

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 7Sžsk/53/2020
Identifikačné číslo spisu: 3019200455
Dátum vydania rozhodnutia: 21.04.2021
Meno a priezvisko: JUDr. Viola Takáčová
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2021:3019200455.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Violy Takáčovej, PhD. a členiek senátu JUDr. Zdenky Reisenauerovej a JUDr. Aleny Adamcovej, v právnej veci žalobcu: T. L., narodený XX. Y. XXXX, bytom v U. O., V. Č.. XXX/XX, právne zast.: JUDr. Šimonom Cibulkom, advokátom so sídlom v Trenčíne, Jilemnického č. 2, proti žalovanej: Sociálna poisťovňa, ústredie, so sídlom v Bratislave, Ul. 29. augusta č. 8-10, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovanej z 08. októbra 2019, Číslo: 60330-3/2019-BA, o kasačnej sťažnosti žalovanej proti rozsudku Krajského súdu v Trenčíne z 26. februára 2020, č.k. 28Sa/44/2019-48, t a k t o

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Trenčíne z 26. februára 2020, č.k. 28Sa/44/2019-48 z r u š u j e a v e c m u v r a c i a n a d ě a ľ š i e k o n a n i e .

Odôvodnenie

I.

1. Krajský súd v Trenčíne (ďalej len „krajský súd“) napadnutým rozsudkom z 26. februára 2020, č.k. 28Sa/44/2019-48 postupom podľa § 191 ods. 1 písm. c/ zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) zrušil rozhodnutie žalovanej z 08. októbra 2019, Číslo: 60330-3/2019-BA, ako aj prvostupňové správne rozhodnutie Sociálnej poisťovne, pobočka Trenčín z 05. júna 2019, Číslo: 700-0810535919-GC04/19 a vec vrátil prvostupňovému správne orgánu na ďalšie konanie. Žalovaná rozhodnutím z 08. októbra 2019 postupom podľa § 218 ods. 2 zákona č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení v rozhodnom znení (ďalej len „zákon č. 461/2003 Z.z.“) na odvolanie žalobcu zmenila prvostupňové správne rozhodnutie z 05. júna 2019 tak, že text vo výroku „október 2006, január 2007, február 2007, júl 2007, august 2007, december 2007 a január 2008“ nahradila textom „... 1. október 2006 až 26. október 2006, 1. január 2007 až 15. január 2007, 25. január 2007 až 31. január 2007, 1. február 2007 až 4. február 2007, 1. júl 2007 až 9. júl 2007, 16. júl 2007 až 31. júl 2007, 1 august 2007 až 5. august 2007, 9. august 2007 až 12. august 2007, 1. december 2007 až 17. december 2007, 20. december 2007 až 31. december 2007, 1. január 2008 až 15. január 2008 a 30. január 2008 až 31. január 2008...“. V ostatných častiach výroku žalovaná prvostupňové správne rozhodnutie potvrdila.

2. Pre úplnosť, prvostupňový správny orgán rozhodnutím z 05. júna 2019 podľa § 178 ods. 1 písm. a/, bod deviaty a § 240 zákona č. 461/2003 Z.z žalobcovi predpísal za obdobie júl 2006, august 2006, september 2006, október 2006, november 2006, december 2006, január 2007, február 2007, marec 2007, apríl 2007, máj 2007, jún 2007, júl 2007, august 2007, september 2007, október 2007, november 2007, december 2007, január 2008, február 2008, marec 2008, apríl 2008 penále v sume 1.624,94 eur vypočítané z dlžnej sumy poistného na nemocenské poistenie, poistného na starobné poistenie a príspevkov na starobné dôchodkové sporenie, poistného na invalidné poistenie, poistného do rezervného fondu solidarity, vo výške 0,05 % z dlžnej sumy za každý deň omeškania odo dňa splatnosti poistného a príspevkov do dňa, keď bola dlžná suma poukázaná na účet Sociálnej poisťovne v Štátnej pokladnici, do dňa začatia kontroly.

3. Krajský súd zákonnosť preskúmaného rozhodnutia žalovanej preskúmal v intenciách § 128 ods. 1 písm. c/, ods. 2 písm. c/, ods. 3 písm. c/, § 141 ods. 1, § 142 ods. 1, § 143 ods. 1, § 144 ods. 1, § 147 ods. 1,2,3, § 228 ods. 3, § 240 ods. 1,2 a § 241 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z.z., postupom v zmysle relevantnej právnej úpravy ustanovenej v SSP a dospel k záveru o dôvodnosti podanej žaloby.

4. Krajský súd vyhovel zásadnej námietke žalobcu o premlčaní práva Sociálnej poisťovne predpísať penále. V tejto súvislosti uvádzal, že k odpovedi na otázku, či právo orgánu verejnej správy sankcionovať určité protiprávne konanie, majúce svoj základ v nesplnení zákonom uloženou povinnosťou, je nepremlčateľné, nie je možné dospieť výkladom, ako sa k tomu dopracovala žalovaná, ale nepremlčateľnosť práva uložiť sankciu musí byť v právnom predpise výslovne uvedená. To však nie je prípad penále ukladaného Sociálnou poisťovňou podľa § 240 zákona č. 461/2003 Z.z. v znení účinnom do 31. decembra 2010. Ak má orgán aplikácie práva použiť ustanovenie § 147 zákona č. 461/2003 Z.z. v rámci rozhodovania o predmete konania primerane, je potrebné vychádzať z právnej povahy a účelu penále, ktoré predstavuje sankciu za porušenie povinnosti žalobcu odvieť (zaplatiť) poistné a nie sankciu za to, že došlo k porušeniu registračnej (evidenčnej) povinnosti samostatne zárobkovo činných osôb v súvislosti so začiatkom a koncom jej podnikateľskej činnosti. Ukladanie penále na nesplnenie zákonnej povinnosti odvádzať (platiť) poistné včas a v riadnej výške predstavuje osobitnú formu administratívneho trestania. Pri administratívnom trestaní je potrebné v prípadoch absencie výslovnej právnej úpravy, čo je aj tento prípad, siahnuť po ustanoveniach trestného práva, či už hmotného alebo procesného. Vychádza sa z myšlienky, že administratívne trestanie je odvetvím práva, kde verejná autorita reprezentovaná orgánom verejnej správy ukladá fyzickej osobe alebo právnickej osobe sankciu za nesplnenie povinnosti ustanovenej zákonmi a ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi. Preto, súd pri riešení spornej otázky siahol po inštitútoch premlčania trestného stíhania (§ 87 Trestného zákona) a premlčania výkonu trestu (§ 90 Trestného zákona), vychádzajúc z toho, že trestné právo obdobne upravuje otázky ukladania sankcií (vo forme trestov) verejnou autoritou reprezentovanou trestnými súdmi, okrem iného aj za nesplnenie povinností stanovených zákonmi. Pritom treba mať na zreteli, že trestné právo postihuje spoločensky najzávažnejšie formy protiprávneho konania. Konkrétne sa súd zamerl na posúdenie otázok premlčania trestného stíhania a premlčania výkonu trestu pri trestných činoch majetkovej povahy svojou hmotnoprávnou podstatou súvisiacich s inštitútom sociálneho poistenia a poistného, a to trestné činy skrátenia dane a poistného podľa § 276 Trestného zákona, neodvedenia dane a poistného podľa § 277 Trestného zákona a nezaplatenia dane a poistného podľa § 278 Trestného zákona, keďže tieto sú z povahy vecí prirodzene komparovateľné s porušením povinnosti žalobcu odvádzať poistné včas a v riadnej výške. Z Trestného zákona je možné sa dozvedieť, že zákonodarca považuje uvedené trestné činy a v podstate všetky majetkové a hospodárske trestné činy za premlčateľné, pričom rozlišovacím kritériom pre presnú výmeru premlčacej doby je horná hranica trestnej sadzby trestu, ktorý by za konkrétny trestný čin bolo možné uložiť. Trestná sadzba (jej rozsah) je zase závislá od rozsahu trestného činu vyjadreného sumou dane alebo sumou poistného, o ktorú boli ukrátené verejné financie vyššie spomenutými trestnými činmi. Využitím argumentu a maiori ad minus možno teda uzavrieť, že ak Trestný zákon, upravujúci trestanie (sankcionovanie) najzávažnejších foriem protispoločenskej činnosti, výslovne upravuje princíp, podľa ktorého trestné činy skrátenia dane a poistného podľa § 276 Trestného zákona, neodvedenia dane a poistného podľa § 277 Trestného zákona a nezaplatenia dane a poistného podľa § 278 Trestného zákona sú za podmienok ustanovených

Trestným zákonom vždy premlčateľné bez ohľadu na výšku ujmy spôsobenej verejným rozpočtom, potom zákon č. 461/2003 Z.z., ktorý v ustanovení § 240 upravuje sankcionovanie obdobného protiprávneho konania, avšak formálne nižšej spoločenskej nebezpečnosti, musí vychádzať z rovnakého princípu, ktorým je bezvýnimočná premlčateľnosť práva (povinnosti) Sociálnej poisťovne predpísať penále.

5. Vzhľadom na vyššie uvedené, krajský súd postupom podľa § 191 ods. 1 písm. c/ SSP zrušil napadnuté rozhodnutie žalovanej a prvostupňové správne rozhodnutie a vec vrátil na ďalšie konanie.

6. O trovách konania krajský súd rozhodol podľa § 167 ods. 1 SSP v spojení s § 175 ods. 1 SSP a v konaní celkom úspešnému žalobcovi priznal proti žalovanej právo na úplnú náhradu dôvodne vynaložených trov konania.

II.

7. Proti tomuto rozsudku podala žalovaná v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť.

8. Namietala, že krajský súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 440 ods. 1 písm. g/ SSP).

9. Uviedla, že tak ako je v zákone č. 461/2003 Z.z. presne vymedzený právny dôvod predpísania penále a spôsob jeho predpísania, je presne vymedzená aj lehota, v ktorej sa právo predpísať penále premlčí pri splnení podmienok ustanovených v tomto zákone. Právo predpísať poistné sa podľa § 147 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z.z. premlčí za desať rokov odo dňa jeho splatnosti. Uvedené ustanovenie sa vzhľadom na § 241 ods. 1 vzťahuje aj na penále. Pri posudzovaní námietky premlčania vznesenej povinným subjektom voči predpísanému penále je rozhodujúci dátum splatnosti poistného, z ktorého bolo penále predpísané. Vychádzajúc z § 147 ods. 1 je nespochybniteľné, že ak pobočka Sociálnej poisťovne predpíše penále za obdobie dlhšie ako desať rokov, povinný subjekt môže čeliť uplatneniu tohto práva námietkou premlčania. Premlčacia doba vyplýva z ustanovenia § 147 ods. 1 pri splnení podmienok plynúcich z § 147 ods. 2 v spojení s § 228 ods. 3 zákona č. 461/2003 Z.z. v znení účinnom do 31. decembra 2010, v ktorom je ustanovené, že samostatne zárobkovo činná osoba je povinná prihlásiť sa na nemocenské poistenie a dôchodkové poistenie najneskôr do ôsmich dní od vzniku týchto poistení a odhlásiť sa z týchto poistení do ôsmich dní od ich zániku. Pokiaľ žalobca nesplnil povinnosť ustanovenú § 228 ods. 3 zákona č. 461/2003 Z.z., na vznesenú námietku premlčania žalovaná nemôže prihliadať. Žiadny iný názor nie je možné z týchto ustanovení vyvodiť. V § 241 ods. 1 zákona je odvolávka na celé ustanovenie § 147 a nielen na ods. 1 tohto ustanovenia, z čoho je zjavné, že zákon č. 461/2003 Z.z. presne vymedzuje, kedy sa právo predpísať penále premlčí.

10. Ďalej žalovaná uvádzala, že vo veci bolo jednoznačne preukázané, že žalobca, ktorému vzniklo povinné nemocenské poistenie a povinné dôchodkové poistenie samostatne zárobkovo činnnej osoby od 01. júla 2006, si svoje povinnosti voči Sociálnej poisťovni, t.j. oznamovaciu a odvodovú povinnosť, v lehote ustanovenej zákonom nesplnil. Svojím konaním žalobca porušil § 228 ods. 3 zákona č. 461/2003 Z.z., ktoré ukladalo povinnosť samostatne zárobkovo činnným osobám prihlásiť sa na nemocenské poistenie a dôchodkové poistenie najneskôr do ôsmich dní od vzniku týchto poistení a odhlásiť sa z týchto poistení do ôsmich dní. Rovnako bolo preukázané, že žalobca si svoju oznamovaciu povinnosť nesplnil ani dodatočne, napriek tomu, že bol k splneniu tejto povinnosti vyzvaný. V tejto súvislosti poukázala na rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 15. decembra 2011, sp. zn. 7Sžso/16/2011 a z 29. januára 2020, sp. zn. 7Sžsk/42/2018, ako aj na rozsudok Krajského súdu v Bratislave, sp. zn. 1S/69/2016. Dodala, že penále nie je sankciou za porušenie registračnej povinnosti, ale splnenie tejto povinnosti je podľa § 147 ods. 3 zákona č. 461/2003 Z.z. nevyhnutným predpokladom úspešného uplatnenia námietky premlčania.

11. Ustanovenie upravujúce premlčanie, ako aj ustanovenie upravujúce penále sú zakotvené v zákone č. 461/2003 Z.z., pričom sa na (ne)premlčanie práva predpísať penále nikdy nevzťahoval Trestný zákon a

ani nemohol, keďže subsidiárna aplikácia Trestného zákona nie je v zákone č. 461/2003 Z.z. upravená. Povinnosťou správnych orgánov, ako aj súdu, v rozsahu ich pôsobnosti je aplikovať platné právo a vykonať jeho výklad vychádzajúc zo znenia právnej normy s prihliadnutím na jej účel a vôľu zákonodarcu, čo mienil touto právnou úpravou ustanoviť. S odkazom na rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 11. októbra 2007, sp. zn. III. ÚS 274/07 uviedla, že správne súdy sú oprávnené odstraňovať nedostatky zákonnej úpravy, teda vyplňať tzv. pravé či nepravé medzery v práve. Súd však nie je oprávnený odmietnuť aplikovať jasné a vnútorne nerozporné ustanovenie zákona. Žalovaná nie je orgánom činným v trestnom konaní a vzhľadom na vymedzené kompetencie v zákone č. 461/2003 Z.z. ani nemôže byť orgánom činným v trestnom konaní, ktorý je oprávnený rozhodovať o premlčení trestného stíhania a premlčení výkonu trestu. Rovnako nie je oprávnená z dôvodu dispozičnej absencie aplikovať ustanovenia o premlčení trestného stíhania a premlčení výkonu trestu, na premlčanie práva predpísať penále, ktoré je výslovne upravené v zákone č. 461/2003 Z.z. Uzavrela, že aplikácia ustanovenia Trestného zákona na penále v oblasti práva sociálneho poistenia je nepripustná, nakoľko penále sa neukladá za spáchanie trestného činu, ktorého znaky sú uvedené v Trestnom zákone a pri ukladaní ktorého sa skúma trestná zodpovednosť a naplnenie skutkovej podstaty, ale sa predpisuje v prípade, ak povinná osoba poruší svoju odvodovú povinnosť ustanovenú v zákone č. 461/2003 Z.z. Penále je sankcia, ktorej právnym základom je rozhodnutie o predpísaní poistného a je upravené v zákone č. 461/2003 Z.z. rovnako, ako je upravené v tomto zákone aj premlčanie práva predpísať penále, respektíve jeho nepremlčateľnosť.

12. Navrhla, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnutý rozsudok krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

III.

13. Žalobca sa ku kasačnej sťažnosti žalovanej vyjadril podaním zo 04. júna 2020.

14. V plnom rozsahu sa stotožnil s rozsudkom krajského súdu a závermi z neho plynúcimi s tým, že v rámci rozhodovania o vyrubení penále je potrebné vychádzať z právnej povahy a účelu penále, ktoré predstavuje sankciu za porušenie povinnosti odvieť poistné a nie sankciu za to, že došlo k porušeniu registračnej povinnosti samostatne zárobkovo činnnej osoby v súvislosti so začiatkom a koncom jej podnikateľskej činnosti. Vyplyva to tiež z rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 25. septembra 2013, sp. zn. 7Sžso/36/2012. Je evidentný vecný súvis medzi právom na predpísanie poistného a povinnosťou v zmysle § 228 ods. 3 zákona č. 461/2003 Z.z. a nepremlčaním práva predpísať poistné, inak povedané, ak si samostatne zárobkovo činná osoba nesplní povinnosť v zmysle § 228 ods. 3 zákona č. 461/2003 Z.z. smerujúce k zisteniu, že vzniklo právo na predpísanie poistného, tak sa právo sociálnej poisťovne predpísať poistné nepremlčuje. Na druhej strane, ak teda penále nepredstavuje sankciu za porušenie registračnej povinnosti, tak za takéto porušenie nemôže vyplývať zákonné postihnutie žalobcu spočívajúce v nemožnosti úspešne si uplatniť námietku premlčania. Nepremlčateľnosť práva uložiť sankciu (penále) musí byť v právnom predpise výslovne uvedená; tiež dodal, že pojem „primerane“ upravený v § 241 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z.z. nemá rovnaký význam ako pojem „rovnako“, a teda gramatickým výkladom možno dospieť k záveru, že § 147 menovaného zákona ako celok neplatí na penále rovnako, ale platí primerane s ohľadom na účel a zmysel jednotlivých ustanovení. Ďalej uviedol, že žalovaná si zamieňa povinnú aplikáciu zákonných ustanovení upravujúcich subsidiaritu na jednej strane s aplikovaním porovnávacích metód právnej vedy a uplatňovaním metód výkladu na strane druhej, ktoré súd môže využiť pri rozhodovaní a v tomto smere svoje úvahy, ktorými sa spravoval pri posúdení podstatných a skutkových tvrdení a právnych argumentov strán, zrozumiteľne a presvedčivo vysvetlil. V danom prípade samotné konanie pred správnym súdom neprebiehala podľa Trestného zákona, to znamená, že samotné konanie, či samotné rozhodnutie sa subsidiárne neriadilo normami trestného práva. Súd na základe porovnávej právnej vedy na príklade Trestného zákona poukázal, prečo sa v danom prípade nemôže aplikovať nepremlčateľnosť práva predpísať penále v zmysle zákona č. 461/2003 Z.z. K rozhodnutiam, ktorými žalovaná podporila svoju argumentáciu uviedol, že uznesenie sp. zn. 7Sžso/16/2011 sa týka nepremlčateľnosti práva predpísať poistné a nie práva predpísať penále, navyše sa jedná o rozhodnutie vychádzajúce z predchádzajúcej právnej úpravy,

rozsudok sp. zn. 1S/69/2016 nepredstavuje ani judikát a nejde ani o rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a rozsudku sp. zn. 7Sžsk/42/2018 sa nevie vyjadriť, keďže nie je publikovaný na stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, a teda nemá možnosť verifikácie tvrdenia žalovanej. Dodal, že ani toto rozhodnutie nemá silu judikátu, t.j. nepredstavuje ustálenú rozhodovaciu prax kasačného súdu a považuje ho za ojedinelý. Uzavrel, že pokiaľ sa najvyšší súd stotožní s názorom krajského súdu, mal by vo veci zaujať stanovisko Veľký senát.

15. Navrhol, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť žalovanej ako nedôvodnú zamietol.

IV.

16. Vyjadrenie žalobcu bolo doručené žalovanej dňa 08. júna 2020 na vedomie.

V.

17. Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) ako súd kasačný (§ 11 písm. g/ SSP) preskúmal kasačnú sťažnosť postupom bez nariadenia pojednávania podľa § 455 SSP a po jej preskúmaní dospel k záveru, že kasačná sťažnosť je dôvodná.

18. Podľa § 2 ods. 1 SSP, v správnom súdnictve poskytuje správny súd ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

19. Podľa § 2 ods. 2 SSP, 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.

20. Podľa § 6 ods. 1 SSP, správne súdy v správnom súdnictve preskúmajú na základe žalôb zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej správy a iných zásahov orgánov verejnej správy, poskytujú ochranu pred nečinnosťou orgánov verejnej správy a rozhodujú v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

21. Podľa § 6 ods. 2 písm. c/ SSP, správne súdy rozhodujú v konaniach o správnych žalobách v sociálnych veciach.

22. Podľa § 199 ods. 1 písm. a/ SSP, sociálnymi vecami sa na účely tohto zákona rozumie rozhodovanie Sociálnej poisťovne.

23. Predmetom kasačného konania v danej veci bol rozsudok krajského súdu, ktorým súd zrušil rozhodnutie žalovanej z 08. októbra 2019, Číslo: 60330-3/2019-BA, ako aj prvostupňové správne rozhodnutie Sociálnej poisťovne, pobočka Trenčín z 05. júna 2019, Číslo: 700-0810535919-GC04/19 a vec vrátil prvostupňovému správne orgánu na ďalšie konanie. Žalovaná rozhodnutím z 08. októbra 2019 postupom podľa § 218 ods. 2 zákona č. 461/2003 Z.z. na odvolanie žalobcu zmenila prvostupňové správne rozhodnutie z 05. júna 2019 tak, že text vo výroku „október 2006, január 2007, február 2007, júl 2007, august 2007, december 2007 a január 2008“ nahradila textom „... 1. október 2006 až 26. október 2006, 1. január 2007 až 15. január 2007, 25. január 2007 až 31. január 2007, 1. február 2007 až 4. február 2007, 1. júl 2007 až 9. júl 2007, 16. júl 2007 až 31. júl 2007, 1. august 2007 až 5. august 2007, 9. august 2007 až 12. august 2007, 1. december 2007 až 17. december 2007, 20. december 2007 až 31. december 2007, 1. január 2008 až 15. január 2008 a 30. január 2008 až 31. január 2008...“. V ostatných častiach výroku žalovaná prvostupňové rozhodnutie potvrdila. Prvostupňový správny orgán rozhodnutím z 05. júna 2019 podľa § 178 ods. 1 písm. a/, bod deviaty a § 240 zákona č. 461/2003 Z.z. žalobcovi predpísal za obdobie júl 2006, august 2006, september 2006, október 2006, november 2006, december 2006, január 2007, február 2007, marec 2007, apríl 2007, máj 2007, jún 2007, júl 2007,

august 2007, september 2007, október 2007, november 2007, december 2007, január 2008, február 2008, marec 2008, apríl 2008 penále v sume 1.624,94 eur vypočítané z dlžnej sumy poistného na nemocenské poistenie, poistného na starobné poistenie a príspevkov na starobné dôchodkové sporenie, poistného na invalidné poistenie, poistného do rezervného fondu solidarity, vo výške 0,05 % z dlžnej sumy za každý deň omeškania odo dňa splatnosti poistného a príspevkov do dňa, keď bola dlžná suma poukázaná na účet Sociálnej poisťovne v Štátnej pokladnici, do dňa začatia kontroly.

24. Podľa § 141 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z.z. v rozhodnom znení, fyzická osoba a právnická osoba, ktoré sú povinné platiť poistné, sú povinné poistné odvádzať, ak tento zákon neustanovuje inak.

25. Podľa § 142 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z.z. v rozhodnom znení, poistné sa platí na účet Sociálnej poisťovne v Štátnej pokladnici za kalendárny mesiac pozadu, ak tento zákon neustanovuje inak.

26. Podľa § 143 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z.z. v rozhodnom znení, poistné je splatné do ôsmeho dňa kalendárneho mesiaca nasledujúceho po kalendárnom mesiaci, za ktorý sa platí poistné, ak tento zákon neustanovuje inak.

27. Podľa § 147 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z.z. v rozhodnom znení, právo predpísať poistné sa premlčí za desať rokov odo dňa jeho splatnosti, ak tento zákon neustanovuje inak.

28. Podľa § 147 ods. 2 zákona č. 461/2003 Z.z. v rozhodnom znení, právo predpísať poistné sa nepremlčuje, ak nebola splnená povinnosť ustanovená v § 228 ods. 3 a § 231 ods. 1 písm. b/.

29. Podľa § 228 ods. 3 zákona č. 461/2003 Z.z. v rozhodnom znení, samostatne zárobkovo činná osoba je povinná prihlásiť sa na nemocenské poistenie a dôchodkové poistenie najneskôr do ôsmich dní od vzniku týchto poistení a odhlásiť sa z týchto poistení do ôsmich dní od ich zániku.

30. Podľa § 240 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z.z. v rozhodnom znení, fyzickým osobám a právnickým osobám povinným odvádzať poistné a príspevky na starobné dôchodkové sporenie, 1) ktoré neodviedli poistné a príspevky na starobné dôchodkové sporenie 1) za príslušný kalendárny mesiac včas alebo ich odviedli v nižšej sume, Sociálna poisťovňa predpíše penále vo výške 0,05 % z dlžnej sumy za každý deň omeškania odo dňa splatnosti poistného a príspevkov na starobné dôchodkové sporenie 1) do dňa, keď bola dlžná suma poukázaná na účet Sociálnej poisťovne v Štátnej pokladnici, zaplatená v hotovosti, zaplatená exekútorovi alebo do dňa začatia kontroly, ak tento zákon neustanovuje inak.

31. Podľa § 241 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z.z. v rozhodnom znení, na pokuty a na penále platia ustanovenia § 142 ods. 6, § 143 ods. 3 a § 145 až 147 o poistnom primerane.

32. V predmetnej veci zásadným bolo vyriešenie otázky, či ustanovenie § 147 ods. 2 zákona č. 461/2003 Z.z. upravujúce nepremlčanie práva predpísať poistné, ak nebola splnená povinnosť ustanovená v § 228 ods. 3, t.j. ak samostatne zárobkovo činná osoba porušila povinnosť prihlásiť sa na nemocenské poistenie a dôchodkové poistenie najneskôr do ôsmich dní od vzniku týchto poistení a odhlásiť sa z týchto poistení do ôsmich dní od ich zániku, je možné aplikovať aj vo vzťahu k nepremlčaniu práva predpísať penále.

33. Krajský súd po preskúmaní veci aj s odkazom na ustanovenia Trestného zákona upravujúce premlčanie tak trestného stíhania, ako aj výkonu trestu dospel k záveru o bezvýnimočnej premlčateľnosti práva (povinnosti) Sociálnej poisťovne predpísať penále. Inak povedané, ustanovenie § 147 ods. 2 (v spojení s § 241 ods. 1) zákona č. 461/2003 Z.z. sa nemôže vzťahovať na predpis penále, a teda právo predpísať penále máuce sankčný charakter zásadne podlieha premlčaniu (bližšie pozri bod 4 tohto rozsudku, prípadne body 38 až 41 rozsudku krajského súdu).

34. S týmto odôvodnením sa najvyšší súd nestotožňuje.

35. Na úvod najvyšší súd poukazuje na to, že právne normy odvetvia sociálneho práva upravené (aj) v zákone č. 461/2003 Z.z. sa vyznačujú kogentným charakterom. Zákon č. 461/2003 Z.z. určuje povinnosť samostatne zárobkovo činnnej osoby (§ 14 ods. 1, § 15 ods. 1 v spojení s § 128 ods. 1,2,3 zákona č. 461/2003 Z.z.) platiť poistné a ustanovuje aj jeho splatnosť. Pre prípad nesplnenia si tejto povinnosti súčasne v § 240 ods. 1 upravuje povinnosť Sociálnej poisťovne predpísať penále. Právna úprava teda obligatórne určuje povinnosť fyzickej osobe alebo právnickej osobe povinnej odvieť poistné a príspevky na starobné dôchodkové sporenie zaplatiť v zákonom určenej lehote poistné a v prípade jeho neuhradenia alebo omeškania uhradiť predpísané penále. Penále je základným, zákonom ustanoveným právnym následkom nesplnenia odvodovej povinnosti, t.j. nesplnenia odvodovej povinnosti vôbec alebo jej nesplnenia v správnej výške alebo včas. Porušením odvodových povinností vzniká Sociálnej poisťovni vystupujúcej v pozícii verejnoprávnej inštitúcie zriadenej na výkon sociálneho poistenia, podľa § 240 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z.z. povinnosť, nie možnosť penále predpísať. Zároveň je potrebné dodať, že zákon č. 461/2003 Z.z. upravuje prípady, za ktorých k predpisu penále nemôže dôjsť. Sociálna poisťovňa penále nepredpíše, ak penále za kontrolované obdobie nie je vyššie ako 5 eur a tiež vtedy, ak ide o nevymáhateľnú pohľadávku podľa osobitného predpisu (zákon č. 7/2005 Z.z. o konkurze a reštrukturalizácii a o zmene a doplnení niektorých zákonov). Sociálna poisťovňa tiež nepredpíše penále v časti presahujúcej dlžnú sumu poistného a príspevkov na starobné dôchodkové sporenie za kontrolované obdobie (tzv. krátené penále). Len pre úplnosť najvyšší súd dodáva, že zákon č. 461/2003 Z.z. pozná aj inštitút odpustenia penále. V minulosti zákonodarca v zákone č. 461/2003 Z.z. zaviedol inštitút odpustenia penále s tým, že podľa § 240 ods. 3 zákona č. 461/2003 Z.z. v znení účinnom do 31. decembra 2004 Sociálna poisťovňa mohla na základe písomnej žiadosti fyzickej osoby a právnickej osoby povinnej odvádzať poistné v odôvodnených prípadoch odpustiť povinnosť zaplatiť penále alebo znížiť penále, ak tieto osoby zaplatili dlžné sumy poistného najneskôr v deň podania tejto žiadosti a v období odo dňa doručenia žiadosti do dňa vydania rozhodnutia o žiadosti, odvádza poistné včas a v správnej sume. Od 01. januára 2005, nadobudnutím účinnosti zákona č. 721/2004 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z.z., (pozri bod 61 zákona č. 721/2004 Z.z.) však bol tento inštitút zrušený. V ďalšom období bola možnosť odpustenia penále daná formou tzv. generálnych pardonov (pozri napríklad § 293ap, prípadne § 293bl zákona č. 461/2003 Z.z.).

36. Ďalší prípad, kedy Sociálna poisťovňa nemôže predpísať penále je prípad premlčania práva predpísať penále. V tomto smere zákon č. 461/2003 Z.z. v § 241 ods. 1 odkazuje na primerané použitie ustanovení § 142 ods. 6, § 143 ods. 3 a § 145 až 147. To znamená, že premlčanie práva predpísať penále sa bude riadiť ustanovením upravujúcim premlčanie práva predpísať poistné (§ 147 ods. 1). Vzhľadom na to, že zákonodarca v § 241 ods. 1 odkazuje na primerané použitie § 147 ako celku a nielen jeho jednotlivých častí (podobne ako to urobil v prípade § 142 ods. 6 a § 143 ods. 3), je potom možné dospieť k jedinému možnému záveru, že na premlčanie práva predpísať penále sa vzťahuje ustanovenie § 147 ako celok, teda aj vrátane odseku 2, v zmysle ktorého právo predpísať poistné sa nepremľčuje, ak nebola splnená povinnosť ustanovená v § 228 ods. 3, t.j. ak samostatne zárobkovo činná osoba porušila povinnosť prihlásiť sa na nemocenské poistenie a dôchodkové poistenie najneskôr do ôsmich dní od vzniku týchto poistení a odhlásiť sa z týchto poistení do ôsmich dní od ich zániku. V tomto smere najvyšší súd uvádza, že ak by mal zákonodarca v úmysle založiť stav prezentovaný tak žalobcom, ako aj krajským súdom, nič mu nebránilo takúto právnu konštrukciu explicitne upraviť v zákone, podobne ako to urobil napríklad v § 146 ods. 4 zákona č. 461/2003 Z.z. (na primeranú aplikáciu ktorého tiež v § 241 ods. 1 zákonodarca výslovne odkazuje), kde jasne uviedol, že ustanovenie o predpísaní penále sa na povolené sumy splátok dlžných súm nepoužije. Najvyšší súd si osvojuje názor žalovanej, že v opačnom prípade by tak boli pri posudzovaní podmienok premlčania práva na predpísanie penále zvýhodnené tie samostatne zárobkovo činné osoby, ktoré si svoje registračné povinnosti neplnia vôbec, oproti tým samostatne zárobkovo činným osobám, ktoré si totožné povinnosti splnili a neskôr sa dostali do omeškania splatením poistného a príspevkov.

37. V tejto súvislosti odkazuje najvyšší súd na rozsudok z 29. januára 2020, sp. zn. 7Sžsk/42/2018, podľa ktorého cit.: „ (...) Pokiaľ žalobca namietal premlčanie práva na predpísanie vyššie uvedeného penále, správny súd uvádza, že žalovaný správne pri vyporiadaní sa s touto námietkou žalobcu vychádzal z § 147 ods. 1 a 2 zák. č. 461/2003 Z. z., podľa ktorého právo predpísať poistné sa premlčí

za 10 rokov odo dňa jeho splatnosti, avšak toto právo sa nepremlčuje, ak nebola splnená povinnosť ustanovená v § 228 ods. 1 (predtým § 228 ods. 3 zákona č. 461/2003 Z.z. v znení účinnom do 31. decembra 2010; pozn. najvyššieho súdu) a § 231 ods. 1 písm. b). Vychádzajúc z tohto zákonného ustanovenia sa podľa § 241 ods. 1 zák. č. 461/2003 Z. z. na pokuty a penále vzťahujú aj ustanovenia § 147 o poistnom primerane. Preto námietka premlčania penále vznesená žalobcom nebola relevantná s poukazom na nesplnenie si povinnosti podľa § 228 ods. 1 zák. č. 461/2003 Z.z.“ [https://www.slovlex.sk/sk/vseobecne-sudy-sr/-/ecli/ECLI-SK-NSSR-2020-1016200575_1].

38. Čo sa týka námietky, že pojem „primerane“ upravený v § 241 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z.z. nemá rovnaký význam ako pojem „rovnako“, a teda gramatickým výkladom možno dospieť k záveru, že § 147 menovaného zákona ako celok neplatí na penále rovnako, ale platí primerane s ohľadom na účel a zmysel jednotlivých ustanovení, najvyšší súd uvádza, že zákonodarca nemal inú možnosť, než v príslušnom ustanovení § 241 ods. 1 použiť príslovku „primerane“, keďže podľa § 241 ods. 1 platia ustanovenia § 142 ods. 6, § 143 ods. 3 a § 145 až 147 nielen na penále, ale aj na pokuty. Navyše z bodu 4. prílohy č. 2 k legislatívnym pravidlám tvorby zákonov vyplýva cit.: „Ak sa majú novo-upravované právne vzťahy v celom rozsahu podrobiť už jestvujúcej právnej úprave, používa sa slovo „rovnako“. Ak sa majú na tieto vzťahy uplatňovať len niektoré časti jestvujúcej právnej úpravy, používa sa slovo „primerane“. Vo vzťahu k prejednávanej veci je zrejmé, že nešlo o súvis medzi novo-upravovaným právnym vzťahom na strane jednej a jestvujúcou právnou úpravou na strane druhej. Jedná sa o prípad, kedy zákonodarca jestvujúci inštitút platenia poistného, splatnosti poistného, vrátenia poistného, povolenia splátok dlžných súm poistného a premlčania poistného primerane aplikuje na v rovnakom čase jestvujúci inštitút predpisu penále.

39. V súvislosti s odkazom krajského súdu na právnú úpravu plynúcu z Trestného zákona, konkrétne na oblasť týkajúcu sa premlčania trestného stíhania a premlčania výkonu trestu a ďalších otázok s tým súvisiacich a čo do poukazu na trestný čin skrátene dane a poistného, trestný čin neodvedenia dane a poistného a trestný čin nezaplatenia dane a poistného, ktoré sú vždy premlčateľné, a teda o to viac by premlčaniu malo podliehať právo predpísať penále (keďže ide o protiprávne konanie nižšej spoločenskej nebezpečnosti) najvyšší súd uvádza, že bezbrehá aplikácia ustanovení tak Trestného zákona, ako aj Trestného poriadku prináleží výlučne orgánom činným v trestnom konaní. Je vždy nutné v prvom rade prihliadať na osobitosti toho-ktorého administratívneho konania a inštitúty, ktoré ho charakterizujú. V predmetnej veci sa jedná o administratívne konanie, v rámci ktorého svoju právomoc vykonáva Sociálna poisťovňa majúca status verejnoprávnej inštitúcie zriadenej na výkon sociálneho poistenia (pozri § 120 v spojení s § 178 a § 179 zákona č. 461/2003 Z.z.). Odhliadnuc od toho, že penále sa svojím charakterom skôr približuje k sankcii ako právneho následku nesplnenia odvodovej povinnosti, t.j. nesplnenia odvodovej povinnosti vôbec alebo jej nesplnenia v správnej výške alebo včas, než k úroku z omeškania, penále nie je inštitútom trestnoprávnym, ale sociálno-právnym (v širšom zmysle administratívno-právnym), ktorý je v celom rozsahu upravený v zákone č. 461/2003 Z.z. vrátane inštitútu premlčania práva predpísať penále. Z toho dôvodu, sa krajský súd uchýlil k analógii bez toho, aby mal na to splnené predpoklady. Analógia ako interpretačné pravidlo, umožňuje sudcovi použiť ustanovenie svojím obsahom a účelom natoľko podobné, že je žiaduce posúdiť podľa neho i právne veci, ktoré do hypotézy právnej normy výslovne poňaté neboli. Najvyšší súd v tejto súvislosti ďalej dopĺňa, že analogické využitie ustanovení Trestného zákona a Trestného poriadku primárne do úvahy prichádza vtedy, ak ide o dodržanie zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona, ktoré je potrebné použiť aj na ukládanie sankcií v rámci správneho trestania (napríklad uplatnenie absorpčnej zásady pri ukladaní sankcií za priestupky / iné správne delikty) a tiež, ak ide o základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku, ktoré je potrebné použiť na správne trestanie (§ 2 Trestného poriadku). Pôjde však vždy iba o také zásady, ktoré nie sú upravené správnymi normami a súčasne povaha ktorých umožňuje ich priamu aplikabilitu aj v oblasti správneho (administratívneho) práva.

40. Z týchto dôvodov sa najvyšší súd prikláňa k názoru prezentovanému žalovanou, a teda právo predpísať penále v prípade, ak si samostatne zárobkovo činná osoba nesplní registračnú povinnosť plynúcu z § 228 ods. 3 zákona č. 461/2003 Z.z. v znení účinnom do 31. decembra 2010, premlčaniu nepodlieha rovnako, ako premlčaniu nepodlieha právo predpísať poistné pri porušení totožnej povinnosti

podľa § 228 ods. 3 zákona č. 461/2003 Z.z. v znení účinnom do 31. decembra 2010.

41. Z dôvodov uvedených vyššie, najvyšší súd napadnutý rozsudok krajského súdu podľa § 462 ods. 1 v spojení s § 440 ods. 1 písm. g/ SSP zrušil a vrátil mu vec na ďalšie konanie.

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

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

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

Poučenie:

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