

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 1Vs/1/2018
Identifikačné číslo spisu: 5014200655
Dátum vydania rozhodnutia: 4. decembra 2018
Meno a priezvisko: JUDr. Jozef Milučký
Funkcia:
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2018:5014200655.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky vo veľkom senáte správneho kolégia zloženom z predsedu senátu JUDr. Jozefa Milučkého a členov senátu JUDr. Zdenky Reisenauerovej, JUDr. Jany Zemkovej, PhD., JUDr. Eleny Berthotyovej, PhD., JUDr. Judity Kokolevskej, JUDr. Viery Nevedelovej a Mgr. Viliama Pohančeniča, v právnej veci žalobkyne: Z. D. W., nar. XX.XX.XXXX, bytom I., proti žalovanej: Sociálna poisťovňa - ústredie, so sídlom Ul. 29. augusta č. 8-10, Bratislava, za účasti ďalšieho účastníka konania: Z. S. K., r. č. XXXXXXXXXXXX., bytom R., v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovanej č. 8506-5/2014-BA zo dňa 26.03.2014, o kasačnej sťažnosti žalobkyne proti rozsudku Krajského súdu v Žiline
č.k. 20Scud/47/2014-130 z 18. októbra 2016, takto

r o z h o d o l :

Veľký senát správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky na otázky nastolené uznesením Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 9Sžsk/22/2017 zo dňa 16. mája 2018 p r i j í m a

Odpoveď na 1/ otázku:

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.

Odpoveď na 2/ otázku:

Definitívne určenie uplatniteľnej legislatívy iného členského štátu Európskej únie od určitého dátumu podľa čl. 16 ods. 3 Nariadenia Európskeho parlamentu Rady (ES) č. 987/2009 (ďalej len „vykonávacie nariadenie“), ktorým sa vykonáva Nariadenie (ES) Európskeho parlamentu a Rady č. 883/2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia (ďalej len „základné nariadenie“) 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.

O d ô v o d n e n i e

I.

Uznesenie senátu 9S správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky

1. Uznesením sp. zn. 9Sžsk 22/2017 zo dňa 16. mája 2018 senát 9S Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „senát 9S“) podľa § 22 ods. 1 písm. a/ zákona č. 162/2015 Z.z. Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“) postúpil vec vedenú na Najvyššom súde Slovenskej republiky (ďalej tiež „najvyšší súd“) pod sp. zn. 9Sžsk/22/2017 na prejednanie a rozhodnutie veľkému senátu správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej tiež „veľký senát“).

2. Z odôvodnenia uvedeného uznesenia vyplýva, že Krajský súd v Žiline (ďalej tiež „krajský súd“) rozsudkom č.k. 20Scud/47/2014-130 z 18.10.2016 (ďalej tiež „kasačnou sťažnosťou napadnutý rozsudok“, „napadnutý rozsudok“ alebo „rozsudok krajského súdu“) zamietol žalobný návrh na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovanej č. 8506-5/2014-BA z 26.03.2014 (ďalej tiež „rozhodnutie žalovanej“, „napadnuté rozhodnutie správneho orgánu“, „druhostupňové správne rozhodnutie“), ktorým žalovaná rozhodla o odvolaní žalobkyne proti rozhodnutiu prvostupňového správneho orgánu - Sociálnej poisťovne, pobočka Trnava č. 700-0270/2011-23 z 12.09.2011 (ďalej tiež „prvostupňové správne rozhodnutie“, „rozhodnutie pobočky“). Uvedeným rozhodnutím prvostupňový orgán rozhodol, že žalobkyni nevznikla účasť na nemocenskom poistení, dôchodkovom poistení a poistení v nezamestnanosti, pričom odvolací orgán zmenil text výroku rozhodnutia tak, že odstránil výraz „účasť na“, v ostatnom rozhodnutí pobočky potvrdil.

3. Žalovaná svoje rozhodnutie odôvodnila poukazom na skutočnosť, že Sociálna poisťovňa, pobočka Trnava, vykonala dňa 07.07.2011 kontrolu v sídle zamestnávateľa, ktorú mal uvedenú vo výpise zo živnostenského registra. Kontrolou bolo zistené, že sídlo je v rodinnom dome, v ktorom sa však nenachádza žiadna prevádzka, v ktorej by mohli zamestnanci vykonávať prácu a v čase kontroly nebol v mieste podnikania prítomný zamestnávateľ ani žiaden jeho zamestnanec. Ku kontrole neboli predložené žiadne doklady, ktoré by preukazovali, že zamestnávateľ prideloval zamestnancom prácu počas trvania pracovnoprávneho vzťahu a že zamestnanci na území Slovenskej republiky (SR) prácu skutočne vykonávali. Žalovaná preto mala za to, že zistené skutočnosti nepreukazujú splnenie kritérií na uznanie miesta sídla zamestnávateľa uvedené vo výpise zo živnostenského registra, naviac keď zamestnávateľom nebola ani vedená evidencia dochádzky. Z pracovných zmlúv zamestnancov, ktorí majú bydlisko výlučne v Poľskej republike, správny orgán zistil, že dohodnutá dĺžka pracovného času je 1/8 zo 40 hodinového týždenného pracovného času, hrubá mzda zamestnanca bola 40,- Eur mesačne. Žalovaná mala za to, že reálny výkon činnosti zamestnancov na území SR ani splnenie podmienok na určenie miesta podnikania neboli v konaní preukázané, preto rozhodla, že žalobkyni povinné nemocenské poistenie, povinné dôchodkové poistenie a povinné poistenie v nezamestnanosti na území SR nevzniklo. Poukázala na prípis inštitúcie sociálneho zabezpečenia Poľskej republiky z 10.10.2013 a mala za to, že na žalobkyňu sa dohodou podľa čl. 16 ods. 4 vykonávacieho nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 z 16.09.2009, ktorým sa vykonáva nariadenie č. 883/2004 (ďalej len „vykonávacie nariadenie“) vzťahuje od 01.10.2013 poľské zákonodarstvo.

4. Proti tomuto rozhodnutiu podala riadne a včas žalobu žalobkyňa. Rozsudkom č.k. 20Scud/47/2014-130 z 18. októbra 2016 Krajský súd v Žiline žalobu zamietol, keď dospel k právnomu záveru, že aplikovať nariadenie (ES) Európskeho parlamentu a Rady č. 883/2004 z 29.04.2004 (ďalej len „základné nariadenie“) a jeho čl. 11 (1) vo väzbe na čl. 13 ods. 3 ako aj vykonávacie nariadenie a jeho čl. 14 - 16 je možné iba v prípade, keď osoba vykonáva činnosť zamestnanca ako aj činnosť SZČO v dvoch členských štátoch. V posudzovanej veci žalobkyňa vykonáva SZČO v Poľskej republike (čo nebolo v konaní sporné), z vykonaného dokazovania v správnom konaní nebolo preukázané, že by reálne, fakticky žalobkyňa vykonávala činnosť zamestnanca u zamestnávateľa Z. S. K. - GM CONZULTING, s miestom podnikania Buková 22, ktorého miesto podnikania bolo na území SR. Krajský súd dospel k záveru, že neboli splnené zákonné predpoklady pre aplikáciu čl. 13 ods. 3

základného nariadenia, nakoľko nebol preukázaný reálny súbeh činností žalobkyne ako SZČO na území Poľskej republiky a zamestnanca na území SR, keď nebolo preukázané, že žalobkyňa vykonáva činnosť ako zamestnaná osoba a činnosť ako samostatne zárobkovo činná osoba v odlišných členských štátoch tak, ako predpokladá čl. 13 ods. 3 základného nariadenia. Uvedené ustanovenia základného nariadenia predpokladajú skutočný, existujúci súbeh dvoch činností (zamestnanie a SZČO vykonávané v odlišných členských štátoch), len táto skutočnosť môže zakladať postup podľa základného nariadenia a aplikáciu uplatniteľných právnych predpisov príslušného členského štátu (hlava II čl. 16 vykonávacieho nariadenia). Tak žalobkyňa ako aj jej zamestnávateľ, ktorí boli účastníkmi správneho konania, ktorým sa doručovali napadnuté rozhodnutia žalovanej a prvostupňového správneho orgánu, v konaní neunesli dôkazné bremeno a neprodukovali dôkazy, ktoré by spochybnili závery žalovaného a prvostupňového správneho orgánu, závery správy o kontrole zo 14.07.2011, ktorá bola jedným z podkladov pre rozhodnutie žalovanej. Potom záver prvostupňového správneho orgánu a žalovanej, že žalobkyňi nevzniklo povinné nemocenské poistenie, povinné dôchodkové poistenie a povinné poistenie v nezamestnanosti podľa slovenskej legislatívy, je súladný so zákonom, nakoľko § 20 zákona č. 461/2003 Z.z. ako zákonnú podmienku vzniku povinného poistenia predpokladá existenciu statusu žalobkyne ako zamestnanca v pracovnom pomere.

5. Proti rozsudku Krajského súdu v Žiline podala riadne a včas kasačnú sťažnosť žalobkyňa, navrhujúc, aby kasačný súd zrušil napadnutý rozsudok Krajského súdu v Žiline a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti sa žalovaná odvolávala na dohodu s poľskou inštitúciou ZUS, podľa ktorej má navrhovateľka podliehať poľskej legislatíve.

6. Senát 9S Najvyššieho súdu SR ako súdu kasačného (§ 11 písm. g/ zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok - SSP) zistil, že kasačná sťažnosť bola podaná v zákonnej lehote, oprávnenou osobou a jej podanie je prípustné, a preto pristúpil k vecnému posúdeniu dôvodnosti kasačnej sťažnosti.

7. Citujúc právnu úpravu ustanovenú v § 453 ods. 2 SSP v spojení s § 203 ods. 2 SSP a poukazom na to, že v prejednávanej veci nebol Najvyšší súd Slovenskej republiky viazaný sťažnostnými bodmi, keďže ide o kasačnú sťažnosť fyzickej osoby v sociálnych veciach, senát 9S konštatoval, že zistil, že v obdobnej právnej veci už bolo rozhodnuté iným senátom Najvyššieho súdu SR v rozsudku sp. z. 10Sžsk/13/2017 z 27. apríla 2018 (ďalej len „senát 10S“). V tomto konaní senát 10S zamietol kasačnú sťažnosť N. F. (ďalej aj „sťažovateľ“) proti rozsudku Krajského súdu v Žiline č.k. 20Scud/7/2014-81 z 10.01.2017, ktorým krajský súd zamietol správnu žalobu proti rozhodnutiu o nevzniku nemocenského poistenia, dôchodkového poistenia a poistenia v nezamestnanosti sťažovateľa. Senát 10S sa stotožnil so záverom žalovanej, že došlo k definitívnemu určeniu poľského zákonodarstva v zmysle čl. 16 ods. 4 vykonávacieho nariadenia. Dohodu podľa čl. 16 ods. 4 vykonávacieho nariadenia malo tvoriť podanie poľskej inštitúcie sociálneho zabezpečenia ZUS z 10.10.2013, kde ZUS uviedla: „Spoločne bolo dohodnuté, že Sociálna poisťovňa zašle ZUS list, v ktorom bude informovať, že tie 5 firiem (vrátane zamestnávateľa žalobkyne, pozn. súdu) sú „poštovými schránkami“ a v nich zamestnané osoby v skutočnosti nevykonávajú zamestnanie na území Slovenskej republiky. Spoločne sme dohodli, že Vaše konania týkajúce sa odvolaní proti rozhodnutiam, ktoré vydali pobočky Sociálnej poisťovne, budú prerušené. ZUS mal na základe Vami predložených informácií rozhodnúť o poľskom zákonodarstve. Žiadame Vás o vysvetlenie, či Vaše stanovisko obsiahnuté vo Vašom liste z 25.07.2013 znamená, že Ústredie Sociálnej poisťovne nepreruší konanie vo veci odvolaní proti rozhodnutiu a nebude čakať až ZUS rozhodne o poľskom zákonodarstve, ale na základe vlastných zistení potvrdí tie 1236 rozhodnutí, ktoré vydali pobočky Sociálnej poisťovne? Ak áno, tak rozumieme, že na základe doručených od Vás informácií o vstupe do platnosti rozhodnutí, ktoré vydali pobočky Sociálnej poisťovne, ZUS určí poľské zákonodarstvo na základe predpisov práva EÚ. Myslíme, že v prípade týchto 1236 osôb možno potvrdiť, že poľské zákonodarstvo bolo určené na základe spoločnej dohody Sociálnej poisťovne a ZUS. Podľa článku 16 ods. 4 nariadenia č. 987/2009 takto určené zákonodarstvo bude mať konečnú platnosť. Teda nie je potrebné, aby sme Vás informovali o rozhodnutiach ZUS vo veci určenia poľského zákonodarstva, podľa článku 16 ods. 4 nariadenia č. 987/2009? Žiadame Vás o potvrdenie správnosti nášho usudzovania. Opätovne Vám ďakujeme za pomoc v tejto komplikovanej veci, žiadame Vás o Vaše stanovisko ohľadne nastolených nami problémov“. V spojení s podaním žalovanej, podľa ktorého „keďže riešenie situácie

zamestnancov vyššie uvedených piatich zamestnávateľov prebieha už pomerne dlhé obdobie a Sociálna poisťovňa v rámci riešenia ich situácie je viazaná lehotami na vybavenie, pričom ich predĺžovanie je s ohľadom na celkovú situáciu dlhšie nežiaduce, akceptujeme Váš návrh na uzatvorenie spoločnej dohody medzi Sociálnou poisťovňou a poľskou inštitúciou sociálneho zabezpečenia ZUS v súlade s článkom 16 (4) 987/2009, v zmysle ktorej je v prípade týchto 1236 osôb určené poľské zákonodarstvo a takto určené zákonodarstvo má konečnú platnosť.“ Súd ďalej uvádza, že spätné účinky dohody medzi žalovanou a poľskou inštitúciou ZUS sa vzťahujú aj na deň 09.04.2010, hoci k uzavretiu dohody v písomnej forme došlo až ku dňu 10.10.2013, kedy žalovaná akceptovala návrh poľskej inštitúcie ZUS. Uvedená dohoda určuje uplatniteľné právne predpisy, a preto v zmysle čl. 16 ods. 4 vykonávacieho nariadenia na poľskú inštitúciu ZUS prešli so spätnou platnosťou všetky právomoci sociálneho zabezpečenia od dátumu registrácie sťažovateľa na území Slovenskej republiky. Vo vzťahu oprávnenosti žalovanej vydať rozhodnutie o tom, že sťažovateľovi nevzniklo povinné sociálne poistenie na území Slovenskej republiky senát 10S poukázal na ustanovenia zákona o sociálnom poistení, v zmysle ktorých je žalovaná oprávnená v sporných nedávkových konaniach rozhodnúť aj o vzniku povinného nemocenského poistenia, povinného dôchodkového poistenia a povinného poistenia v nezamestnanosti sťažovateľa.

8. Senát 9S konajúc v prejednávanej veci žalobkyne dospel k odlišnému právnemu názoru ako senát 10S v dvoch otázkach. V prvej otázke preukázateľnosti dohody medzi žalovanou a poľskou inštitúciou sociálneho zabezpečenia ZUS o určení poľskej legislatívy žalobkyňi podľa čl. 16 ods. 4 vykonávacieho nariadenia a v druhej v otázke právomoci žalovanej rozhodnúť o vzniku či nevzniku povinného sociálneho poistenia žalobkyne v prípade, ak bolo žalobkyňi definitívne určené poľské zákonodarstvo.

9. Z uvedených dôvodov senát 9S v súlade s § 22 ods. 1 písm. a/ SSP, ktorú právnu normu citoval, uznesením, citovaným vyššie, postúpil vec na rozhodnutie veľkému senátu správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky. Navrhoval, aby veľký senát zaujal svoje stanovisko a dal odpoveď na vyššie nastolené otázky. Svoje právne úvahy a závery senát 9S odôvodnil nasledovne.

10. Citujúc právnu úpravu ustanovenú v čl. 2 ods. 2 v spojení s čl. 7 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, právnu úpravu ustanovenú v čl. 288 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (pôvodný čl. 249 Zmluvy o Európskom spoločenstve), právnu úpravu ustanovenú v čl. 11 ods. 1, čl. 13 ods. 3 základného nariadenia, v spojení s právnou úpravou ustanovenou v čl. 16 ods. 1, 2, 3, 4, 5, s čl. 19 ods. 1, s čl. 20 ods. 1, 2, vykonávacieho nariadenia, senát 9S konštatoval, že pokiaľ ide o prvú otázku, vykonávacie nariadenie určuje spôsob určenia uplatniteľných právnych predpisov. Uplatniteľnú legislatívu určí buď inštitúcia štátu bydliska podľa čl. 16 ods. 2 vykonávacieho nariadenia alebo sa táto tiež môže určiť dohodou inštitúcií sociálneho poistenia dotknutých členských štátov podľa čl. 16 ods. 4 vykonávacieho nariadenia. Uviedol, že senát 10S mal za to, že prípisy poľskej inštitúcie sociálneho zabezpečenia ZUS z 10.10.2013 a žalovanej z 10.12.2013 konštituujú dohodu o určení poľskej legislatívy pre sťažovateľa. Na totožné prípisy sa odvoláva žalovaná aj v prejednávanej veci.

11. Senát 9S vyslovil názor, že uvedené prípisy dostatočne nepreukazujú existenciu dohody o určení uplatniteľnej legislatívy pre žalobkyňu. Uviedol, že v podaní ZUS z 10.10.2013 sa uvádza cit.: „myslíme, že v prípade týchto 1236 osôb možno potvrdiť, že poľské zákonodarstvo bolo určené na základe spoločnej dohody Sociálnej poisťovne a ZUS. Podľa čl. 16 ods. 4 nariadenia č. 987/2009 takto určené zákonodarstvo bude mať konečnú platnosť. Teda nie je potrebné, aby sme Vás informovali o rozhodnutiach ZUS vo veci určenia poľského zákonodarstva podľa čl. 16 ods. 4 nariadenia č. 987/2009“. Z uvedeného vyplýva, že malo dôjsť k dohode podľa čl. 16 ods. 4 vykonávacieho nariadenia a určení poľského zákonodarstva bližšie nešpecifikovaným 1236 osobám. Nie je zrejmé, či žalobkyňa patrila medzi uvedených 1236 osôb. Rovnako z uvedeného podania vyplynulo, že poľská inštitúcia sociálneho zabezpečenia ZUS vydá rozhodnutia o určení poľského zákonodarstva uvedeným osobám a bola pripravená tieto rozhodnutia, resp. informácie o nich zaslať žalovanej, keďže položila otázku ohľadne potreby doručovania takéhoto rozhodnutia. V spise žalovanej sa však rozhodnutie ZUS o určení poľského zákonodarstva nenachádza. Nenachádza sa v ňom tiež žiaden iný dôkaz o skutočnosti, že predmetný prípis sa žalobkyne akýmkoľvek spôsobom týkal. Je pravdou, že

vykonávacie nariadenie nestanovuje formu dohody inštitúcií členských štátov o určení uplatniteľnej legislatívy, avšak minimálne existencia dohody vo vzťahu ku konkrétnej osobe musí byť preukázaná. V tomto prípade je to žalovaná, ktorá bola povinná uniesť dôkazné bremeno, čo sa podľa názoru senátu 9S nestalo. Keďže dohoda sa dotýka práv, povinností a oprávnených záujmov žalobkyne, musí byť jej existencia, obsah ako aj subjekty, ktorých sa má týkať, preukázaná bez rozumných pochybností. Inak by došlo k porušeniu princípu právnej istoty. Tento princíp spočíva v tom, že každý sa môže odôvodnene spoliehať na to, že zákonodarca a ostatné normotvorné orgány budú vydávať len jasné (určité) a zrozumiteľné právne normy, ktorých pramene sú pre ich adresátov prístupné, z ktorých vyplývajú predvídateľné subjektívne práva a povinnosti a pre ktoré sú ustanovené dostatočné právne prostriedky na ich skutočné presadenie a súdy a ostatné aplikačné orgány subjektívne práva priznajú, ohrozené alebo porušené subjektívne práva ochrania, predpokladané povinnosti alebo sankcie uložia a nesplnené povinnosti alebo sankcie vynútiť, resp. vykonajú, a to presne tak, ako to právne normy predvídajú.

12. Z uvedených dôvodov senát 9S vyslovil záver, že dohoda medzi inštitúciami dvoch alebo viacerých členských štátov EU podľa čl. 16 ods. 4 vykonávacieho nariadenia musí byť určitá čo do obsahu, ako aj subjektov, ktorých sa má určenie uplatniteľných právnych predpisov týkať a zároveň musí byť zachytená v akomkoľvek formáte (napr. písomne, na elektronickom nosiči, atď.) a založená do spisu inštitúcie sociálneho poistenia členského štátu, v tomto prípade žalovanej.

13. Vyššie uvedené podmienky však podľa názoru senátu 9S v prejednávanej veci splnené neboli, keď ani z predloženého administratívneho spisu, ani z písomností založených v súdnom spise a ani z tvrdení účastníkov konania nemal kasačný súd jednoznačne preukázané, že národné inštitúcie sociálneho zabezpečenia Slovenskej republiky a Poľskej republiky vzájomnou dohodou určili, ktoré zákonodarstvo (poľské či slovenské) a na aké konkrétne časové obdobie (odkedy - dokedy) sa vzťahuje práve na sťažovateľku z titulu jej (podľa názoru krajského súdu sporného) pracovného pomeru u zamestnávateľa Z. S. K. - GM CONZULTING, s miestom podnikania Buková 22. Z uvedeného dôvodu kasačný súd nepovažoval za preukázané, že na sťažovateľku sa vzťahuje poľská legislatíva, ako to tvrdila žalovaná.

14. Vo vzťahu k druhej nastolenej otázke senát 9S zastával názor, že výlučne za okolností, že v prípade sťažovateľky by bola za rozhodnú určená slovenská (nie poľská) legislatíva, by bola daná právomoc žalovanej ako správneho orgánu konať a rozhodovať o existencii (vzniku či nevzniku) sociálneho poistenia žalobkyne v Slovenskej republike. V danom prípade však žalovaná tvrdiac, že sťažovateľke bola určená poľská legislatíva, konala a rozhodovala o existencii povinného sociálneho poistenia podľa slovenskej legislatívy, pričom opomenula prioritne vyriešiť otázku svojej právomoci.

15. Za podmienky, že veľký senát by dospel k záveru, že prípis ZUS z 10.10.2013 a žalovanej z 10.12.2013 možno považovať za dohodu o určení poľského zákonodarstva pre žalobkyňu, senát 9S vyslovil názor, že v takomto prípade žalovaná nie je oprávnená rozhodnúť o vzniku či nevzniku povinného sociálneho poistenia žalobkyne v Slovenskej republike.

16. Poukazom na to, že druhá hlava základného nariadenia upravuje pravidlá určenia príslušnosti právnych predpisov pre osoby, na ktoré sa predmetné nariadenie vzťahuje, ako aj, že podľa čl. 11 ods. 1 základného nariadenia osoby, na ktoré sa toto nariadenie vzťahuje, podliehajú právnym predpisom len jedného členského štátu a tieto právne predpisy sa určia v súlade s touto hlavou, senát 9S konštatoval, že ustanovenia druhej hlavy základného nariadenia sú svojou povahou obdobné kolíznym normám v medzinárodnom práve súkromnom. Tento druh noriem neurčuje konkrétne práva či povinnosti jednotlivcov, ani procesný postup ich uplatnenia, ale ustanovuje, právo ktorého štátu z kolidujúcich právnych poriadkov má byť použité v určitej právnej veci. Samotnou podstatou tohto druhu noriem je určiť právny poriadok, ktorým sa právny vzťah (v prejednávanej veci vznik sociálneho poistenia) bude spravovať. A contrario, ostatnými právnymi poriadkami sa následne právny vzťah spravovať nebude, ako to výslovne stanovil európsky zákonodarca v čl. 11 ods. 1 základného nariadenia. Ak teda bolo pre žalobkyňu určené poľské zákonodarstvo, nie je možné použiť legislatívu iného členského štátu, teda ani legislatívu Slovenskej republiky, teda ani zákon č. 461/2003 Z.z. o

sociálnom poistení (ďalej len „zákon č. 461/2003 Z.z.“), a konečne ani jeho ustanovenia § 172 ods. 5, § 184 ods. 8 a § 209 o nedávkovom konaní. Ak bolo žalobkyňi definitívne určené poľské zákonodarstvo, žiadna slovenská vnútroštátna norma na žalobkyňu použitá byť nemôže, a to ani normy o právomoci žalovanej na nedávkové konanie. Prijatím opačného záveru by došlo k popretiu samotného cieľa nariadenia, 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). Ak by žalovaná naďalej mohla uplatňovať ustanovenia zákona č. 461/2003 Z.z., nie je jasné, čím by hmotnoprávne bolo naplnené určenie poľskej legislatívy. Určenie vzniku či nevzniku sociálneho poistenia tak poľskou ako aj slovenskou inštitúciou by mohlo viesť k situácií, že rozhodnú rôzne, následkom čoho by jedna osoba podliehala systému sociálneho zabezpečenia viacerých štátov alebo nepodliehala systému sociálneho zabezpečenia žiadneho zo štátov. Práve na vylúčenie 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.

17. Z uvedených dôvodov senát 9S vo vzťahu k druhej nastolenej otázke vyslovil záver, že ak bola postupom podľa čl. 16 vykonávacieho nariadenia v spojení s II. hlavou základného nariadenia osobe určená poľská legislatíva, nemá žalovaná právomoc rozhodnúť o (ne)vzniku povinného sociálneho poistenia tejto osoby podľa slovenskej legislatívy.

18. K uvedenému senát 9S konštatoval, že ak by vzťah sociálneho poistenia neobsahoval prvok iného členského štátu EU, nebol by teda dôvod aplikovať nariadenie o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia, žalovaná by samozrejme bola oprávnená rozhodnúť o vzniku sociálneho poistenia, ak by tento bol sporný. Pokiaľ však bolo potrebné aplikovať koordinačné nariadenie, toto má v zmysle Ústavy Slovenskej republiky ako aj konštantnej judikatúry Súdneho dvora EU, prednosť pred vnútroštátnymi zákonmi. Právna norma, ktorá má prednosť pred slovenským zákonom č. 461/2003 Z.z. stanovila, že možno uplatniť iba jeden právny poriadok na jednu osobu, podliehajúcu pôsobnosti nariadenia. Pokiaľ bolo definitívne určené, že na žalobkyňu sa použije právny poriadok Poľskej republiky, podľa ustanovenia čl. 11 ods. 1 základného nariadenia nemožno použiť žiadnu normu slovenského právneho poriadku. Teda ani žalovaná nemôže založiť svoju právomoc rozhodnúť o vzniku, resp. nevzniku povinného sociálneho poistenia, keďže túto právomoc má žalovaná podľa slovenskej, nie poľskej legislatívy. Článok 20 vykonávacieho nariadenia následne stanovuje dotknutým inštitúciám členských štátov, ktorých legislatíva nebola podľa hlavy II základného nariadenia osobe určená, informačnú povinnosť, žiadne ďalšie konanie už pred týmito inštitúciami prebiehať nemá. Akékoľvek ďalšie konanie vykoná podľa čl. 16 ods. 5 vykonávacieho nariadenia príslušná inštitúcia členského štátu, ktorého právne predpisy sú uplatniteľné podľa hlavy II základného nariadenia.

19. Vychádzajúc z uvedeného rozhodnutie žalovanej ako správneho orgánu senát 9S vyhodnotil ako predčasne vydané, 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 zrejmá príslušnosť na konanie vo veci sociálneho zabezpečenia žalobkyne a tiež za zmätočné, nakoľko žalovaná konala a rozhodovala podľa slovenskej legislatívy, hoci vychádzala z toho, že sťažovateľka v oblasti sociálneho poistenia podlieha poľskej legislatíve. Vychádzajúc z vyššie uvedeného, bolo podľa názoru senátu 9S (na rozdiel od právneho názoru senátu 10S), potrebné vyhodnotiť kasačnú sťažnosť sťažovateľky ako dôvodnú.

II.

Stanovisko Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky

20. Generálny prokurátor Slovenskej republiky (ďalej tiež „generálny prokurátor“) v nadväznosti na uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č.k. 9Sžsk 22/2017 zo 16.05.2018 o postúpení veci podľa § 22 ods. 1 písm. a/ SSP na prejednanie a rozhodnutie veľkému senátu správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky senátom 9S Najvyššieho súdu Slovenskej republiky predložil

nasledovné stanovisko. Navrhoval veľkému senátu správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v prejednávanej veci kasačnú sťažnosť žalobkyne proti rozsudku Krajského súdu v Žiline č.k. 20Scud/47/2014-130 z 18. októbra 2016 zamietnuť ako nedôvodnú .

21. Generálny prokurátor vo vzťahu k prvej otázke nastolenej senátom 9S uvedeným uznesením vyslovil súhlas s názorom senátu 9S o potrebe určitosti dohody medzi Sociálnou poisťovňou a poľskou inštitúciou sociálneho zabezpečenia (ZUS Varšava) voči účastníkovi konania (žalobkyne) a pochybenie v danom prípade videl v tom, že v administratívnom spise absentuje zoznam 1236 zamestnancov zamestnávateľa Z. S. K. (ktorý bol aj zamestnávateľom žalobkyne), na ktorý sa vzájomná komunikácia oboch inštitúcií odvoláva. Uviedol, že z tejto komunikácie je však nesporné, že uvedený zoznam, zabezpečujúci určitosť uzavretej dohody voči jednotlivým účastníkom konania o určenie poľskej legislatívy pre nich podľa článku 16 ods. 4 vykonávacieho nariadenia, existuje a disponujú ním obe inštitúcie sociálneho zabezpečenia. Generálny prokurátor vyslovil domnienku, že napriek tomu, že správny orgán pochybil, keď nezaložil dokument o určitosti dohody aj pre žalobkyňu do administratívneho spisu žalobkyne, tento nedostatok nemá vplyv na zákonnosť preskúmaného rozhodnutia žalovanej.

22. Vo vzťahu k druhej otázke nastolenej senátom 9S a to otázke právomoci Sociálnej poisťovne - ústredie v danej veci, generálny prokurátor sa stotožnil s argumentáciou senátu 10S. Poukázal na argumentáciu senátu 9S v otázke právomoci Sociálnej poisťovne - ústredie, rozhodnúť o vzniku či nevzniku povinného sociálneho poistenia žalobkyne v prípade, ak bolo žalobkyňi definitívne určené poľské zákonodarstvo, že žalovaná nie je oprávnená v tejto veci rozhodnúť, keď postupujúci senát tvrdil, že výlučne za okolností, že v prípade sťažovateľky by bola za rozhodnú určená slovenská legislatíva, by bola daná právomoc žalovanej ako správneho orgánu konať a rozhodovať o existencii sociálneho poistenia žalobkyne v Slovenskej republike, odôvodňujúc svoj právny názor s príslušnými článkami základného nariadenia, ako aj vykonávacieho nariadenia. Generálny prokurátor zastával názor, že riešenie problematiky reálneho výkonu činnosti zamestnanca na území Slovenskej republiky občanom iného členského štátu, v ktorom je samostatne zárobkovo činnou osobou, je potrebné vnímať komplexnejšie, aby nedochádzalo k zneužívaniu jednotlivých ustanovení základného a vykonávacieho nariadenia v rozpore s ich hlavným cieľom, ktorým je ochrana práv migrujúcich občanov EÚ a ich rodinných príslušníkov na sociálne zabezpečenie. Podľa názoru generálneho prokurátora aj keď bolo žalobkyňi definitívne určené poľské zákonodarstvo podľa článku 16 ods. 4 vykonávacieho nariadenia, o existencii povinného sociálneho poistenia žalobkyne podľa zákona č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o sociálnom poistení“) je oprávnená rozhodnúť výlučne sociálna poisťovňa, ako verejnoprávna inštitúcia zriadená na výkon sociálneho poistenia na území Slovenskej republiky. Uviedol, že pri rozhodnutí o nevzniku povinného nemocenského poistenia, povinného dôchodkového poistenia a povinného poistenia v nezamestnanosti dňa 09.04.2010 podľa slovenskej legislatívy postupovala Sociálna poisťovňa - ústredie predovšetkým podľa § 172 ods. 5 zákona o sociálnom poistení a takýto postup považoval za súladný so zákonom.

23. K samotnej kasačnej sťažnosti podanej proti rozsudku Krajského súdu v Žiline č.k. 20Scud 47/2014-130 z 18.10.2016 z dôvodu podľa § 440 ods. 1, písm. g/ SSP, poukazom na to, že námietky nesprávneho právneho posúdenia veci sa týkali predovšetkým výkonu kontroly, hodnotenia dôkazov predložených žalobkyňou a posúdenia reálneho výkonu činnosti žalobkyne ako zamestnanca na území Slovenskej republiky, generálny prokurátor uviedol nasledovné. V prejednávanej veci bolo nesporné, že žalobkyňa vykonáva SZČO v Poľskej republike, z vykonaného dokazovania v správnom konaní však nebolo preukázané, že by zároveň reálne vykonávala činnosť zamestnanca u zamestnávateľa Z. S. K. - GM CONZULTING, s miestom podnikania na území Slovenskej republiky. Za účelom preukázania skutočného výkonu činnosti žalobkyne ako zamestnanca na území Slovenskej republiky vykonal príslušný správny orgán dňa 07.07.2011 fyzickú kontrolu priamo v sídle zamestnávateľa, ktorú mal zamestnávateľ uvedenú vo výpise zo živnostenského registra. Reálny výkon činnosti žalobkyne na území Slovenskej republiky však preukázaný nebol. V následnom konaní žalobkyňa ani jej zamestnávateľ nepredložili také relevantné doklady, ktoré by preukazovali jej výkon práce ako zamestnanca na území Slovenskej republiky, preto možno konštatovať, že žalobkyňa a jej zamestnávateľ nepredložili dôkazy spochybňujúce závery žalovanej ohľadom vykonanej kontroly. V

danej súvislosti mal generálny prokurátor za to, že s poukazom na článok 3 ods. 2 vykonávacieho nariadenia dôkazné bremeno leží nielen na Sociálnej poisťovni, ale aj na žalobkyni a jej zamestnávateľovi, ktorí si túto povinnosť vyplývajúcu im z vykonávacieho nariadenia riadne nesplnili a tým neunesli dôkazné bremeno preukázania reálneho výkonu činnosti žalobkyne ako zamestnanca na uzemní Slovenskej republiky.

III.

Právne posúdenie a rozhodnutie veľkého senátu správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky

24. Veľký senát správneho kolégia Najvyššieho súdu SR zistil, že postup senátu 9S bol súladný s ustanovením § 22 ods. 1 písm. a/ SSP. Po prejednaní veci a zadovážení si stanoviska Generálneho prokurátora Slovenskej republiky veľký senát správneho kolégia pristúpil k posúdeniu právnych otázok, pre ktoré mu bola vec postúpená na prejednanie a rozhodnutie senátom 9S a to: 1/ otázka preukázateľnosti dohody medzi žalovanou a poľskou inštitúciou sociálneho zabezpečenia ZUS o určení poľskej legislatívy žalobkyni podľa čl. 16 ods. 4 vykonávacieho nariadenia; 2/ otázka právomoci žalovanej rozhodnúť o vzniku či nevzniku povinného sociálneho poistenia žalobkyne v prípade, ak bolo žalobkyni definitívne určené poľské zákonodarstvo.

25. Veľký senát správneho kolégia prejednal vec z hľadísk právnych otázok nastolených senátom 9S v zmysle právnej úpravy ustanovenej v právnej norme § 466 ods. 5 písm. b/ Správneho súdneho poriadku a dospel k záveru o správnosti názoru senátu 9S vysloveného vo vzťahu k obom právnym otázkam nastolených v uznesení najvyššieho súdu sp. zn. 9Sžsk 22/2017 z 16.05.2018. Veľký senát pri posudzovaní nastolených právnych otázok vychádzal z nasledovného.

26. Podľa čl. 1 ods. 1 veta prvá Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát.

27. Základom interpretácie a aplikácie čl. 1 ods. 1 ústavy je zabezpečenie materiálneho a nie formálneho právneho štátu. Základnou premisou materiálneho právneho štátu sa prezentuje všeobecná záväznosť práva pre všetkých. To znamená, že štátne orgány, orgány územnej samosprávy, právnické osoby s právomocou rozhodovania o právach a povinnostiach, ako aj každý jednotlivec musí konať tak, ako určuje právny poriadok.

28. Ústavný súd SR princíp materiálneho právneho štátu prezentoval v právnom názore: „V právnom štáte, v ktorom sú ako neoddeliteľné súčasťou okrem iných stelesnené princípy, ako sú právna istota a spravodlivosť (princíp materiálneho právneho štátu), čo možno spoľahlivo vyvodit' z čl. 1 ústavy, sa osobitný dôkaz kladie na ochranu tých práv, ktoré sú predmetom jej úpravy. Povinnosťou všetkých štátnych orgánov je zabezpečiť reálnu možnosť ich uplatnenia tými subjektmi, ktorými boli priznané“ (ÚS 17/1999, Nález z 22. septembra 1999. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu SR 1999, s. 365; zhodne I.ÚS 44/1999, Nález z 13. októbra 1999. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu SR 1999, s. 382, I.ÚS 10/98)“: (I.ÚS 54/02. Nález z 13. novembra 2002. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu SR 2002 - II. polrok, s. 750, Nález Ústavného súdu SR č. PL. ÚS 22/06). Judikatúra ústavného súdu tiež kladie dôraz, že v súlade s čl. 1 ods. 1 ústavy s uplatňovaním princípu právnej istoty v právom štáte sa spája požiadavka všeobecnosti, platnosti, trvácnosti, stability, racionálnosti a spravodlivého obsahu právnych noriem; medzi ústavné princípy vlastné právnomu štátu patrí aj zákaz svojvôle v činnosti štátnych orgánov, ako aj zásada primeranosti, resp. proporcionality (m. m. PL. ÚS 1/04).

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

30. Podľa čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou.

31. Z uvedeného článku ústavy vyplýva, že výklad a uplatňovanie všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s ústavou. Pozitivistický právny prístup k aplikácii zákonov je preto v činnosti štátnych orgánov modifikovaný ústavne konformným výkladom, ktorý v závislosti od ústavou chránených hodnôt pôsobí reštriktívne alebo extenzívne na dikciu zákonných pojmov. Obsah zákonnej právnej normy nemôže byť interpretovaný izolovane, mimo zmyslu a účelu zákona, cieľa právnej regulácie, ktorý zákon sleduje. Požiadavka na ústavne konformnú aplikáciu a výklad zákona je podmienkou zákonnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy ako individuálneho správneho aktu. Mocenské orgány štátu realizujú svoju rozhodovaciu právomoc sú pri výkone svojej moci povinné postupovať v zmysle čl. 2 ods. 2 ústavy, s prihliadnutím na to, že súčasne sú viazané aj právnou úpravou obsiahnutou v medzinárodných zmluvách, ktorými je Slovenská republika viazaná a po vstupe Slovenskej republiky do Európskeho spoločenstva, Európskej únie postupovať tiež v súlade s právne záväznými predpismi Európskeho spoločenstva, Európskej únie (čl. 7 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky).

32. Slovenská republika môže medzinárodnou zmluvou, ktorá bola ratifikovaná a vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, alebo na základe takej zmluvy preniesť výkon časti svojich práv na Európske spoločenstvá a Európsku úniu. Právne záväzné akty Európskych spoločenstiev a Európskej únie majú prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky. Prevzatie právne záväzných aktov, ktoré vyžadujú implementáciu, sa vykoná zákonom alebo nariadením vlády podľa čl. 120 ods. 2 (čl. 7 ods. 2 Ústavy slovenskej republiky).

33. Slovenská republika vstupom do Európskej únie na základe Zmluvy o pristúpení podpísanej v Aténach dňa 16. apríla 2003 jej zmluvnými stranami, ktorá podľa čl. 2 ods. 2 zmluvy vstúpila do platnosti dňa 1. mája 2014, ako nový členský štát Európskej únie touto Zmluvou o pristúpení preniesla svoje právomoci na Európsku úniu v určenej miere a svojim vstupom do Európskeho spoločenstva sa súčasne zaviazala k uplatňovaniu právne záväzných aktov Európskych spoločenstiev a Európskej únie. Právne záväznými aktami na úseku sociálneho zabezpečenia pre členské štáty Európskej únie (teda aj pre Slovenskú republiku) sú Nariadenie (ES) Európskeho parlamentu a Rady 883/2004 z 29. apríla 2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia (základné nariadenie) a Nariadenie 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 (vykonávacie nariadenie).

34. Európsky parlament a Rada prijal Nariadenie č. 883/2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia so zreteľom na Zmluvu o založení Európskeho spoločenstva, najmä na jej články 42 a 308, konajúc postupom v článku 251 zmluvy, sledujúc ciele, uvedené v preambule zmluvy, z ktorých veľký senát upriamuje pozornosť najmä na to: že pravidlá koordinácie vnútroštátnych systémov sociálneho zabezpečenia patria do rámca voľného pohybu osôb a mali by prispieť k zlepšeniu ich životnej úrovne a podmienok zamestnania; zmluva neustanovuje právomoci iné ako tie, ktoré sú uvedené v článku 308 na prijatie primeraných opatrení v rámci oblasti sociálneho zabezpečenia osôb iných ako zamestnancov; nariadenie Rady (EHS) 1408/71 zo 14. júna 1971 o uplatňovaní systémov sociálneho zabezpečenia na zamestnancov, samostatne zárobkovo činné osoby a na ich rodinných príslušníkov, ktorí sa pohybujú v rámci spoločenstva [4], bolo zmenené a doplnené a aktualizované viackrát, aby sa zohľadnil nielen vývoj na úrovni spoločenstva vrátane rozsudkov Súdneho dvora, ale tiež, aby sa zohľadnili zmeny právnych predpisov na vnútroštátnej úrovni. Tieto faktory zohrali svoju úlohu v čase, keď sa koordinačné pravidlá spoločenstva stávali zložitými a príliš rozsiahlymi. Nahradenie a súčasne modernizovanie a zjednodušovanie týchto pravidiel je preto dôležité, aby sa dosiahol cieľ voľného pohybu osôb; je potrebné rešpektovať osobitné vlastnosti vnútroštátnych právnych predpisov v oblasti sociálneho zabezpečenia a vypracovať iba systém koordinácie; je potrebné v rámci takejto koordinácie zaručiť v rámci rovnosti spoločenstva prístup pre dané osoby podľa rozličných vnútroštátnych právnych predpisov; prispôbenie faktov alebo udalostí, ku ktorým dochádza v jednom členskom štáte, nemôže v žiadnom prípade viesť k tomu, aby sa iný členský štát stal príslušným alebo jeho právne predpisy uplatniteľnými; vzhľadom na proporcionalitu by sa mala venovať pozornosť tomu, aby sa zabezpečilo, že zásada prispôbenia faktov alebo udalostí nevedie k

objektívne neopodstatneným výsledkom alebo k prekryvaniu dávok rovnakého druhu za tú istú dobu; je potrebné, 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; len čo sa právne predpisy členského štátu začnú uplatňovať na osobu na základe hlavy II tohto nariadenia, podmienky pridruženia a nároku na poberanie dávok by sa mali definovať právnymi predpismi príslušného členského štátu za súčasného dodržania práva Spoločenstva; v špecifických situáciách, v ktorých sú oprávnené iné kritériá uplatniteľnosti, je potrebné sa od tohto všeobecného pravidla odchýliť; zásada jednotných uplatniteľných právnych predpisov má veľký význam a mala by sa posilniť. To by však nemalo znamenať, že poskytnutie samotnej dávky v súlade s týmto nariadením, ktorá zahŕňa platbu poistných príspevkov alebo poistné krytie príjemcu, má za následok, že sa právne predpisy členského štátu, ktorého inštitúcia túto dávku poskytla, stávajú uplatniteľnými na túto osobu; použitie služieb spracovávajúcich údaje na výmenu údajov medzi inštitúciami vyžaduje ustanovenia, ktoré zaručia, že dokumenty vymenené alebo vystavené elektronickými prostriedkami sa prijímú ako rovnocenné papierovým dokumentom. Takéto výmeny sa vykonávajú v súlade s ustanoveniami spoločenstva o ochrane fyzických osôb so zreteľom na spracovanie a voľný pohyb osobných údajov; pretože cieľ navrhovaného opatrenia, a to koordinačné opatrenia na zaručenie toho, aby sa právo na voľný pohyb osôb mohlo účinne vykonávať, sa nemôže dostatočne dosiahnuť členskými štátmi, a vzhľadom na rozsah a účinky tohto opatrenia sa môže lepšie dosiahnuť na úrovni spoločenstva, spoločenstvo môže prijať opatrenia v súlade so zásadou subsidiarity, ako je ustanovená v článku 5 zmluvy. V súlade so zásadou proporcionality, ako je ustanovená v tomto článku, toto nariadenie nepresahuje rámec nevyhnutný na dosiahnutie tohto cieľa.

35. Základné nariadenie v druhej hlave ustanovuje určenie príslušnosti právnych predpisov uplatniteľných na fyzické osoby vykonávajúce zamestnanie alebo samostatne zárobkovú činnosť v členských štátoch. V článku 11 ods. 1 uvedeného nariadenia Európsky parlament a Rada ustanovuje všeobecné pravidlo zakotvené v preambule tohto nariadenia, že osoby, na ktoré sa toto nariadenie vzťahuje, podliehajú právnym predpisom len jedného členského štátu; tieto právne predpisy sa určia v súlade s touto hlavou. V čl. 11 ods. 3 písm. a/ uvedeného nariadenia európsky zákonodarca stanoví, že s výhradou článkov 12 až 16 osoba vykonávajúca činnosť ako zamestnanec alebo samostatne zárobkovo činná osoba v členskom štáte podlieha právnym predpisom tohto členského štátu. Pokiaľ fyzická osoba vykonáva činnosť ako zamestnaná osoba a činnosť ako samostatne zárobkovo činná osoba v odlišných členských štátoch sa určí príslušnosť právneho predpisu členského štátu EÚ podľa právnej úpravy ustanovenej v čl. 13 ods. 3 základného nariadenia, v zmysle ktorého 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 čl. 13.

36. Postup uplatňovania článku 13 základného nariadenia Európsky parlament a Rada ustanovuje v čl. 16 vykonávacieho nariadenia (č. 987/2009).

37. Podľa čl. 16 ods. 1 až 6 vykonávacieho nariadenia osoba, ktorá vykonáva činnosti v dvoch alebo vo viacerých členských štátoch, informuje o tejto skutočnosti inštitúciu určenú príslušným úradom členského štátu bydliska.

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.

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.

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.

Príslušná inštitúcia členského štátu, ktorého právne predpisy boli predbežne alebo definitívne určené za uplatniteľné, to bezodkladne oznámi dotknutej osobe.

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.

38. V čl. 2 až v čl. 5 vykonávacieho nariadenia európsky zákonodarca ustanovuje rozsah pôsobnosti, pravidiel výmen medzi inštitúciami a rozsah pôsobnosti a pravidiel výmen medzi dotknutými osobami a inštitúciami, formát a spôsob výmeny údajov a právnu relevantnosť dokumentov a podporných dokladov vystavených v inom členskom štáte nasledovne:

39. Čl. 2 ods. 1 až 4 na účely vykonávacieho nariadenia sa výmeny medzi úradmi a inštitúciami členských štátov a osobami, na ktoré sa vzťahuje základné nariadenie, zakladajú na zásadách verejnej služby, účinnosti, aktívnej pomoci, rýchleho poskytovania a dostupnosti vrátane elektronickej dostupnosti, a to predovšetkým pre staršie osoby a osoby so zdravotným postihnutím.

Inštitúcie si bezodkladne poskytujú alebo vymieňajú všetky údaje potrebné na stanovenie a určenie práv a povinností osôb, na ktoré sa uplatňuje základné nariadenie. Prenos takýchto údajov medzi členskými štátmi prebieha buď priamo medzi inštitúciami, alebo nepriamo prostredníctvom styčných orgánov.

V prípade, že osoba omylom predložila informácie, dokumenty alebo žiadosti inštitúcii na území iného členského štátu, ako je ten, v ktorom sa nachádza inštitúcia určená v súlade s vykonávacím nariadením, táto inštitúcia bezodkladne postúpi predmetné informácie, dokumenty alebo žiadosti inštitúcii určenej v súlade s vykonávacím nariadením spolu s údajom o pôvodnom dátume ich predloženia. Tento dátum je pre príslušnú inštitúciu záväzný. Inštitúcie členského štátu však nemôžu niesť zodpovednosť ani sa ich nečinnosť nemôže považovať za prijatie rozhodnutia, ak im inštitúcie iného členského štátu zaslali informácie, dokumenty alebo žiadosti oneskorene.

Ak sa údaje postúpia nepriamo prostredníctvom styčného orgánu členského štátu určenia, lehoty na odpoveď na žiadosti začínajú plynúť od dátumu, keď styčný orgán prijal žiadosť, ako keby ju prijala inštitúcia v tomto členskom štáte.

40. Článok 3 ods. 1 až 4 členské štáty zabezpečia, aby dotknutým osobám boli sprístupnené potrebné informácie s cieľom informovať ich o zmenách, ktoré sa zaviedli základným nariadením a vykonávacím nariadením, aby mohli uplatňovať svoje práva. Taktiež zabezpečia užívateľsky prístupné služby.

Od osôb, na ktoré sa uplatňuje základné nariadenie, sa vyžaduje, aby dotknutým inštitúciám postúpili informácie, dokumenty alebo podporné doklady, ktoré sú potrebné na posúdenie ich situácie alebo situácie ich rodín, na určenie alebo zachovanie práv a povinností a na určenie uplatniteľných právnych predpisov a ich povinností, ktoré z nich vyplývajú.

Členské štáty pri zhromažďovaní, odstupovaní alebo spracovaní osobných údajov podľa svojich právnych predpisov na účely vykonávania základného nariadenia zabezpečujú, aby dotknuté osoby mohli v plnej miere vykonávať svoje práva týkajúce sa ochrany osobných údajov v súlade s predpismi Spoločenstva o ochrane fyzických osôb vo vzťahu k spracovaniu osobných údajov a voľnému pohybu takýchto údajov.

V rozsahu potrebnom na uplatňovanie základného nariadenia a vykonávacieho nariadenia zodpovedné inštitúcie postúpia dotknutým osobám informácie a vydajú im dokumenty, a to bezodkladne a v

každom prípade v rámci lehôt stanovených právnymi predpismi dotknutého členského štátu. Zodpovedná inštitúcia oznámi svoje rozhodnutie žiadateľovi s bydliskom alebo miestom pobytu v inom členskom štáte priamo alebo prostredníctvom styčného orgánu členského štátu bydliska alebo pobytu. V prípade zamietnutia dávok táto inštitúcia tiež uvedie dôvody zamietnutia, opravné prostriedky a lehoty na odvolanie. Kópia tohto rozhodnutia sa zašle ďalším zainteresovaným inštitúciám.

41. Článok 4 ods. 1. až 3 správna komisia určí štruktúru, obsah, formu a podrobné mechanizmy výmeny dokumentov a štruktúrovaných elektronických dokumentov.

Zasielanie údajov medzi inštitúciami alebo styčnými orgánmi sa uskutočňuje elektronickými prostriedkami buď priamo, alebo nepriamo prostredníctvom prístupových bodov patriacich do spoločného bezpečnostného rámca, ktorý je schopný zaručiť dôvernosť a ochranu vymieňaných údajov.

Pri komunikácii s dotknutými osobami zodpovedné inštitúcie používajú mechanizmy, ktoré sú vhodné v danom prípade, a podľa možnosti maximálne uprednostňujú používanie elektronických prostriedkov. Správna komisia vypracuje praktické pravidlá zasielania informácií, dokumentov alebo rozhodnutí dotknutej osobe pomocou elektronických prostriedkov.

42. Článok 5 ods. 1 až 4 dokumenty vydané inštitúciou členského štátu, ktoré osvedčujú situáciu osoby na účely uplatnenia základného nariadenia a vykonávacieho nariadenia, ako aj podporné doklady, na základe ktorých boli dokumenty vydané, uznávajú inštitúcie iných členských štátov, pokiaľ ich členský štát, v ktorom boli vydané, nezrušil ani nevyhlásil za neplatné.

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

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

Ak dotknuté inštitúcie nedospejú k dohode, môžu príslušné úrady predložiť záležitosť správnej komisii, a to najskôr jeden mesiac od dátumu, keď inštitúcia, ktorá dostala dokument, predložila svoju žiadosť. Správna komisia sa pokúsi o zosúladenie stanovísk do šiestich mesiacov od dátumu, keď jej bola záležitosť predložená.

43. Závaznosť spolupráce medzi inštitúciami sociálneho zabezpečenia členských štátov EÚ európsky zákonodarca ustanovuje v čl. 20 ods. 1 a 2 vykonávacieho nariadenia, v zmysle ktorého dotknuté inštitúcie sprostredkujú príslušnej inštitúcii členského štátu, ktorého právne predpisy sú na osobu uplatniteľné podľa hlavy II základného nariadenia, nevyhnutné informácie potrebné na určenie dátumu, ku ktorému sa tieto právne predpisy stávajú uplatniteľnými, ako aj príspevkov, ktoré táto osoba a jej zamestnávateľ alebo zamestnávateľia sú povinní platiť podľa týchto právnych predpisov. Príslušná inštitúcia členského štátu, ktorého právne predpisy boli určené ako uplatniteľné na osobu podľa hlavy II základného nariadenia, sprostredkuje informáciu o dátume, ku ktorému sa uplatňovanie právnych predpisov stáva účinným, inštitúcii určenej príslušným úradom členského štátu, ktorého právne predpisy sa na túto osobu naposledy vzťahovali.

44. Vychádzajúc z uvedenej právnej úpravy ustanovenej v druhej hlave vykonávacieho nariadenia vo vzťahu k prvej otázke nastolenej senátom 9S veľký senát konštatuje, že vykonávacie nariadenie určuje spôsob určenia uplatniteľných predpisov inštitúciou sociálneho zabezpečenia členského štátu Európskej únie. Uplatniteľnú legislatívu určí buď inštitúcia štátu podľa bydliska v zmysle čl. 16 ods. 2 vykonávacieho nariadenia alebo sa určí dohodou inštitúcií sociálneho zabezpečenia členských štátov, v ktorých fyzická osoba vykonáva zárobkovú činnosť vo forme zamestnania a samostatne zárobkovej činnosti podľa čl. 16 ods. 4 tohto nariadenia. Postup inštitúcií sociálneho zabezpečenia členských štátov, ako aj dotknutých fyzických osôb vykonávajúcich zárobkovú činnosť v rozdielnych členských

štátoch upravuje vykonávacie nariadenie v čl. 2 až čl. 5 a záväznosť spolupráce inštitúcií sociálneho zabezpečenia členských štátov v čl. 20. Vykonávacie nariadenie síce neupravuje záväznú formu dohody medzi inštitúciami sociálneho zabezpečenia členských štátov Európskej únie, avšak uzavretie dohody o určení uplatniteľných predpisov inštitúciami sociálneho zabezpečenia členských štátov Európskej únie musí byť preukázané.

45. Vzhľadom k uvedenému veľký senát vo vzťahu k prvej otázke dospel k záveru o správnosti názoru senátu 9S, že dohoda medzi inštitúciami dvoch alebo viacerých členských štátov EU podľa čl. 16 ods. 4 vykonávacieho nariadenia musí byť určitá čo do obsahu, ako aj subjektov, ktorých sa má určenie uplatniteľných právnych predpisov týkať a zároveň musí byť zachytená v akomkoľvek formáte (napr. písomne, na elektronickom nosiči, atď.) a založená do spisu inštitúcie sociálneho poistenia členského štátu, v tomto prípade žalovanej.

46. Vo vzťahu k druhej otázke nastolenej senátom 9S veľký senát upriamuje pozornosť na vyššie uvedené, že Slovenská republika vstupom do Európskej únie preniesla v určenej miere svoju právomoc na Európsku úniu a súčasne pristúpila k dokumentom Európskeho spoločenstva a Európskej únie, ktoré sa stali pre ňu záväznými. Zákonodarcia túto právnu skutočnosť zakotvil v čl. 7 ods. 2 Ústavy SR. Z uvedeného dôvodu mocenské orgány štátu konajúce v zmysle čl. 2 ods. 2 ústavy pri aplikácií právnej úpravy na konkrétny prípad sú viazané tiež právne záväznými aktami Európskych spoločenstiev a Európskej únie.

47. Vzhľadom k uvedenému vychádzajúc zo skutkových okolností, ktoré boli obdobné v prejednávanej veci senátom 9S ako aj senátom 10S a právnej úpravy ustanovenej v základnom nariadení v spojení s právnou úpravou ustanovenou v jeho vykonávacom nariadení, pri určení uplatniteľnej legislatívy sociálneho poistenia fyzickej osoby vykonávajúcej zárobkovú činnosť vo forme zamestnania a samostatnej zárobkovej činnosti v dvoch členských štátoch Európskej únie, inštitúcie sociálneho zabezpečenia postupujú v zmysle právnej úpravy ustanovenej v základnom nariadení v spojení s právnou úpravou ustanovenou v jeho vykonávacom nariadení, ktoré právne akty Európskeho spoločenstva sú pre nich záväzné. Vychádzajúc zo všeobecnej zásady ustanovenej v preambule a v čl. 11 ods. 2 základného nariadenia, že osoby, na ktoré sa toto nariadenie vzťahuje, podliehajú právnym predpisom len jedného členského štátu a právnej úpravy ustanovenej v čl. 13 ods. 3 základného nariadenia v spojení s čl. 16 ods. 4 vykonávacieho nariadenia, inštitúcie sociálneho zabezpečenia dotknutých členských štátov, v ktorých fyzická osoba vykonáva zárobkovú činnosť, sú povinné spolupracovať a na základe vzájomnej koordinácie určiť príslušnú uplatniteľnú legislatívu na zabezpečenie sociálneho poistenia dotknutej osoby. 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 dohodou a dotknutá osoba bude podliehať pod právomoc štátu, ktorého legislatíva bola touto dohodou určená. Uvedená skutočnosť vylučuje právomoc druhého členského štátu konať o otázke uplatniteľnosti legislatívy na sociálne poistenie dotknutej osoby, keďže uplatniteľnosť príslušnej legislatívy na sociálne poistenie dotknutej osoby bola vyriešená práve na základe dohody uzavretej inštitúciami sociálneho zabezpečenia členských štátov Európskej únie.

48. Z uvedených dôvodov veľký senát vo vzťahu k druhej otázke nastolenej senátom 9S dospel k záveru, že definitívne určenie uplatniteľnej legislatívy iného členského štátu Európskej únie od určitého dátumu podľa čl. 16 ods. 3 Nariadenia Európskeho parlamentu Rady (ES) č. 987/2009, ktorým sa vykonáva Nariadenie (ES) Európskeho parlamentu a Rady č. 883/2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia 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.

49. Veľký senát správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky posudzoval otázky nastolené senátom 9S v rozsahu vymedzenom v uznesení sp. zn. 9Sžsk 22/2017 zo dňa 16. mája 2018, ktorým bol viazaný, a dospel k záveru o správnosti názoru senátu 9S vo vzťahu k oboj nastoleným

otázkam, a preto v zmysle § 466 ods. 5 písm. b/ SSP k týmto otázkam dal odpoveď v znení uvedenom vo výroku tohto rozhodnutia.

50. Veľký senát správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky podľa § 466 ods. 5 písm. b/ SSP postupuje vec senátu 9S, ktorý mu vec podľa § 22 ods. 1 písm. a/ SSP postúpil uznesením sp. zn. 9Sžsk 22/2017 zo dňa 16. mája 2018 na prejednanie a rozhodnutie o nastolených otázkach.

51. Toto rozhodnutie prijal veľký senát pomerom hlasov 7 : 0.

Poučenie :

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