší a/alebo ak sa dokument zruší alebo vyhlási za neplatný, dožiadaná inštitúcia o tom informuje žiadajúcu inštitúciu. O svojom rozhodnutí informuje aj dotknutú osobu a prípadne aj jej zamestnávateľa a oznámi im tiež, akými postupmi môžu toto rozhodnutie napadnúť v súlade s vnútroštátnymi právnymi predpismi.

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

23. V zmysle čl. 288 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (pôvodný čl. 249 Zmluvy o Európskom spoločenstve) je nariadenie právnym aktom únie, majúcom všeobecnú platnosť, je záväzná vo svojej celistvosti a priamo uplatniteľná vo všetkých členských štátoch. Rovnako rozhodnutie je záväzná v celom rozsahu. Nariadenie je teda nástrojom unifikácie európskeho práva a rozhodnutím orgánu členského štátu, vrátane vnútroštátneho súdu, nie je možné vylúčiť jeho použitie pre konkrétny prípad.

24. Otázka, či žalobkyňa spĺňa predpoklady pre aplikáciu čl. 13 ods. 3 základného nariadenia, a teda či je osobou, ktorá zvyčajne vykonáva činnosť ako zamestnaná osoba a činnosť ako samostatne zárobkovo činná osoba v odlišných členských štátoch, je predmetom posúdenia, na vykonanie ktorého je príslušná inštitúcia určená vykonávacím nariadením. Inštitúcia príslušná na vykonávanie sociálneho poistenia v inom členskom štáte než určuje nariadenie na takéto posúdenie príslušná nie je. Akýkoľvek iný postup by totiž viedol k popretiu cieľa nariadení, ktorým je o. i. aby osoby, ktoré sa pohybujú v rámci spoločenstva podliehali systému sociálneho zabezpečenia iba jediného členského štátu, aby sa tak predišlo prekryvaniu uplatniteľných ustanovení vnútroštátnych právnych predpisov a komplikáciám, ktoré by z toho mohli vzniknúť (bod 15 preambuly základného nariadenia). Pokiaľ by o skutočnosti, či konkrétna osoba spĺňa podmienky uplatnenia čl. 13 ods. 3 základného nariadenia rozhodovali inštitúcie sociálneho poistenia, resp. súdy jednotlivých štátov samostatne, mohlo by tak dôjsť k situácii, že rozhodnú rôzne, následkom čoho táto osoba by podliehala systému sociálneho zabezpečenia viacerých štátov alebo nepodliehala systému sociálneho zabezpečenia žiadneho zo štátov. Práve na vylúčenie vzniku takýchto situácií európsky normotvorca prijal základné a vykonávacie nariadenie, pričom vykonávacie nariadenie v čl. 16 v spojení prípadne s rozhodnutím č. A 1 stanovuje postup určovania uplatniteľnej legislatívy.

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

26. Pokiaľ sťažovateľka poukazovala na to, že akceptovala návrh poľskej inštitúcie sociálneho zabezpečenia ZUS zo dňa 10. októbra 2013 na uzatvorenie spoločnej dohody v súlade s článkom 16 (4) vykonávacieho nariadenia s tým, že žalobkyňi bolo určené poľské zákonodarstvo s konečnou platnosťou, kasačný súd na tento argument prihliadnuť nemohol. Pisomnosť, na ktorú sťažovateľka poukazuje totižto atribúty určenia uplatniteľnej legislatívy (vo vzťahu k žalobkyňi) na to príslušnou inštitúciou nespĺňa a to jednak pre svoju úplne všeobecnú formuláciu, nejednoznačnosť a neurčitosť tak vo vzťahu k subjektom, na ktoré by sa mala potenciálne vzťahovať, ako aj vo vzťahu k neohraničenému časovému obdobiu, počas ktorého by sa mala poľská legislatíva pre tieto subjekty považovať za definitívne určenú. Z predloženého administratívneho spisu preto nemožno bez pochybností vyvodit', či

príslušná poľská inštitúcia uplatniteľnú legislatívu práve vo vzťahu k žalobkyni určila a ak áno, tak ktorú a na aké konkrétne obdobie. Z tohto dôvodu odvolací súd argument sťažovateľky, že dohoda o uplatniteľnej legislatíve nemusí mať písomnú formu, za relevantný považovať nemohol a dospel k záveru, že otázka uplatniteľnej legislatívy vo vzťahu k pani U. G. X. nebola vyriešená s konečnou platnosťou, hoci ide o otázku predbežnú a pre ďalší procesný postup správneho orgánu rozhodnú, nakoľko jedine v prípade, že by v stanovenom období (od 7. apríla 2010) za rozhodnú bola žalobkyni príslušnou poľskou inštitúciou určená slovenská legislatíva, výlučne vtedy, by bola daná právomoc žalovanej o (ne)existencii povinného poistenia žalobkyne podľa slovenskej legislatívy rozhodovať. Sťažovateľka sa preto mylne domnieva, že nakoľko žalobkyňa podlieha poľskému zákonodarstvu, jej postup pri rozhodovaní v predmetnej veci bol správny.

27. K rovnakému záveru dospel aj Veľký senát správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, ktorý v uznesení sp. zn. 1Vs/1/2018 skonštatoval, že dohoda medzi inštitúciami dvoch alebo viacerých členských štátov Európskej únie podľa čl. 16 ods. 4 vykonávacieho nariadenia č. 987/2009 z 16.09.2009 musí byť určitá, čo do obsahu, ako aj subjektov, ktorých sa má určenie uplatniteľných právnych predpisov týkať a súčasne musí byť zachytená v akomkoľvek formáte (napr. písomne, na elektronickom nosiči a pod.) a založená do spisu Sociálnej poisťovne.

28. Sťažovateľka tvrdiac, že žalobkyni bola dohodou určená poľská legislatíva, konala a rozhodovala o existencii povinného sociálneho poistenia podľa slovenskej legislatívy, pričom opomenula prioritne vyriešiť otázku svojej právomoci. Z písomnej komunikácie medzi ZUS a sťažovateľkou pritom nie je ani zrejmé časové obdobie, počas ktorého bolo preukázané, že činnosť zamestnávateľov bola fiktívna. Nemožno teda tvrdiť, že na žalobkyňu sa vzťahuje poľské zákonodarstvo na základe dohody podľa § 16 ods. 4 vykonávacieho nariadenia.

29. Pokiaľ na základe vzájomnej koordinácie inštitúcie sociálneho zabezpečenia rozdielnych členských štátov EÚ určia príslušnú uplatniteľnú legislatívu jedného štátu dohodou, na sociálne poistenie dotknutej osoby sa bude aplikovať príslušná právna úprava štátu takto určená a dotknutá osoba bude podliehať pod právomoc štátu, ktorého legislatíva bola touto dohodou určená.

30. Definitívne určenie uplatniteľnej legislatívy iného členského štátu Európskej únie od určitého dátumu podľa čl. 16 ods. 2 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 (Uznesenie Veľkého senátu správneho kolégia sp. zn. 1Vs/1/2018).

31. Ak teda bola, či bude právoplatne určená legislatíva Poľskej republiky, inštitúcia ZUS má právomoc konať vo veci sociálneho poistenia žalobkyne podľa poľskej legislatívy a povinnosťou Sociálnej poisťovne bude podanie - prihlášku, ktorou sa začalo konanie, zaslať poľskej inštitúcii.

32. Vzhľadom na uvedené argumenty kasačný súd dospel k záveru, že rozhodnutie správneho orgánu bolo vydané predčasne, vzhľadom k tomu, že nie je určitým spôsobom preukázaná existencia dohody o určení príslušnej legislatívy podľa čl. 16 ods. 4 vykonávacieho nariadenia a nie je zrejماً právomoc sťažovateľky na konanie vo veci sociálneho zabezpečenia a tiež je zmätočné, nakoľko sťažovateľka konala a rozhodovala podľa slovenskej legislatívy, hoci vychádzala z toho, že žalobkyňa v oblasti sociálneho poistenia podlieha poľskej legislatíve. Nakoľko kasačný súd kasačnú sťažnosť sťažovateľky vyhodnotil ako nedôvodnú, túto zamietol podľa § 461 SSP, hoci z iných dôvodov, než pre ktoré krajský súd rozhodnutie sťažovateľky (vecne správne) zrušil a vec jej vrátil na ďalšie konanie.

33. Kasačný súd ako relevantnú nevyhodnotil ani kasačnú námietku sťažovateľky, že krajský súd sa svojim rozhodnutím odklonil od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu, nakoľko rozhodnutie sťažovateľky bolo krajským súdom zrušené výlučne z procesných dôvodov, pre nepreskúmateľnosť pre nedostatok dôvodov.

34. V ďalšom konaní sťažovateľka bude postupovať v naznačenom smere tak, aby odstránila vyššie uvedené pochybenia, pričom je viazaná právnym názorom kasačného súdu. Sťažovateľka vyčká na určenie uplatniteľnej legislatívy podľa čl. 16 ods. 2 vykonávacieho nariadenia, prípadne využije postup podľa čl. 16 ods. 3 a 4 vykonávacieho nariadenia v spojení s rozhodnutím A1. V prípade určenia slovenskej legislatívy, zrealizuje konanie podľa zákona č. 461/2003 Z. z. Ak však bude určená poľská legislatíva, postúpi prihlášku poľskej inštitúcií sociálneho zabezpečenia ZUS.

35. O náhrade trov kasačného konania kasačný súd rozhodol podľa § 467 ods. 1 a § 167 ods. 1 SSP tak, že úspešnej žalobkyni priznal ich plnú náhradu.

36. Toto rozhodnutie bolo prijaté pomerom hlasov 3 : 0.

**Poučenie:**

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.