

Súd: Najvyšší správny súd SR  
Spisová značka: 6Ssk/10/2024  
Identifikačné číslo súdneho spisu: 5022200246  
Dátum vydania rozhodnutia: 30. 09. 2024  
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Viola Takáčová  
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2024:5022200246.1

## ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako kasačný súd v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Violy Takáčovej, PhD., LL.M. a členov senátu JUDr. Michala Matulníka, PhD. a JUDr. Martina Tisa, v právnej veci žalobcu: U. Z. J., A., bytom S. XXX/XX, XXX XX K., právne zastúpený advokátskou kanceláriou: RYBÁR advokát s.r.o., Andreja Kmeťa 11, 010 01 Žilina, proti žalovanej: Sociálna poisťovňa, ústredie, so sídlom Ul. 29. augusta 8 a 10, 813 63 Bratislava, v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovanej č. 1197-2/2022-BA zo dňa 24.02.2022, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Správneho súdu v Banskej Bystrici č. k. ZA-15Sa/21/2022 - 82 zo dňa 25.08.2023, takto

### rozhodol:

- I. Rozsudok Správneho súdu v Banskej Bystrici č. k. ZA-15Sa/21/2022 - 82 zo dňa 25.08.2023 sa m e n í tak, že sa z r u š u j e rozhodnutie žalovanej č. 1197-2/2022-BA zo dňa 24.02.2022 a vec sa j e j v r a c i a na ďalšie konanie.
- II. Žalobca m á voči žalovanej právo na náhradu dôvodne vynaložených trov konania v celom rozsahu.

### odôvodnenie:

I.

1. Krajský súd v Banskej Bystrici rozsudkom č. k. ZA-15Sa/21/2022 - 82 zo dňa 25.08.2023 (ďalej „napadnutý rozsudok“) zamietol žalobu zo dňa 27.04.2022, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania rozhodnutia žalovanej č. 1197-2/2022-BA zo dňa 24.02.2022 (ďalej len preskúmané rozhodnutie“). Účastníkom konania právo na náhradu trov konania nepriznal.

2. Preskúmaným rozhodnutím žalovaná zamietla odvolanie žalobcu a potvrdila rozhodnutie Sociálnej poisťovne, pobočka Žilina (ďalej len „prvostupňový správny orgán“) č. 10863/2021-ZA-DvN zo dňa 29.11.2021 (ďalej len „prvostupňové rozhodnutie“) vo veci nepriznania nároku žalobcu na dávku v nezamestnanosti.

3. Prvostupňový správny orgán rozhodnutie odôvodnil s poukazom na § 104 ods. 1, ods. 6 č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov (ďalej „zákon o sociálnom poistení“, resp. zákon č. 461/2003 Z. z.) a na ustanovenie čl. 61 ods. 1, ods. 2 a čl. 65 ods. 5 písm. a) nariadenia (ES) Európskeho parlamentu a Rady č. 883/2004 v platnom znení (ďalej len „základné nariadenie“, resp. „nariadenie č. 883/04“). Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny Žilina (ďalej len „úrad práce“) dňom 01.08.2021 zaradil žalobcu do evidencie uchádzačov o zamestnanie. Žalobca si dňa 02.08.2021 uplatnil nárok na dávku v nezamestnanosti. Podkladom na vydanie rozhodnutia boli údaje v informačnom systéme Sociálnej poisťovne a údaje z úradu práce. V posledných 4 rokoch pred zaradením do evidencie uchádzačov o zamestnanie, t. j. v období od 01.08.2017 do 31.07.2021, nemal žalobca na území Slovenskej republiky (ďalej len „Slovensko“, resp. „SR“) žiadne doby poistenia v nezamestnanosti. Na území iného členského

štátu Európskej únie/Európskeho hospodárskeho priestoru (ďalej len ako „EÚ/EHP“) žalobca preukázal doby poistenia v nezamestnanosti od 10.12.2012 do 31.07.2018 v Maďarsku a od 01.08.2018 do 31.07.2021 v Slovinsku. Z vykonaného dokazovania mal prvostupňový správny orgán za preukázané, že na Slovensku pracoval naposledy u zamestnávateľa Tatra banka, a.s. Po skončení pracovného pomeru odišiel pracovať do Maďarska a neskôr Slovinska. Posledný pracovný pomer bol uzavretý na dobu určitú a bol ukončený z dôvodu uplynutia trvania pracovnej zmluvy. K zdaňovaniu príjmov dochádzalo na území Slovinska a túto pracovnú situáciu možno hodnotiť ako stabilnú s prioritnou orientáciou na zahraničný pracovný trh. Počas pobytu v Slovinsku býval v prenajatom dome s manželkou a deťmi. Na Slovensko sa vracal počas dovolenky, sviatkov a pracovného voľna a bývali tu vo vlastnej nehnuteľnosti. Podľa názoru prvostupňového správneho orgánu zo spisového materiálu vyplynulo a bolo preukázané, že žalobca dlhodobo pracoval mimo Slovenska a počas dlhodobého výkonu zamestnania na území Maďarska a Slovinska sa tam dlhodobo zdržiavali, bývali a trávili voľný čas, platili zdravotné odvody a dane. Tieto skutočnosti preukazujú vytvorenie centra záujmov žalobcu na území EÚ. Prvostupňový správny orgán dospel k záveru, že bydlisko na území Slovenska zachované nebolo.

4. V odôvodnení preskúmaného rozhodnutia žalovaná uviedla, že centrum záujmov a bydlisko dotknutej osoby je v zmysle čl. 11 ods. 1 nariadenia (ES) Európskeho parlamentu a Rady č. 987/2009 (ďalej len „vykonávacie nariadenie“, resp. nariadenie č. 987/2009“) možné určiť na základe celkového posúdenia všetkých dostupných informácií súvisiacich s príslušnými skutočnosťami, ktoré môžu obsahovať:

a) dĺžku a trvalosť prítomnosti na území dotknutých členských štátov - žalobca sa zdržiaval na území Maďarska od decembra 2012 do júla 2018 a na území Slovinska od augusta 2018 do júla 2021, t.j. spolu 8,5 roka,

b) situáciu navrhovateľa vrátane:

- povahy a osobitných vlastností každej vykonávanej činnosti, predovšetkým miesta, kde sa takáto činnosť zvyčajne vykonáva, trvalosti tejto činnosti a dĺžky trvania každej pracovnej zmluvy - žalobca pracoval v predchádzajúcom období na území Maďarska u jedného zamestnávateľa CIB Bank Zrt. od 10. decembra 2012 do 31. júla 2018, pričom pracovný pomer uzatvorený na dobu určitú bol ukončený uplynutím trvania pracovnej zmluvy. Na území Slovinska pracoval po celú dobu u jedného zamestnávateľa Banka Intesa Sanpaolo d.d., a to od 1. augusta 2018 do 31. júla 2021 na dobu určitú. Aj tento pracovný pomer bol ukončený uplynutím trvania pracovnej zmluvy. Medzi pracovnými pomermi sa nachádzal na Slovensku. Počas posledného pobytu v zahraničí si hľadal prácu na Slovensku. Vzhľadom na predchádzajúce dlhodobé pracovné pôsobenie navrhovateľa na území Maďarska, ako aj dĺžku a trvanie pracovného pomeru v Slovinsku, vyhodnotil žalovaný jeho pracovnú situáciu ako stabilnú, s prioritou a výlučnou orientáciou na zahraničný pracovný trh od roku 2012,

- jeho rodinného stavu a rodinných väzieb - žalobca je ženatý. Vo vyhlásení žiadateľa na účely posúdenia zachovania centra záujmov uviedol, že v zahraničí sa zdržiaval s manželkou a tromi deťmi. Staršie deti absolvovali povinnú školskú dochádzku na území Slovinska a na Slovensku absolvovali iba komisionálne skúšky z predmetov, ktoré neabsolvovali v zahraničí. Manželka sa striedavo zdržiavala v zahraničí a na Slovensku. Na území Slovenska bola na materskej a rodičovskej dovolenke a poberala rodinné prídavky. Je konateľkou a vlastníčkou firmy S. W., S..X..F., so sídlom na Slovensku, registrovanej od roku 2011. Na Slovensku sa nachádzala jeho blízka rodina (rodičia, brat, švagor, synovec, švagriná). Na Slovensko sa vracal 3-5 krát za mesiac, cez víkendy, štátne sviatky, dovolenky a niekedy aj počas týždňa. Cestoval služobným autom. Na Slovensku má uzatvorené životné poistenie, využíva služby mobilného operátora a má zriadený bankový účet,

- vykonávanie akejkoľvek nezárobkovej činnosti - od roku 2011 je žalobca členom neziskovej organizácie Mensa Slovensko,

- jeho bytovej situácie, najmä toho, či je táto situácia stabilná - žalobca nevládni v zahraničí žiadnu nehnuteľnosť na bývanie. V Slovinsku býval s rodinou v podnájme, ktorý mu zabezpečil zamestnávateľ a počas celého pobytu ubytovanie nemenili. V Slovinsku bol prihlásený na prechodný pobyt. Žalovaný považuje bytovú situáciu žalobcu v Slovinsku za stabilnú a primeranú výkonu povolania. Na území Slovenska žalobca vlastní byt v podiele 1. Počas návratov zo zahraničia, ako aj po návrate na Slovensko býval a býva vo vlastnom byte. Na Slovensku má s rodinou trvalý pobyt,

- členského štátu, ktorý sa považuje za miesto bydliska osoby na daňové účely - žalobca bol naposledy zamestnaný na území Slovinska, takže daňové povinnosti si plnil tam. Za štát bydliska na daňové účely sa preto považuje štát zamestnania, t.j. Slovinsko.

5. Podľa žalovanej, v súlade s Rozhodnutím Správnej komisie pre koordináciu systémov sociálneho zabezpečenia č. U2, z 12. júna 2009, boli celková dĺžka pobytu cca 8,5 roka, stabilná pracovná situácia v zahraničí, prioritná orientácia na zahraničný pracovný trh od roku 2012 (Slovinsko, Maďarsko), prítomnosť manželky a troch detí v zahraničí, zdieľanie spoločnej domácnosti s blízkymi osobami na území Slovinska, absolvovanie školskej dochádzky detí v Slovinsku, daňová povinnosť naposledy v Slovinsku vyhodnotené silnejšie ako ostatné skutočnosti (návraty na územia Slovenska, prítomnosť rodiny, zachovanie finančných produktov, členstvo v neziskovej organizácii Mensa Slovensko, absolvovanie komisionálnych skúšok detí, vlastníctvo nehnuteľnosti), ktoré žalobca uviedol. Všetky tieto skutočnosti preukazujú prenesenie a vytvorenie centra záujmov žalobcu počas posledného zamestnania v Slovinsku.

6. Podľa názoru správneho súdu zdržiavanie sa žalobcu v zahraničí v dĺžke cca 8,5 roka možno vyhodnotiť ako pracovné pôsobenie dlhodobého charakteru s primárnym zameraním na zahraničný pracovný trh. Na pracovný pomer žalobcu, ktorý bol dohodnutý vždy na dobu určitú síce možno nazerať aj ako na časovo obmedzené trvanie pracovného pomeru, ale je potrebné vziať do úvahy, že išlo o výkon pracovnej činnosti u jedného zamestnávateľa, pričom jednotlivé pracovné pomery na seba nadväzovali. Otázkou stability pracovnej situácie nie je možné vyvodzovať iba zo samotného uzatvorenia zmluvy na dobu určitú alebo neurčitú, ale je daná všeobecne, napr. aj tým, či zamestnanie zodpovedá kvalifikácii a predstavám žiadateľa a pod. Správny súd sa tak stotožnil s názorom žalovaného o stabilite pracovného pôsobenia žalobcu v zahraničí, sporej s jeho dlhodobou orientáciou na zahraničný pracovný trh. Správny súd považoval za podstatnú skutočnosť, že žalobca sa počas rozhodnej doby zvyčajne zdržiaval so svojou manželkou a deťmi, ktorých možno považovať za najbližších príbuzných žalobcu. Rodinné väzby preto treba považovať za udržané v zahraničí. Išlo o také usadenie žalobcu v inom členskom štáte, ktoré bolo v rozhodnom čase spojené aj s vytvorením spoločnej domácnosti. Bytová situácia bola stabilná a primeraná výkonu povolania. Ubytovanie formou podnájmu v inom členskom štáte nemožno považovať za neštandardné, alebo vylučujúce vytvorenie centra záujmu. Správny súd preto skonštatoval, že žalobca si preniesol centrum záujmov mimo Slovenska. Na uvedenom závere nemení nič ani fakt, že ubytovanie bolo viazané na trvanie pracovnej zmluvy žalobcu. Plnenie si daňových povinností v Slovinsku takisto svedčí v prospech jeho bydliska tam. Tento záver nie sú spôsobilé zvrátiť ani ďalšie sprievodné skutočnosti v podobe rodinných väzieb, vlastníctva nehnuteľnosti, uzatvorenia životného poistenia, využívanie služieb mobilného operátora, zriadenie bankového účtu, či členstvo v neziskovej organizácii Mensa Slovensko. Vlastníctvo či využívanie finančných produktov sa nemusí nevyhnutne realizovať len na území jedného štátu, pričom bankový účet či iné finančné produkty na Slovensku nemajú so strediskom záujmov a bydliskom súvis už preto, že slobodný pohyb služieb a kapitálu medzi členskými štátmi, ktorý umožňuje využívať tieto služby kdekoľvek v Európskej únii, je jednou zo základných slobôd spoločného trhu Európskej únie. Ako dôkaz na zachovanie bydliska na Slovensku nepostačuje ani skutočnosť, že na Slovensku sa nachádzala jeho blízka rodina (rodičia, brat, švagor, svokra, synovec, švagriná). Rovnako ani samotná skutočnosť, že žalobca je spoluvlastníkom nehnuteľnosti na Slovensku, bez ďalšieho nepreukazuje zachovanie centra záujmu na Slovensku, a to po predchádzajúcom pretrhnutí väzieb so Slovenskom a prenesení centra záujmov do zahraničia. Pokiaľ ide o trvalý pobyt žalobcu na Slovensku, platí, že trvalý pobyt v ponímaní vnútroštátnom nemožno stotožňovať s pojmom bydlisko a pobyt v zmysle únie, nakoľko trvalý pobyt má skôr evidenčný charakter, neodrážajúci realitu. Okrem dĺžky a stability zamestnania, brali správne orgány pri posudzovaní centra záujmov aj ďalšie okolnosti, ktoré dotvárali celkový obraz o prenesení centra záujmov žalobcu v rozhodnom období mimo Slovenska. Ďalej správny súd reagoval na argumenty žalobcu tým, že Slovinská inštitúcia bydlisko žalobcu neposudzovala, pretože na to nemala žiaden právny dôvod. Podľa článku 11 ods. 1 vykonávacieho nariadenia by tak bolo nutné postupovať jedine v prípade, ak by príslušná slovinská inštitúcia usúdila, že bydlisko žalobcu bolo na Slovensku a podľa názoru žalovanej by bolo v Slovinsku. K takému rozporu však nedošlo. Takisto dôvody, pre ktoré si žalobca nemohol uplatniť nárok na dávku v nezamestnanosti v Slovinsku sú pre účely rozhodovania v predmetnej veci irelevantné a samé o sebe nemajú vplyv na posúdenie nároku na dávku v nezamestnanosti podľa slovenských právnych predpisov. Ani úmysel žalobcu, resp. jeho tvrdenie, že v zahraničí zotrval iba dočasne a chcel sa vrátiť na Slovensko, nie je relevantný. Nie je rozhodujúca citová väzba k svojmu rodisku, rodičom či iným príbuzným, ani plán sa raz v budúcnosti opäť presťahovať do krajiny pôvodu, ale skutočné bydlisko, miesto, kde osoba zvyčajne býva. Žalobca si počas výkonu zamestnania v zahraničí bydlisko na Slovensku nezachoval.

7. Správny súd dospel k záveru, že správne orgány vykonali dostatočné dokazovanie, rozhodnutie žalovanej nie je nepreskúmateľné a ani arbitrárne. Napadnuté rozhodnutie, ako aj jemu predchádzajúce prvostupňové rozhodnutie a postup, ktorý im predchádzal, považuje na správne a súladné s príslušnými právnymi predpismi.

II.

8. Proti uvedenému rozsudku včas podal kasačnú sťažnosť žalobca (ďalej tiež ako „sťažovateľ“) z dôvodov podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP. Žiadal napadnutý rozsudok zmeniť tak, že rozhodnutie žalovanej sa zruší a vec sa vráti žalovanej na ďalšie konanie alebo napadnutý rozsudok zrušíť a vec vrátiť správne mu súdu na ďalšie konanie. Zároveň žiadal o úplnú náhradu trov konania.

9. Sťažovateľ namietal, že rozhodnutie žalovaného správneho orgánu, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, nebolo vykonané v súlade so zákonom, na podklade riadne zisteného skutkového stavu. Správny súd nesprávne právne posúdil prejednávajúcu vec, nesprávne interpretoval čl. 61, 62 a 65 ods. 5 základného nariadenia v spojení s čl. 11 ods. 1 vykonávacieho nariadenia.

10. Sťažovateľ namietal, že len z celkovej doby trvania jednotlivých pracovných pomerov žalobcu mimo územia Slovenskej republiky nemožno uzavrieť, že ide o pracovné pôsobenie dlhodobého charakteru v zahraničí so zameraním sťažovateľa na zahraničný pracovný trh. Sťažovateľ nemal stabilnú pracovnú situáciu, vykonával zárobkovú činnosť prechodného charakteru, nakoľko bol vždy zamestnaný na dobu určitú. Vykonával prácu projektovú s obmedzeným trvaním, išlo tak o pracovný pomer majúci dočasný charakter. Pracovný pomer bol ukončený uplynutím doby jeho trvania a on nikdy nemal úmysel usadiť sa v Slovinsku.

11. Sťažovateľ namietal, že tvrdenie správneho súdu, že žalobca sa držiaval v zahraničí s manželkou a tromi deťmi nie je pravdivé. Manželka a deti sťažovateľa sa zdržiavali striedavo v zahraničí a na Slovensku a manželka bola na rodičovskej a materskej dovolenke na Slovensku. Zo Slovenska jej plynuli aj rodinné prídavky. Je konateľkou a spoločníčkou obchodnej spoločnosti so sídlom na Slovensku, v ktorej bola, aj je aktívna. Sťažovateľ sa vracal na územie Slovenska pravidelne 3-5 krát za mesiac, trávil tu dovolenky, sviatky, mal tu rodičov, brata, švagra, švagrinú, svokra, priateľov. V zahraničí neudržiaval blízke vzťahy. Právny názor súdu, že najbližšie rodinné väzby je potrebné považovať za udržané v zahraničí považuje sťažovateľ za nesprávny. Sťažovateľ ďalej uviedol, že Slovensko navštevoval aj z dôvodu činnosti v neziskovej organizácii Mensa Slovensko. Na Slovensku má sťažovateľ zriadený bankový účet, hypotekárny úver, doplnkové dôchodkové poistenie, životné poistenie a taktiež využíva služby slovenských mobilných operátorov.

12. Sťažovateľ považuje za nesprávny aj právny názor správneho súdu o jeho stabilnej bytovej situácii v Slovinsku. V zahraničí nikdy nevlastnil nehnuteľnosť, býval vždy v podnájme, pričom jeho bývanie bolo priamo závislé na výkone jeho pracovnej činnosti pre zamestnávateľa. Na území Slovenska vlastní byt, v ktorom býval počas pobytu na Slovensku a nikdy nebol prenajímaný.

13. Sťažovateľ namietal aj to, že správny súd dospel k nesprávne právnemu záveru, že žalobca si centrum záujmov počas posledného zamestnania vytvoril v Slovinsku alebo Maďarsku. Naopak, sťažovateľ preukázal zachovanie pevných väzieb a bydliska na území Slovenska počas výkonu posledného zamestnania na území iného členského štátu Európskej únie.

14. Sťažovateľ namietal aj skutočnosť, že si žalovaná nezaobstarala žiadne stanovisko príslušnej inštitúcie Slovinska, týkajúce sa určenia bydliska sťažovateľa pre posúdenie jeho centra záujmov. Konštatovanie, že príslušná slovinská inštitúcia nemala dôvod posudzovať bydlisko sťažovateľa považuje sťažovateľ za nepreskúmateľné.

15. Sťažovateľ je toho názoru, že správny orgán bol povinný zisťovať samotný úmysel sťažovateľa, pohnútky a dôvody, ktoré ho viedli k tomu, aby odišiel do zahraničia, aby tam ostal pracovať a pohnútky, ktoré ho viedli k návratu na Slovensko. Rovnako namietal skutočnosť, že nebol vypočutý.

III.

16. Žalovaná sa k obsahu kasačnej sťažnosti vyjadrila podaním zo dňa 07.11.2023. S tvrdeniami sťažovateľa sa nestotožnila, rozsudok správneho súdu považuje za vecne správny a zákonný, pričom odkázala na v ňom uvedenú argumentáciu. Žalovaná navrhla kasačnú sťažnosť zamietnuť ako nedôvodnú.

IV.

17. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 SSP) po zistení, že kasačná sťažnosť bola podaná oprávnenou osobou, je prípustná a podaná v zákonom stanovenej lehote, bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP), oboznámiac sa so súdnym spisom a administratívnym spisom a po vyhodnotení sťažnostných námietok zistil, že kasačná sťažnosť je dôvodná, a preto podľa § 462 ods. 2 SSP zmenil rozsudok správneho súdu tak, že zrušil preskúmané rozhodnutie a vec vrátil žalovanej na ďalšie konanie z nasledovných dôvodov:

18. Predmetom súdneho prieskumu bolo rozhodnutie žalovanej zo dňa 24.02.2022, ktorým zamietla odvolanie sťažovateľa a potvrdila rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu zo dňa 29.11.2021, ktorým podľa § 104 ods. 1 zákona o sociálnom poistení a podľa článku 61 základného nariadenia rozhodla, že žalobca nemá nárok na dávku v nezamestnanosti.

19. V procese posudzovania zákonnosti napadnutého rozsudku správneho súdu kasačný súd vychádzal zo skutkových zistení vyplývajúcich zo spisového materiálu správneho súdu, súčasť ktorého tvoril administratívny spis žalovaného správneho orgánu, na ktoré poukázal už správny súd v odôvodnení napadnutého rozsudku, z ktorých dôvodov ich najvyšší správny súd neopakuje a súčasne na ne poukazuje.

20. Podľa § 104 ods. 1 zákona o sociálnom poistení v znení účinnom ku dňu 13.07.2022 (právoplatnosť preskúmaného rozhodnutia) poistenec má nárok na dávku v nezamestnanosti, ak v posledných štyroch rokoch pred zaradením do evidencie uchádzačov o zamestnanie bol poistený v nezamestnanosti najmenej dva roky.

21. Podľa článku 61 ods. 1 základného nariadenia príslušná inštitúcia členského štátu, ktorého právne predpisy podmieňujú nadobudnutie, zachovanie, znovunadobudnutie alebo trvanie nároku na dávky dosiahnutím dôb poistenia, zamestnania alebo samostatnej zárobkovej činnosti, v potrebnom rozsahu zohľadní doby poistenia, zamestnania alebo samostatnej zárobkovej činnosti dosiahnuté podľa právnych predpisov ktoréhokoľvek členského štátu, ako keby boli dosiahnuté podľa právnych predpisov, ktoré uplatňuje.

Ak však uplatniteľné právne predpisy podmieňujú nárok na dávky dosiahnutím dôb poistenia, vtedy doby zamestnania alebo samostatnej zárobkovej činnosti dosiahnuté podľa právnych predpisov iného členského štátu sa nezohľadnia, iba ak by sa takéto doby považovali za doby poistenia a boli dosiahnuté v súlade s uplatniteľnými právnymi predpismi.

22. Podľa článku 61 ods. 2 základného nariadenia s výnimkou prípadov uvedených v článku 65 ods. 5 písm. a) sa uplatňovanie odseku 1 tohto článku podmieňuje tým, že daná osoba bezprostredne ukončila v súlade s právnymi predpismi, podľa ktorých sa uplatňuje nárok na dávky:

- doby poistenia, ak tieto právne predpisy vyžadujú doby poistenia,
- doby zamestnania, ak tieto právne predpisy vyžadujú doby zamestnania, alebo
- doby samostatnej zárobkovej činnosti, ak tieto právne predpisy vyžadujú doby samostatnej zárobkovej činnosti.

23. Podľa článku 65 ods. 2 základného nariadenia úplne nezamestnaná osoba, ktorá počas svojej poslednej činnosti ako zamestnanec alebo samostatne zárobkovo činná osoba, mala bydlisko v členskom štáte inom, ako je príslušný štát a ktorá má naďalej bydlisko v tomto štáte, alebo sa vráti do tohto štátu, má byť k dispozícii službám zamestnanosti v členskom štáte bydliska. Bez toho, aby bol dotknutý článok 64, úplne nezamestnaná osoba môže ako doplňujúci krok prihlásiť sa u služieb zamestnanosti členského štátu, v ktorom vykonávala svoju poslednú činnosť ako zamestnanec alebo samostatne zárobkovo činná osoba.

24. Podľa článku 65 ods. 5 písm. a/ základného nariadenia nezamestnaná osoba uvedená v prvej a druhej vete odseku 2 poberá dávky v súlade s právnymi predpismi členského štátu bydliska, ako keby sa na ňu vzťahovali tieto právne predpisy počas jej poslednej činnosti ako zamestnanec alebo samostatne zárobkovo činná osoba. Tieto dávky poskytuje inštitúcia miesta bydliska.

25. Podľa článku 1 písm. i/ bod 2 základného nariadenia, ak právne predpisy členského štátu, ktoré sú uplatniteľné podľa pododseku 1, nerozlišujú medzi rodinnými príslušníkmi a inými osobami, na ktoré sú uplatniteľné, manžel/manželka, neploleté deti a nezaopatrené deti, ktoré dosiahli vek plnoletosti, sa považujú za rodinných príslušníkov.

26. Podľa článku 1 písm. j/ a k/ základného nariadenia na účely tohto nariadenia:

j/ „bydlisko“ znamená miesto, kde osoba zvyčajne býva;

k/ „pobyt“ znamená prechodné bydlisko.

27. Podľa článku 11 ods. 1 vykonávacieho nariadenia, ak je rozdiel v stanoviskách inštitúcií dvoch alebo viacerých členských štátov o určení bydliska osoby, na ktorú sa uplatňuje základné nariadenie, tieto inštitúcie po vzájomnej dohode určia centrum záujmov dotknutej osoby na základe celkového posúdenia všetkých dostupných informácií súvisiacich s príslušnými skutočnosťami, ktoré môžu obsahovať:

a) dĺžku a trvalosť prítomnosti na území dotknutých členských štátov;

b) situáciu dotknutej osoby vrátane:

i) povahy a osobitných vlastností každej vykonávanej činnosti, predovšetkým miesta, kde sa takáto činnosť zvyčajne vykonáva, trvalosti tejto činnosti a dĺžky trvania každej pracovnej zmluvy;

ii) jej rodinného stavu a rodinných väzieb;

iii) vykonávania akejkoľvek nezárobkovej činnosti;

iv) v prípade študentov zdroja ich príjmov;

v) jej bytovej situácie, najmä toho, či je táto situácia stabilná;

vi) členského štátu, ktorý sa považuje za miesto bydliska osoby na daňové účely.

28. Podľa článku 11 ods. 2 vykonávacieho nariadenia, ak posúdenie rôznych kritérií, ktoré vychádzajú z príslušných skutočností, ako sa uvádzajú v odseku 1, nevedie k dohode medzi dotknutými inštitúciami, na určenie skutočného miesta bydliska osoby sa za rozhodujúci považuje úmysel tejto osoby, tak ako vyplýva z uvedených skutočností a okolností, najmä dôvody, ktoré ju viedli k presťahovaniu.

29. Z článkov 61 a 65 ods. 5 základného nariadenia vyplýva základná zásada, ktorou sa treba viesť pri zohľadňovaní dôb poistenia v nezamestnanosti dosiahnutých na území iného členského štátu, a to, že doba poistenia v nezamestnanosti dosiahnutá na území iného členského štátu EÚ/EHP (tu na území Maďarska a Slovinska) môže byť zohľadnená na účely nároku na dávku v nezamestnanosti v prípade, ak bezprostredne pred zaradením do evidencie uchádzačov o zamestnanie ukončila dotknutá osoba doby poistenia v nezamestnanosti dosiahnuté na Slovensku. Iba vo výnimočných prípadoch je možné zohľadniť dobu poistenia dosiahnutú na území iného členského štátu, pokiaľ je dosiahnutá ako posledná. Touto výnimkou zo základnej zásady je situácia, ak si žiadateľ zachová počas výkonu zárobkovej činnosti na území iného členského štátu Európskej únie centrum záujmov a bydlisko na území Slovenskej republiky. Otázka bydliska je teda v prípadoch, keď žiadateľ o dávku v nezamestnanosti bezprostredne pred zaradením do evidencie uchádzačov o zamestnanie nedosiahol dobu poistenia v nezamestnanosti v zmysle platnej slovenskej legislatívy, zásadná. Pod pojmom „bydlisko“ v zmysle únievom sa nechápe evidovaný trvalý alebo prechodný pobyt podľa vnútroštátnych predpisov Slovenskej republiky. Podľa článku 1 písm. j/ základného nariadenia pojem „bydlisko“ znamená zvyčajné bydlisko, t. j. miesto, kde osoba zvyčajne býva, na účely vykonávacieho nariadenia chápané ako „centrum záujmov“ v spojení s článkom 11 ods. 1 vykonávacieho nariadenia. „Bydlisko“ predstavuje v tomto zmysle autonómny pojem vlastný právu Únie (pozri rozsudok Súdneho dvora Európskej únie C-90/97 Swaddling, bod 28). Kritériami na určenie centra záujmov sú v zmysle čl. 11 ods. 1 vykonávacieho nariadenia najmä: dĺžka obdobia zdržiavania sa na území daného štátu, dĺžka a stabilita výkonu zárobkovej činnosti, dĺžka trvania pracovnej zmluvy, rodinný stav a rodinné väzby, bytová situácia a stabilita tejto situácie a miesto, kde dochádza k zdaňovaniu príjmov. Zároveň platí, že tento zoznam, ktorý nie je taxatívny, nestanovuje žiadne preferenčné poradie rôznych kritérií vymedzených v odseku 1 tohto článku.

30. Kasačný súd vo vzťahu k výkladu pojmu „bydlisko“ poukazuje tiež na rozhodnutie Správnej komisie pre koordináciu systémov sociálneho zabezpečenia č. U2 z 12. júna 2009 o rozsahu pôsobnosti čl.

65 ods. 2 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004, týkajúce sa práv na dávky v nezamestnanosti úplne nezamestnaných osôb, ktoré nie sú cezhraničnými pracovníkmi a ktoré mali počas svojho posledného obdobia zamestnanosti alebo samostatnej zárobkovej činnosti bydlisko na území iného členského štátu, ako je príslušný členský štát. Správna komisia uviedla, že je v súčasnosti prijateľné prenesenie zodpovednosti za platbu dávok z príslušného štátu na štát bydliska v prípade cezhraničných pracovníkov (t. j. pracovníkov, ktorí sa do štátu bydliska spravidla denne alebo aspoň raz za týždeň vracajú) a určitých kategórií pracovníkov, ktorí udržiavajú úzke spojenia aj so svojimi krajinami pôvodu. Už by viac nebolo prijateľné, ak by sa príliš širokým výkladom pojmu „bydlisko“ mala rozšíriť oblasť uplatnenia čl. 65 základného nariadenia tak, aby zahŕňala všetky osoby, ktoré majú dosť stabilné zamestnanie alebo samostatne zárobkovú činnosť v členskom štáte a ktoré nechali svoje rodiny vo svojej krajine pôvodu.

31. V prospech vzniku nového centra záujmov sťažovateľa v rozhodnom období (počas jeho poslednej činnosti ako zamestnanca - čl. 65 ods. 2 základného nariadenia) v Slovinsku (predtým Maďarsku) podľa kasačného súdu svedčí orientácia sťažovateľa na slovinský/maďarský pracovný trh a skutočnosť, že Slovinsko/Maďarsko je štátom bydliska sťažovateľa na daňové účely (v SR nemal žiadny zdaniteľný príjem). Je potrebné prisvedčiť žalovanej, že sťažovateľ bol v relevantnom období zamestnaný v Slovinsku/Maďarsku.

32. K posúdeniu stability zamestnania však kasačný súd konštatuje, že sa nestotožňuje s názorom žalovanej, pokiaľ ide o závery o stabilite pracovnej situácie v zahraničí. Pod pojmom „stabilita“ je potrebné predovšetkým rozumieť určitú stálosť, nemennosť, sústavnosť, trvalosť. Podľa názoru kasačného súdu pracovná situácia sťažovateľa podstatu stability nenapĺňa. Sťažovateľ mal pracovné pomery dohodnuté vždy na dobu určitú, najprv v Maďarsku od 10.12.2012 do 09.12.2014, od 10.12.2014 do 09.12.2016, od 10.12.2016 do 31.07.2017, od 01.08.2017 do 31.07.2018 a neskôr v Slovinsku od 01.08.2018 do 31.07.2021. Podľa názoru kasačného súdu však pracovná situácia sťažovateľa reprezentovaná opakovanými pracovnými pomermi uzatvorenými na dobu určitú v kontexte so skutočnosťou, že žalobca po návrate na Slovensko nemal istotu ďalšieho zamestnania v podobe pracovnej zmluvy na ďalšie obdobie, podstatu stability nespĺňala. Tak ako bola pracovná situácia žalobcu doposiaľ preukázaná, nemôže spĺňať požiadavku plynúcu z čl. 11 ods. 1 písm. b) bod i/ vykonávacieho nariadenia, v zmysle ktorého je potrebné (okrem iného) zohľadniť aj situáciu dotknutej osoby vrátane povahy a osobitných vlastností každej vykonávanej činnosti, predovšetkým miesta, kde sa takáto činnosť zvyčajne vykonáva, trvalosti tejto činnosti a dĺžky trvania každej pracovnej zmluvy (obdobne rozsudky sp. zn. 9Sžsk/6/2021, sp. zn. 7Ssk/28/2022, sp. zn. 7Ssk/107/2023).

33. Pokiaľ ide o vlastníctvo, resp. spoluvlastníctvo bytu, ktoré nadobudol sťažovateľ v roku 2016, to samo osebe nemôže zakladať záver o zachovaní centra záujmov na Slovensku. V predmetnej veci však môže táto skutočnosť spolu s ďalšími okolnosťami podporovať záver o zachovaní centra záujmov sťažovateľa na Slovensku. Počas výkonu práce v zahraničí býval sťažovateľ vždy v podnájme, s dobou trvania zmluvy na dobu určitú, rovnako ako pri pracovnom pomere, pričom ubytovanie mu zabezpečoval zamestnávateľ. Jeho ubytovanie v zahraničí tak bolo viazané na dĺžku trvania pracovného pomeru. Jeho bytovú situáciu v zahraničí preto nemožno vyhodnotiť ako stabilnú. Takéto ubytovanie priamo závislé od existencie pracovného pomeru nesvedčí v prospech dlhodobého usadenia sa v danej krajine.

34. Odhliadnuc od skutočností uvádzaných v predchádzajúcich bodoch, najvyšší správny súd uvádza, že každú jednu žiadosť o dávku v nezamestnanosti je potrebné posudzovať prísne individuálne so zreteľom na osobitosti tej ktorej prejednávanej veci, pričom okrem skúmania a vyhodnocovania jednotlivých okolností plynúcich z článku 11 ods. 1 vykonávacieho nariadenia pri posudzovaní centra záujmov dotknutej osoby je potrebné vziať v úvahu i ďalšie, nielen tam príkladom (demonštratívne) uvedené okolnosti, a to v ich vzájomnej súvislosti a až na základe celkového posúdenia všetkých dostupných informácií súvisiacich s príslušnými skutočnosťami (bez ohľadu na fiškálny záujem štátu) ustáliť relevantný záver o zachovaní, alebo nezachovaní bydliska / centra záujmov na území iného členského štátu, Európskeho hospodárskeho priestoru, prípadne Švajčiarska. Zo strany správnych orgánov neboli podľa názoru najvyššieho správneho súdu riadne vyhodnotené všetky skutočnosti plynúce z obsahu administratívneho spisu vo vzájomnej súvislosti. Zároveň súd dodáva, že úmysel žalobcu, tak ako predpokladá článok 11 ods. 2 vykonávacieho nariadenia, prichádza do úvahy až v prípade získania neuspokojivých výsledkov vykonaného dokazovania vo vzťahu k článku 11 ods. 1 vykonávacieho nariadenia. Až potom sú správne orgány povinné postupovať podľa článku 11 ods. 2

menovaného nariadenia, a teda zisťovať samotný úmysel dotknutej osoby, jej pohnútky a dôvody, ktoré ju viedli k tomu, aby odišla do iného štátu, na ktorý sa vzťahuje právny rámec koordinačných nariadení, tiež dôvody, ktoré ju motivovali, aby v takom štáte zostala pracovať a pohnútky, ktoré ju viedli k návratu na Slovensko.

35. Zriadenie účtu na Slovenku, hypotekárny úver, doplnkové dôchodkové poistenie, životné poistenie, využívanie služieb mobilných operátorov na území Slovenska, aktívna účasť na činnosti neziskovej organizácie Mensa Slovensko a takisto jeho rodinná situácia (bývanie jeho ženy a detí striedavo v zahraničí a striedavo na Slovensku, zdržiavanie sa manželky na materskej a rodičovskej dovolenke na Slovensku) len bližšie dotvára obraz o celkovej situácii sťažovateľa a podporuje už vyššie uvádzané závery.

36. Kasačný súd však vyhodnotil ako nedôvodnú námietku sťažovateľa, že žalovaná nemala oprávnenie sama, bez súčinnosti príslušnej inštitúcie Slovinska, hodnotiť kritériá podľa čl. 11 ods. 1 vykonávacieho nariadenia. Podľa čl. 11 ods. 1 vykonávacieho nariadenia by bolo nutné postupovať jedine v prípade, ak by príslušná slovinská inštitúcia usúdila, že bydlisko sťažovateľa bolo na Slovensku a podľa názoru žalovanej by bolo v Slovinsku. Nakoľko však k takému rozporu nedošlo, žalovaná mohla hneď zvoliť priamu aplikáciu kritérií stanovených v čl. 11 ods. 1. V tomto smere kasačný súd odkazuje na rozhodnutia kasačného súdu sp. zn. 1Sžso/26/2016 a sp. zn. 7Sžsk/92/2022. Rovnako ako nedôvodnú vyhodnotil kasačný súd námietku týkajúcu sa nevykonania vypočutia sťažovateľa v správnom konaní. Tu sa kasačný súd plne stotožňuje s názorom uvedeným v rozhodnutí správneho súdu, kedy aj v spojení s preventívnymi opatreniami proti šíreniu vírusového ochorenia, nebolo nutné sťažovateľa vypočuť.

37. Obiter dictum dáva kasačný súd žalovanej do pozornosti, že judikatúra SD EÚ, v ktorej bol podaný výklad k ustanoveniam nariadenia č. 1408/71, bola zohľadnená v novom nariadení č. 883/04. V základnom nariadení tak boli zohľadnené aj závery rozsudku Súdneho dvora Európskej únie zo dňa 17.02.1977 Silvana Di Paolo proti Office national de l'emploi, C-76/76. Toto rozhodnutie je stále aplikovateľné, pričom je vždy potrebné dôsledne prihliadať na konkrétny skutkový stav veci.

38. Vzhľadom na vyššie uvedené kasačný súd napadnutý rozsudok zmenil podľa § 462 ods. 2 SSP tak, že zrušil preskúmané rozhodnutie žalovanej a vrátil vec žalovanej na ďalšie konanie za účelom opätovného vyhodnotenia centra záujmov sťažovateľa podľa čl. 11 ods. 1 vykonávacieho nariadenia a vydania nového, riadne odôvodneného rozhodnutia.

39. O náhrade trov kasačného konania vo vzťahu k žalobcovi bolo rozhodnuté podľa § 167 ods. 1 SSP v spojení s § 467 ods. 2 SSP tak, že ako úspešnému účastníkovi mu kasačný súd priznal právo na náhradu dôvodne vynaložených trov konania na krajskom a kasačnom súde v celom rozsahu.

40. Tento rozsudok bol prijatý pomerom hlasov 3:0.

#### **Poučenie:**

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