

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 7Ssk/37/2021
Identifikačné číslo súdneho spisu: 1020200029
Dátum vydania rozhodnutia: 25. 10. 2022
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: Mgr. Michal Novotný
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2022:1020200029.1

ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom zo sudcov: Mgr. Michal Novotný (sudca spravodajca) ako predseda senátu a JUDr. Zdenka Reisenauerová a JUDr. Jana Martinčeková ako členky senátu vo veci žalobkyne: K. V. A., nar. X. M. XXXX, C. X/XX, E. W., O., zastúpenej: JUDr. Ing. Zuzana Kvaková, advokátka, Kuzmányho 18, Žilina, proti žalovanej: Sociálna poisťovňa, ústredie, Ul. 29. augusta č. 8 a 10, Bratislava, za účasti ďalšieho účastníka: REPRUF, s.r.o., IČO: 47 237 198, Palárikova 76, Čadca, o preskúmanie rozhodnutia z 5. decembra 2019, č. 54062-3/2019-BA, o kasačnej sťažnosti žalobkyne proti rozsudku Krajského súdu v Žiline č. k. 29 Sa 7/2020-50 z 8. decembra 2020, takto

rozhodol:

- I. Rozsudok Krajského súdu v Žiline sp. zn. 29 Sa 7/2020 z 8. decembra 2020 sa mení tak, že sa zrušuje rozhodnutie žalovanej z 5. decembra 2019, č. 54062-3/2019-BA, a vec sa vracia žalovanej na ďalšie konanie.
- II. Žalobkyni sa priznáva voči žalovanej nárok na náhradu trov kasačného konania, ako aj konania pred správnym súdom.

odôvodnenie:

I.

Administratívne konanie a konanie pred správnym súdom

1. Žalobkyňa je poľskou štátnou občiankou, ktorá bola na základe pracovnej zmluvy v roku 2012 v pracovnom pomere u svojho zamestnávateľa - ďalšieho účastníka (REPRUF, s.r.o.) a okrem toho vykonávala tiež zárobkovú činnosť na vlastný účet v Poľsku. Zamestnávateľ prihlásil žalobkyňu na sociálne poistenie v Sociálnej poisťovni, pobočke Čadca. Táto pobočka (po zrušení jej skoršieho rozhodnutia z 1. októbra 2013 žalovanou v zmysle rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1 Sžso 65/2015 kvôli nedostatočnému odôvodneniu) rozhodnutím zo 17. apríla 2019 vyslovila, že povinné nemocenské poistenie, dôchodkové poistenie a poistenie v nezamestnanosti žalobkyni nevzniklo „od 1. júla do 31. decembra 2012 podľa slovenskej legislatívy“. Vyšla pritom zo zistenia, že oznámením poľského nositeľa sociálneho zabezpečenia z 27. januára 2014 bolo v zmysle čl. 16 ods. 3 nariadenia č. 987/2009, ktorým sa stanovuje postup vykonávania nariadenia (ES) č. 883/2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia, (vykonávacie nariadenie) s konečnou platnosťou určené, že žalobkyňa od 1. júla do 31. decembra 2012 podlieha len poľskému systému sociálneho zabezpečenia. Keďže žalovaná ako inštitúcia dotknutého členského štátu toto určenie nenamietala, stalo sa v zmysle cit. ustanovenia definitívnym. Žalobkyňa podala proti tomuto rozhodnutiu odvolanie.

2. Žalovaná svojím rozhodnutím z 5. decembra 2019, č. 54062-3/2019-BA, zamietla odvolanie žalobkyne v celom rozsahu a potvrdila rozhodnutie pobočky žalovanej. Do odôvodnenia prevzala odôvodnenie rozhodnutia pobočky, ktoré považovala za správne. Dodala, že napriek tomu, že zamestnávateľ podal prihlášku za zamestnanca do systému slovenského sociálneho poistenia automaticky to neznamená, že takýto zamestnanec podlieha slovenským právnym predpisom sociálneho zabezpečenia. Registračný list fyzickej osoby - prihláška má len deklaratórne účinky a nemôže zakladať vznik povinného poistenia

v rozpore s koordináčnymi nariadeniami Európskej únie. Má za to, že z jej strany bolo možné vykonať nápravu nesprávnej registrácie len tak, že vydá rozhodnutie o nevzniknutí sociálneho poistenia podľa slovenskej legislatívy, keďže na zamestnanca sa v zmysle koordináčnych nariadení vzťahuje uplatniteľná legislatíva Poľskej republiky. Jej vecná príslušnosť nie je obmedzená ani vtedy, keď v samostatnom konaní rozhoduje o príslušnosti fyzickej osoby k uplatniteľnej legislatíve inštitúcia sociálneho zabezpečenia iného členského štátu. Pobočka žalovanej tak postupovala procesne správne v súlade s § 178 ods. 1 písm. a) bod prvý zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení.

3. Správnu žalobu, ktorú žalobkyňa podala proti tomuto rozhodnutiu, správny súd zamietol tu napadnutým rozsudkom č. k. 29 Sa 7/2020-50. Stotožnil sa so žalovanou v tom, že ak došlo postupom podľa čl. 16 ods. 2 a 3 vykonávacieho nariadenia k definitívnemu určeniu uplatniteľných právnych predpisov (v tomto prípade poľských), bola žalovaná povinná rešpektovať ho a nie je v kompetencii súdu, postup správnych orgánov preskúmať a vyhodnocovať. Žalovaná však mohla - za rešpektovania tohto určenia - vydať rozhodnutie, že žalobkyni od 1. júla do 31. decembra 2012 povinné nemocenské a dôchodkové poistenie a poistenie v nezamestnanosti nevzniklo, keďže zamestnávateľ ju na toto poistenie prihlásil, aj keď mu podliehať nemala. Žalovaná tak neprekročila svoju právomoc, len odstraňovala sporný stav, ktorý nastal tým, že zamestnávateľ prihlásil žalobkyňu do registra poistencov žalovanej na to isté obdobie, v ktorom sa na ňu vzťahovala poľská legislatíva. K marginálnej činnosti správny súd uviedol, že žalovaná sama nevykonávala dokazovanie v tejto otázke, ale prevzala právny záver z oznámenia poľskej inštitúcie z 27. januára 2014. Preto akékoľvek námietky v tomto smere sú bezpredmetné, keďže žalovaná nezaložila svoje rozhodnutie na marginálnom charaktere práce žalobkyne, ale na tom, že poľskou inštitúciou bola určená uplatniteľná legislatíva, ktorá sa stala definitívnou. V súvislosti s určením uplatniteľnej legislatívy dodala, že ani vykonávacie a ani základné nariadenie neustanovujú konkrétnu formu tohto určenia, teda formu právoplatného a vykonateľného rozhodnutia, v zmysle ako ho pozná slovenský právny poriadok.

II.

Kasačná sťažnosť a vyjadrenia k nej

4. Včas podanou kasačnou sťažnosťou sa žalobkyňa domáha zrušenia tohto rozsudku a vrátenia veci na ďalšie konanie. Namietla, že nie je sporným, že v zmysle čl. 16 ods. 2 vykonávacieho nariadenia uplatniteľnú legislatívu určí poľská inštitúcia. Je však predmetom hmotnoprávneho posúdenia, či zamestnanec spĺňa predpoklady pre aplikáciu čl. 13 ods. 3 základného nariadenia. Inštitúcia, ktorá je príslušná na vykonávanie sociálneho poistenia v inom členskom štáte než určuje nariadenie, na takéto posúdenie príslušná nie je. Žalovaná tu napadnutým rozhodnutím, ktorým konštatovala, že žalobkyni povinné sociálne poistenie v období od 1. júla do 31. decembra 2012 nevzniklo, prekročila svoju zákonnú kompetenciu a to vzhľadom na skutkové okolnosti predmetnej veci. Taktiež namietla, že z administratívneho spisu nie je dostatočne zrejmé, akým spôsobom bola definitívne určená uplatniteľná legislatíva poľskou inštitúciou.

5. Žalovaná navrhla kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú zamietnuť. Zopakovala, že v predmetnej veci nevyhodnocovala podmienky na určenie uplatniteľnej legislatívy, pretože na to v zmysle koordináčnych nariadení nebola príslušná. Túto právomoc mala jedine poľská inštitúcia, ktorá určila uplatniteľnú legislatívu v súlade s čl. 16 ods. 3 vykonávacieho nariadenia. Keďže žalovaná proti takémuto určeniu nemala námietky, stalo sa definitívnym. Dotknutá inštitúcia nemusí svoj súhlas nijako osobitne potvrdzovať, pretože z koordináčnych nariadení jej takáto povinnosť nevyplýva. Naďalej zastáva názor, že tu napadnuté rozhodnutie bola povinná vydať v záujme právnej istoty zamestnanca a tiež, aby zosúladila skutkový stav veci so stavom právnym, nakoľko v registri poistencov boli uvedené nesprávne údaje.

6. Ďalší účastník sa ku kasačnej sťažnosti nevyjadril.

III.

Posúdenie veci kasačným súdom

7. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP) preskúmal napadnutý rozsudok a predchádzajúce konanie pred správnym súdom bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP). Po jeho preskúmaní v celom rozsahu (§ 453 ods. 1 SSP) a bez ohľadu na uplatnené kasačné body (§ 453 ods. 2 v spojení s § 203 ods. 2 SSP) dospel k záveru, že kasačná sťažnosť žalobkyne je dôvodná.

8. Právne záväznými aktmi na úseku sociálneho zabezpečenia pre členské štáty Európskej únie (teda aj pre Slovenskú republiku) sú základné nariadenie (nariadenie č. 883/2004) a vykonávacie nariadenie, ktoré boli prijaté so zreteľom na Zmluvu o založení Európskeho spoločenstva, najmä na jej čl. 42 a čl. 308. Základné nariadenie v hlave II ustanovuje určenie príslušnosti právnych predpisov uplatniteľných na fyzické osoby vykonávajúce zamestnanie alebo samostatne zárobkovú činnosť v členských štátoch. V čl. 11 ods. 1 uvedeného nariadenia je ustanovené všeobecné pravidlo, že osoby, na ktoré sa toto

nariadenie vzťahuje, podliehajú právnym predpisom len jedného členského štátu; tieto právne predpisy sa určia v súlade s hlavou II. Podľa čl. 11 ods. 3 písm. a) uvedeného nariadenia platí, že s výhradou čl. 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, určí sa príslušnosť právneho predpisu členského štátu podľa právnej úpravy ustanovenej v čl. 13 ods. 3 základného nariadenia. V zmysle uvedeného 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 čl. 13 ods. 1.

9. Postup uplatňovania čl. 13 základného nariadenia ustanovuje čl. 16 vykonávacieho nariadenia. Podľa čl. 16 ods. 1 až 3 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 čl. 13 základného nariadenia a čl. 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 sa stáva definitívnym do dvoch mesiacov odo dňa, keď boli inštitúcie určené príslušnými orgánmi dotknutých členských štátov o ňom informované v súlade s ods. 2, ak už uplatniteľné právne predpisy neboli definitívne určené na základe ods. 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. 10. V prejednávanej veci nebolo sporné, že žalobkyňou je fyzická osoba s bydliskom v Poľskej republike, ktorá vykonáva činnosť na vlastný účet v Poľskej republike a ktorá zároveň uzavrela pracovnú zmluvu so zamestnávateľom v Slovenskej republike. Žalobkyňa tak patrí do osobného rozsahu základného nariadenia podľa jeho čl. 2 a čl. 13. Žalovanej bolo doručené oznámenie poľskej inštitúcie z 27. januára 2014, ktorým určila, že žalobkyňa od 1. júla do 31. decembra 2012 podlieha uplatniteľným právnym predpisom Poľskej republiky.

11. 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 hmotnoprávneho posúdenia, na vykonanie ktorého je príslušná výlučne inštitúcia určená vykonávacím nariadením. Inštitúcia, ktorá je príslušná na vykonávanie sociálneho poistenia v inom členskom štáte než určuje nariadenie, na takéto posúdenie príslušná nie je. 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 dôjsť k situácii, že rozhodnú rôzne, následkom čoho by táto osoba podliehala systému sociálneho zabezpečenia viacerých štátov alebo nepodliehala systému sociálneho zabezpečenia žiadneho štátu. Práve na vylúčenie vzniku takýchto situácií boli prijaté základné a vykonávacie nariadenia, pričom vykonávacie nariadenie v čl. 16 stanovuje procesný postup určovania uplatniteľných právnych predpisov.

12. Z ustanovenia čl. 16 ods. 2 vykonávacieho nariadenia vyplýva, že uplatniteľné právne predpisy určí inštitúcia členského štátu bydliska osoby, ktorá má podliehať čl. 13 základného nariadenia. V prejednávanej veci nebolo sporné, že žalobkyňa má bydlisko v Poľskej republike, a teda na toto určenie bola pre žalobkyňu príslušná poľská inštitúcia. Neobstojí však tvrdenie žalovanej, že sama rozhodovala len o trvaní poistenia. V danom prípade ide o absenciu jej právomoci vôbec konať vo veciach sociálneho poistenia, keďže zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení nie je vôbec aplikovateľný. Skutočnosť, že v daných veciach nie je možné aplikovať právne predpisy sociálneho poistenia Slovenskej republiky ako celok, vyplýva okrem iného z dikcie čl. 11 ods. 1 základného nariadenia. Pokiaľ bolo teda určené, že podľa hlavy II základného nariadenia sú na žalobkyňu uplatniteľné právne predpisy konkrétneho členského štátu, uvedené vylučuje aplikáciu právnych predpisov regulujúcich danú právnu oblasť iného členského štátu, vrátane predpisov procesných.

13. Kasačný súd dospel k záveru, že úprava stanovená v čl. 11 ods. 1 základného nariadenia je jednoznačná, a preto nebolo potrebné obracať sa s prejudiciálnou otázkou na Súdny dvor. Toto posúdenie bol kasačný súd spôsobilý uskutočniť sám vychádzajúc z judikatúry Súdneho dvora Európskej únie - rozsudok z 13. júla 2017 vo veci C-89/16, Szoja, ktorej predmetom bol návrh na začatie prejudiciálneho konania o uplatňovaní systémov sociálneho zabezpečenia migrujúcich pracovníkov, teda osôb ktoré sú zamestnané na území jedného členského štátu a zároveň sú samostatne zárobkovo

činné na území druhého členského štátu, podaný Najvyšším súdom Slovenskej republiky. V uvedenom rozhodnutí Súdny dvor konštatuje, že „čl. 11 ods. 1 základného nariadenia uvádza zásadu výlučnosti rozhodnej právnej úpravy, podľa ktorej osoby, na ktoré sa vzťahuje toto nariadenie podliehajú právnej úprave len jedného členského štátu. Cieľom tejto zásady výlučnosti je vyhnúť sa komplikáciám, ktoré môžu vyplývať zo súbežného uplatňovania viacerých vnútroštátnych právnych úprav a odstrániť nerovnosti v zaobchádzaní s osobami pohybujúcimi sa v rámci Únie, ktoré by boli dôsledkom čiastočnej alebo úplnej kumulácie uplatňujúcich sa právnych úprav.“ V danej súvislosti Súdny dvor odkázal na rozsudok z 9. marca 2006 vo veci C-493/04, Piatkowski, ods. 21. Keďže Súdny dvor sa otázkou výlučnosti v zmysle čl. 11 ods. 1 základného nariadenia už zaoberal, kasačný súd ustálil, že v danom prípade nenastala potreba predložiť prejudiciálnu otázku, čo je plne v súlade s doktrínou acte éclairé, ktorá stanovuje výnimky z povinnosti predkladania prejudiciálnych otázok Súdnemu dvoru.

14. Ak sa určenie poľských právnych predpisov stalo či stane konečným, nemá žalovaná v danom prípade právomoc vôbec konať a rozhodovať. Osoby, na ktoré sa základné a vykonávacie nariadenie vzťahuje, podliehajú právnym predpisom len jedného členského štátu, a z tohto dôvodu je tiež účelné, aby aj právomoc na vykonávanie sociálneho poistenia a akýchkoľvek konaní a rozhodovaní s ním spojených mala inštitúcia sociálneho zabezpečenia iba jedného členského štátu. K rovnakým záverom vedie aj aplikácia slovenského právneho poriadku. Žalovaná ako štátny orgán môže konať iba v rozsahu a spôsobom určeným zákonom, v tomto prípade zákonom č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení. Cit. zákon vymedzuje právomoc žalovanej vykonávať sociálne poistenie ako aj jeho rozsah, pričom tiež určuje jej špeciálne oprávnenia vo vzťahu k inštitúciám členských štátov Európskej únie, avšak aplikáciu právnych predpisov iného členského štátu v prípade jej určenia zákon medzi právomoci žalovanej nezaradil. Ak teda boli či budú právoplatne určené právne predpisy Poľskej republiky, iba poľská inštitúcia má právomoc konať vo veci sociálneho poistenia žalobkyne.

15. V tejto súvislosti kasačný súd poukazuje na rozhodnutie veľkého senátu najvyššieho súdu sp. zn. 1 Vs 1/2018 zo 4. decembra 2018, ktorý rozhodol o otázkach rozhodujúcich pre posúdenie veci takto: dohoda medzi inštitúciami dvoch alebo viacerých členských štátov EÚ 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 zachovaná v akomkoľvek formáte (napr. písomne, na elektronickom nosiči, atď.) a založená do spisu žalovanej. Definitívne určenie použiteľných právnych predpisov iného členského štátu od určitého dátumu podľa čl. 16 ods. 3 vykonávacieho nariadenia alebo vzájomnou dohodou podľa čl. 16 ods. 4 vylučuje právomoc žalovanej ako inštitúcie podľa čl. 1 písm. p) základného nariadenia na rozhodovanie o uplatniteľnej legislatíve.

16. Kasačný súd sa tak nestotožnil so záverom správneho súdu, že bolo v kompetencii pobočky žalovanej rozhodnúť v zmysle § 178 ods. 1 písm. a) prvého bodu zákona č. 461/2003 Z. z. o tom, že jednotlivé povinné poistenia žalobkyne ako zamestnankyne ďalšieho účastníka od 1. júla do 31. decembra 2012 nevznikli. Naopak, v danom prípade bola žalovaná povinná zastaviť konanie pre neodstrániteľnú prekážku, ktorou je nedostatok právomoci vo veci konať, s použitím § 30 ods. 1 písm. e) zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok). Uvedený právny názor korešponduje s rozsudkom najvyššieho súdu sp. zn. 9 Sžsk 120/2019, ktorý bol uverejnený ako judikát R 47/2021.

17. Námietky žalobkyne týkajúce sa určovania uplatniteľnej legislatívy poľskou inštitúciou nemôžu posudzovať slovenské justičné orgány. Ide totiž o preskúmanie záverov poľskej inštitúcie, na ktoré je daná právomoc príslušných poľských súdov alebo iných orgánov.

IV.

Záver

18. Z uvedených dôvodov kasačný súd dospel záveru, že žalobou napadnuté rozhodnutie žalovanej, nie je vydané v súlade so zákonom. Preto v zmysle § 462 ods. 2 SSP rozsudok správneho súdu zmenil tak, že rozhodnutie žalovanej podľa § 191 ods. 1 písm. b) SSP zrušil a vec jej vrátil na ďalšie konanie. V ďalšom konaní žalovaná zohľadní uvedený právny názor a bude postupovať primeraným procesným spôsobom, aby odstránila vyššie uvedené pochybenia (§ 191 ods. 6 SSP).

19. O trovách konania rozhodol kasačný súd podľa § 467 ods. 1 a 2 v spojení s § 167 ods. 1 SSP tak, že žalobkyňu, ktorá v konaní dosiahla úspech, priznal nárok na úplnú náhradu trov kasačného konania, ako aj náhradu trov konania pred správnym súdom. Ďalšiemu účastníkovi v súlade s § 169 SSP náhradu trov konania nepriznal.

20. Tento rozsudok bol prijatý pomerom hlasov 2:1.

Najvyšší správny súd 7 Ssk 37/2021

Slovenskej republiky IČS: 1020200029

ODLIŠNÉ STANOVISKO

1. Podľa § 465 SSP pripájam svoje odlišné stanovisko k rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 7 Ssk 37/2021 z 25. októbra 2022.

2. Podstatou sporu bola použiteľnosť zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v konaní, ktoré žalovaná viedla proti žalobkyni - občianke Poľskej republiky s bydliskom tamže. Žalobkyňa bola v pracovnom pomere k ďalšiemu účastníkovi s miestom výkonu práce v Slovenskej republike a zároveň bola samostatne zárobkovo činnou osobou v Poľskej republike. V Slovenskej republike ju jej zamestnávateľ prihlásil na sociálne poistenie ako zamestnankyňu. Príslušná inštitúcia Poľskej republiky podľa čl. 16 ods. 3 vykonávacieho nariadenia rozhodla, že sa na ňu vzťahujú právne predpisy Poľskej republiky. Žalovaná ako inštitúcia vykonávajúca sociálne poistenie v Slovenskej republike svojím rozhodnutím, ktoré je predmetom prieskumu, rozhodla, že žalobkyni sociálne poistenie podľa slovenských predpisov nevzniklo.

3. Kasačný súd vyslovil názor, že na vydanie takéhoto rozhodnutia nemala Sociálna poisťovňa právomoc, pretože v dôsledku rozhodnutia príslušnej inštitúcie Poľskej republiky sa stal neaplikovateľným celý zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení, teda jeho hmotnoprávna aj procesnoprávna časť. Tento záver podľa kasačného súdu vyplýva z čl. 11 ods. 1 základného nariadenia. Jeho znenie považoval kasačný súd za jednoznačné a navyše objasnené výkladom Súdneho dvora, takže sa nepovažoval za potrebné obracať s prejudiciálnou otázkou na Súdny dvor Európskej únie. Kasačný súd takisto odkázal na rozhodnutie sp. zn. 9 Sžsk 120/2019, ktoré bolo uverejnené ako judikát R 47/2021. S týmito závermi kasačného súdu však nemôžem súhlasiť.

I.

Aplikovateľnosť zákona o sociálnom poistení

4. Podľa čl. 16 ods. 3 vykonávacieho nariadenia upravuje podmienky, za ktorých sa predbežné určenie uplatniteľných právnych predpisov stáva definitívnym. Judikát R 47/2021, na ktorý sa odvoláva väčšina senátu, z mne neznámych dôvodov používa pojem „uplatniteľná legislatíva“, ktorý nezodpovedá pojmom použitým v tomto nariadení. Podľa čl. 1 ods. 1 písm. c) vykonávacieho nariadenia sa totiž na jeho účely uplatňujú vymedzenia pojmov uvedené v základnom nariadení. Pojem „právne predpisy“ (nie „uplatniteľná legislatíva“) je pritom vymedzený v čl. 1 písm. l) základného nariadenia tak, že znamenajú v súvislosti s každým členským štátom zákony, nariadenia a iné povinné ustanovenia a všetky ostatné vykonávajúce opatrenia týkajúce sa odvetví sociálneho zabezpečenia, na ktoré sa uplatňuje článok 3 ods. 1. Podľa čl. 3 ods. 1 základného nariadenia sa toto nariadenie vzťahuje na všetky právne predpisy, ktoré sa týkajú nemocenských dávok, dávok v materstve a rovnocenných dávok v otcovstve, dávok v invalidite, dávok v starobe, pozostalostných dávok, dávok v súvislosti s pracovnými úrazmi a chorobami z povolania, podpory pri úmrtí, dávok v nezamestnanosti, preddôchodkových dávok a rodinných dávok. Ustanovením čl. 1 písm. l) základného nariadenia sa pritom väčšina senátu vo svojom rozsudku vôbec nezaoberá.

5. Z uvedených ustanovení, ako aj z odôvodnení vykonávacieho nariadenia vyplýva, že cieľom vykonávacieho nariadenia je koordinovať hmotnoprávne pravidlá, na základe ktorých sa určí právny poriadok, ktorými sa bude spravovať účasť v sociálnom zabezpečení a práva a povinnosti v súvislosti s plneniami poskytovanými z tohto zabezpečenia. Naopak, z týchto ustanovení vôbec nevyplýva, že by cieľom mala byť úplné nahradenie alebo potlačenie vnútroštátnych predpisov, ktoré sa týkajú organizácie systému sociálneho zabezpečenia a pôsobnosti a právomocí domácich nositeľov sociálneho poistenia v rámci vlastného právneho poriadku. Na základe toho nepovažujem za správny záver judikátu R 47/2021, že určenie uplatniteľnej legislatívy v dôsledku jej definitívneho určenia podľa čl. 16 ods. 3 vykonávacieho nariadenia vylučuje aplikáciu zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení ako takého. Nepochybne čl. 16 ods. 3 vykonávacieho nariadenia vylučuje možnosť Sociálnej poisťovne podriaďiť pracovníka iným

právnym predpisom než tým, ktoré boli definitívne určené za uplatniteľné. Nie je však zrejmé, prečo by mal automaticky vylučovať aplikáciu celého zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení, teda všetkých jeho ustanovení vrátane tých, ktoré upravujú oprávnenia Sociálnej poisťovne v rámci našich právnych predpisov. Nie je zrejmé, prečo by mali byť vylúčené oprávnenia Sociálnej poisťovne ako také, en bloc, a to vrátane tých, ktoré nijako neodporujú určeniu uplatniteľných právnych predpisov podľa čl. 16 ods. 3 vykonávacieho nariadenia.

6. Väčšina senátu sa pokúsila podporiť svoje závery odkazom na rozsudok Súdneho dvora Európskej únie z 13. júla 2017, C-89/16, Szoja, kde išlo o odpoveď na prejudiciálnu otázku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky. Tento rozsudok sa však vôbec netýkal výkladu pojmu „právne predpisy“ v čl. 1 písm. l) základného nariadenia a už vôbec neriešil otázku použiteľnosti vnútroštátnych procesných predpisov. Zo skutkového stavu, ktorý bol základom rozsudku vo veci C-89/16, ako aj z podstaty právneho problému je zrejmé, že v ňom išlo o postup pri určovaní uplatniteľných právnych predpisov, nie rozsah aplikácie týchto predpisov. Nevedno prečo si väčšina senátu vybrala práve citáciu odseku 35 tohto rozsudku, ktorá len sumarizuje všeobecné závery judikatúry k čl. 11 ods. 1 základného nariadenia. Tento odsek pritom nijako nepodporuje závery väčšiny senátu, skôr naopak. Ak cieľom zásady výlučnosti, ktorú upravuje čl. 11 ods. 1, je odstrániť nerovnosti v zaobchádzaní s osobami pohybujúcimi sa v rámci Únie, potom nie je jasné, ako by takáto nerovnosť mohla vyplynúť z aplikácie procesných predpisov. O nerovnosti má zmysel hovoriť len v súvislosti s hmotnoprávnymi predpismi, ktoré upravujú jednotlivé aspekty odvetví sociálneho zabezpečenia (napr. započítateľnosť či nezapočítateľnosť určitých dôb poistenia, vymeriavacích základov a podobne). Takisto rozsudok z 9. marca 2006, C-493/04, Piatkowski, sa nijako netýkal aplikácie procesných predpisov. Jeho podstatou bola totiž otázka, či a v akom rozsahu možno v inom členskom štáte do vymeriavacieho základu pre výpočet poistného zahrnúť príjmy, ktoré sa v členskom štáte bydliska do vymeriavacieho základu nezahŕňajú.

7. Ak by sa záver väčšiny senátu, že „zákon o sociálnom poistení, ktorý v rámci právneho poriadku Slovenskej republiky hmotnoprávne aj procesnoprávne upravuje oblasť sociálneho poistenia, nie je aplikovateľný“ mal aplikovať skutočne tak, ako bol vyslovený, znamenalo by to miestami až absurdné dôsledky. Prvý z nich ponúka samotný rozsudok kasačného súdu, ktorý napriek tomu, že považuje za neaplikovateľný zákon o sociálnom zabezpečení ako celok, v odsekoch 24 a 25 cituje jeho dve ustanovenia. Cituje teda ustanovenia zákona, ktorý podľa jeho vlastného záveru je ako celok neaplikovateľný. Možno však uviesť aj iné, a to celkom praktické príklady. Nemôže sa aplikovať § 145 zákona o sociálnom poistení o vrátení poistného. Pritom práve vrátenie prípadného zaplateného poistného by malo byť logickým následkom toho, že voči osobe, ktorá platila príspevky (poistné) do slovenského systému, bude neskôr definitívne ustálené, že v danom čase mala podliehať právnym predpisom iného členského štátu. Prečo by sa nemohol aplikovať § 236 zákona o sociálnom poistení o zodpovednosti príjemcu za neoprávnene prijaté dávky, ak boli takej osobe už vyplatené určité dávky? Prečo by sa nemohol aplikovať § 237, ak nárok na takúto dávku vznikol v dôsledku nesprávneho potvrdenia určitých skutočností? Z rovnakých dôvodov nevidím dôvod, prečo by Sociálna poisťovňa nemohla vydať rozhodnutie, ktorým - v nadväznosti na rozhodnutie príslušnej inštitúcie Poľskej republiky podľa čl. 16 ods. 3 vykonávacieho nariadenia - vysloví, že sociálne poistenie podľa slovenských predpisov nevzniklo. To, že nevzniklo, totiž nie je ničím iným než logickým dôsledkom toho, že slovenské právne predpisy nie sú uplatniteľné.

8. Na rozdiel od väčšiny senátu mám vážne pochybnosti o tom, že určenie uplatniteľnej legislatívy podľa čl. 16 ods. 3 vykonávacieho nariadenia by malo viesť k tomu, že by sa zákon o sociálnom poistení nemal použiť vôbec. Určite sa nemá použiť jeho hmotnoprávna časť, teda úprava vzniku, zániku, prerušenia sociálneho poistenia a jednotlivých dávok. V ostatných častiach by som však vždy zvažoval, aké ustanovenie vnútroštátneho práva spadá pod pojem „právnych predpisov“ podľa čl. 1 písm. l) základného nariadenia, najmä či jeho použitie by odporovalo zásade výlučnosti podľa čl. 11 ods. 1 základného nariadenia tak, ako ju vykladá judikatúra Súdneho dvora.

II.

Povinnosť predložiť prejudiciálnu otázku

9. Podstata veci teda podľa mňa spočíva vo výklade citovaného čl. 1 písm. l) základného nariadenia, nie čl. 11 ods. 1 tohto nariadenia, ako to uzavrela väčšina senátu. Už v judikáte R 47/2021 pritom

najvyšší súd svoj právny názor oprel o výklad iných ustanovení tohto nariadenia, ako aj vykonávacieho nariadenia. Tak či onak, vo veci ide v prvom rade o výklad práva Európskej únie.

10. Podľa čl. 267 ods. 3 Zmluvy o fungovaní Európskej únie platí, že ak sa takáto otázka (= otázka platnosti a výkladu aktov inštitúcií, orgánov alebo úradov alebo agentúr Únie) položí v konaní pred vnútroštátnym súdnym orgánom, proti ktorého rozhodnutiu nie je prípustný opravný prostriedok podľa vnútroštátneho práva, je tento súdny orgán povinný obrátiť sa na Súdny dvor Európskej únie. 11. Pri výklade pojmu „prípustný opravný prostriedok“ sa uplatňuje tzv. konkrétna teória, teda rozhodné je, či je opravný prostriedok prípustný v príslušnom súdnom konaní. Prítom sa za „opravný prostriedok“ považuje v zásade len plnohodnotný opravný prostriedok. Súdny dvor EÚ už vyslovil, že takým súdom bol najvyšší súd konajúci o odvolaní v rámci správneho súdnictva, aj keď proti jeho rozhodnutiu bola prípustná ústavná sťažnosť. Možnosť podať na ústavný súd opravný prostriedok proti rozhodnutiam vnútroštátneho súdu, ktorý sa obmedzuje na preskúmanie prípadného porušenia práv a slobôd zaručených ústavou alebo medzinárodným dohovorom, neumožňuje domnievať sa, že by sa tento vnútroštátny súd nemal považovať za súd, proti ktorého rozhodnutiam nie je prípustný podľa vnútroštátneho práva opravný prostriedok v zmysle článku 267 tretieho odseku ZFEÚ (rozsudok z 15. januára 2013, C-416/10, Križan a iní proti Slovenskej inšpekcii životného prostredia, ods. 72).

11. Uvedené závery sa plne vzťahujú aj na kasačný súd, proti rozhodnutiam ktorého takisto nie je prípustný iný opravný prostriedok než ústavná sťažnosť na ústavný súd. Najvyšší správny súd ako súd kasačný je teda súdom, ktorý je v zmysle čl. 267 ods. 3 ZFEÚ vždy povinný obrátiť sa na Súdny dvor s otázkou výkladu práva Európskej únie.

12. Judikatúra Súdneho dvora EÚ z tejto povinnosti pripúšťa tri výnimky: a) nastolená otázka nie je relevantná, b) predmetné ustanovenie práva Únie už bolo predmetom výkladu zo strany Súdneho dvora (*acte éclairé*), alebo c) správne uplatnenie práva Únie je tak jasné, že tu nie je priestor na žiadne rozumné pochybnosti (*acte clair*; pozri najmä rozsudok zo 6. októbra 2021, C-561/19, *Conorzio Italian Management e Catania Multiservizi a Catania Multiservizi*, bod 33). Na túto judikatúru nadviazala aj judikatúra ústavného súdu, podľa ktorého súd uvedený v čl. 267 ods. 3 ZFEÚ poruší základné právo strán konania na zákonného sudcu, ak nepoloží Súdnemu dvoru prejudiciálnu otázku, hoci nie sú splnené uvedené výnimky (porov. nález sp. zn. II. ÚS 381/2018).

13. Výnimka pod písmenom a) neprichádza v prerokovanej veci do úvahy: je zjavné, že vylúčenie právomoci Sociálnej poisťovne vyvodil najvyšší súd v judikáte R 47/2021 práve zo znenia čl. 16 ods. 3 vykonávacieho nariadenia, teda z práva Európskej únie. Podľa dostupných údajov prítom k tomuto ustanoveniu neexistuje judikatúra Súdneho dvora EÚ, ktorá by záver najvyššieho súdu potvrdzovala. Väčšina senátu síce tento záver vyvodila z čl. 11 ods. 1 základného nariadenia a odkazovala v tejto súvislosti na judikatúru. Ako som však uviedol v odseku 6, táto judikatúra sa netýka výkladu rozsahu pojmu právne predpisy podľa čl. 1 písm. l) základného nariadenia. Neprichádza teda do úvahy ani výnimka pod písmenom b). Je teda otázka, či ide v danej veci o *acte clair*, teda či správny výklad ustanovení práva Európskej únie je celkom jasný.

14. Či ide o tento prípad, môže vnútroštátny súd podľa aktuálnej judikatúry Súdneho dvora uzavrieť až potom, čo sa ubezpečil, že táto jednoznačnosť sa bude rovnako javiť aj súdom ostatných členských štátov, ako aj Súdnemu dvoru. Výlučne v prípade, že sú splnené tieto podmienky, nemusí tento vnútroštátny súd položiť otázku Súdnemu dvoru a môže ju vyriešiť na vlastnú zodpovednosť. Existenciu takejto možnosti treba posúdiť v závislosti na charakteristikách vlastných právu Únie, osobitných ťažkostiach, ktoré predstavuje jeho výklad, a riziku rozdielov v judikatúre v rámci Únie. Na úvod treba zohľadniť, že právne predpisy Únie sú vypracované vo viacerých jazykoch a že rôzne jazykové znenia sú rovnako záväzné. Formulácia použitá v jednej z jazykových verzií ustanovenia práva Únie sa nemôže chápať ako jediný základ na výklad tohto ustanovenia, prípadne sa nemôže v tejto súvislosti považovať za ustanovenie, ktoré má prednosť pred inými jazykovými verziami, keďže ustanovenia práva Únie sa majú vykladať a uplatňovať jednotným spôsobom pri zohľadnení existujúcich verzií vo všetkých jazykoch Únie. Vnútroštátny súd síce nemusí byť v tomto smere povinný skúmať každú jednu z jazykových verzií daného ustanovenia práva Únie, musí však uvážiť rozdiely medzi jazykovými zneniami tohto ustanovenia, s ktorými sa oboznámil, najmä pokiaľ na tieto rozdiely poukazujú účastníci konania. Aj v prípade zhodnosti jazykových znení však treba zohľadniť, že právo Únie používa vlastnú, osobitnú terminológiu. Právne pojmy v práve Únie a v jednotlivých národných právnych poriadkoch nemusia mať

nevyhnutne rovnaký obsah. Konečne treba každé ustanovenie práva Únie vidieť v jeho súvislostiach a vykladať ho vo svetle všetkého práva Únie, jeho cieľov a jeho stupňa vývoja v čase aplikácia dotknutého predpisu. Len v prípade, ak vnútroštátny súd rozhodujúci v poslednom stupni dospeje na základe všetkých uvedených výkladových kritérií k záveru, že neexistujú skutočnosti, ktoré by mohli vyvolať rozumnú pochybnosť o správnom výklade práva Únie, nebude musieť položiť prejudiciálnu otázku (rozsudok C-561/19, ods. 40 až 47).

15. Po zohľadnení týchto pravidiel je podľa mňa mimoriadne pochybné, či obsahom a účelom čl. 11 ods. 1 základného nariadenia a čl. 16 ods. 3 vykonávacieho nariadenia bolo skutočne zbaviť nositeľa štátu, ktorého právne predpisy nie sú uplatniteľné, akejkolvek právomoci na konanie, a to aj v otázkach, ktoré by potenciálne mohli byť pracovníkovi na prospech alebo ktoré sa nijako nepriečia cieľom, ktoré koordinačné predpisy sledujú. Domnievam sa, že najvyšší súd nemohol dospieť k záveru uvedenému v judikáte R 47/2021 bez toho, aby Súdnemu dvoru položil príslušnú prejudiciálnu otázku na správny výklad čl. 16 ods. 3 vykonávacieho nariadenia. Takisto sa domnievam, že ani kasačný súd v tu prerokovanej veci nemohol dospieť k svojim záverom bez toho, aby položil prejudiciálnu otázku na správny výklad čl. 1 písm. l) základného nariadenia.

16. Preto som presvedčený, že neboli splnené podmienky, ktoré by kasačný súd zbavili povinnosti podľa čl. 267 ods. 3 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

V Bratislave 25. októbra 2022

Mgr. Michal Novotný
predseda senátu (sudca spravodajca)
podpísané elektronicky

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.