

Súd: Najvyšší správny súd SR  
Spisová značka: 6Ssk/36/2024  
Identifikačné číslo súdneho spisu: 8021200375  
Dátum vydania rozhodnutia: 12. 12. 2024  
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Viola Takáčová  
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2024:8021200375.1

## ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky 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 žalobkyne: A. Q., narodená XX. K. XXXX, bytom N. X, XXX XX J., právne zastúpená: Burian & partners, s.r.o., so sídlom V. Tvrdeho 819/1, 010 01 Žilina, IČO: 47 254 483, proti žalovanej: Sociálna poisťovňa, ústredie, so sídlom Ul. 29. augusta č. 8 a 10, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovavej č. 6824-3/2021-BA zo dňa 17. mája 2021, v konaní o kasačnej sťažnosti žalovanej proti rozsudku Správneho súdu v Košiciach č. k. PO-4Sa/15/2021-60 zo dňa 10. januára 2024, takto

### rozhodol:

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť zamietla.

Žalobkyňa má nárok na náhradu trov konania na kasačnom súde voči žalovanej v rozsahu 100 %.

### odôvodnenie:

1. Správny súd v Košiciach (ďalej len „správny súd“) napadnutým rozsudkom zo dňa 10. januára 2024, č. k. PO-4Sa/15/2021-60 (ďalej len „napadnutý rozsudok“), postupom podľa § 190 ods. 1 písm. e), písm. f) a písm. g) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) zrušil na základe správnej žaloby žalobkyne rozhodnutie žalovanej č. 6824-3/2021-BA zo dňa 17. mája 2021 (ďalej len „preskúmané rozhodnutie“ alebo „druhostupňové rozhodnutie“) a vec vrátil žalovanej na ďalšie konanie. Žalovaná preskúmaným rozhodnutím postupom podľa § 218 ods. 2 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení (ďalej len „zákon č. 461/2003 Z. z.“) zamietla v celom rozsahu odvolanie žalobkyne a potvrdila rozhodnutie Sociálnej poisťovne, pobočka Poprad (ďalej len „prvostupňový správny orgán“), č. 16241/2020-PP-DvN zo dňa 04. decembra 2020 (ďalej len „prvostupňové rozhodnutie“). Prvostupňovým rozhodnutím prvostupňový správny orgán, s odkazom na ust. § 178 ods. 1 písm. a) piateho bodu zákona č. 461/2003 Z. z., § 104 ods. 1 zákona a podľa čl. 61 Nariadenia (ES) Európskeho parlamentu a Rady č. 883/2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia (ďalej len „nariadenie č. 883/2004“ alebo „základné nariadenie“), rozhodol, že žalobkyňa nemá nárok na dávku v nezamestnanosti.

2. Sociálna poisťovňa, pobočka Poprad svoje rozhodnutie odôvodnila tým, že bezprostredne pred uplatnením nároku na dávku v nezamestnanosti žalobkyňa neukončila dobu poistenia v nezamestnanosti podľa slovenských právnych predpisov a počas posledného zamestnania v inom členskom štáte Európskej únie nebolo jej bydlisko na území Slovenskej republiky. Podľa právneho názoru prvostupňového správneho orgánu čl. 65 ods. 2 a 5 základného nariadenia sa na žalobkyňu nevzťahuje a nie je možné použiť pravidlo sčítania dôb poistenia v zmysle čl. 61 základného nariadenia. O odvolaní žalobkyne voči prvostupňovému rozhodnutiu správneho orgánu prvého stupňa rozhodla žalovaná preskúmaným rozhodnutím. Svoje rozhodnutie odôvodnila tým, že žalobkyňa v období štyroch rokov pred zaradením do evidencie uchádzačov o zamestnanie (od 26. októbra 2016 do 25. októbra 2020) nepreukázala žiadnu dobu poistenia v nezamestnanosti, ktoré by jej bolo možné zohľadniť

na účely vzniku nároku na dávku v nezamestnanosti, v dôsledku čoho nespĺnila základnú podmienku priznania nároku na dávku v nezamestnanosti v zmysle § 104 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. (doba poistenia v nezamestnanosti najmenej 730 dní v období posledných 4 rokoch pred zaradením do evidencie uchádzačov o zamestnanie). V posudzovanom období žalobkyňa pracovala len na území iného členského štátu Európskej únie - Rakúska, čo osvedčila predložením formulára U1 zo dňa 23. novembra 2020, z ktorého tiež vyplýva, že žalobkyňa nemá nárok na dávku v nezamestnanosti od úradu, ktorý formulár U1 vydal, pretože nepožiadala o export dávky v nezamestnanosti. Nakoľko žalobkyňa nedosiahla zákonom požadované doby poistenia v nezamestnanosti na území Slovenskej republiky, predmetom posudzovania bolo, či dobu poistenia v nezamestnanosti dosiahnutú na území Rakúska možno zohľadniť na účely vzniku nároku na dávku v nezamestnanosti v zmysle čl. 61 v spojení s čl. 65 ods. 2, ods. 5 písm. a) základného nariadenia, t. j., či je splnený predpoklad, že si žalobkyňa zachovala bydlisko na území Slovenskej republiky, pričom skutočnosť ako dĺžku a trvalosť prítomnosti na území Rakúska po dobu takmer 13 rokov (prerušovane od decembra 2007 do októbra 2020), povahu a osobitné vlastnosti vykonávanej činnosti (z údajov potvrdených vo formulári U1 zo dňa 23. novembra 2020 je zrejmé, že od novembra 2011 do októbra 2020 žalobkyňa vykonávala na území Rakúska sezónne práce, ktoré však spravidla trvali prevažnú časť roka od decembra do marca a od mája/júla do októbra), dlhodobú orientáciu na rakúsky pracovný trh, pravidelné návraty na územie Rakúska, platenie daní a odvodov v Rakúsku, žalovaná vyhodnotila silnejšie, ako ostatné zistené skutočnosti, a to vlastníctvo nehnuteľnosti, prítomnosť rodinných príslušníkov, pravidelné návraty, bankový účet, zmluvu s mobilným operátorom, vlastníctvo motorového vozidla, využívanie zdravotnej starostlivosti na Slovensku. Žalovaná mala zo spisového materiálu za preukázané, že počas výkonu zamestnania v Rakúsku sa žalobkyňa v tomto čase dlhodobo zdržiavala, bývala, trávila pracovný aj mimopracovný čas, platila zákonné odvody a dane na území Rakúska, pričom všetky tieto skutočnosti preukazujú vytvorenie centra záujmov žalobkyne počas výkonu sezónnych zamestnaní práve na území Rakúska. Žalovaná pri zohľadnení všetkých zistených skutočností, vrátane bankového účtu, mobilného operátora, motorového vozidla na Slovensku, poukázala, že rozhodujúcimi ukazovateľmi miesta bydliska sú skutočnosti stanovené v čl. 11 ods. 1 základného nariadenia, v súlade s ktorým bolo posúdené bydlisko žalobkyne a bolo jednoznačne preukázané, že žalobkyňa si bydlisko na území Slovenskej republiky počas výkonu činnosti zamestnanca v zahraničí nezachovala. Rozhodnutie žalovanej žiadala žalobkyňa správnu žalobou z 19. júla 2021 preskúmať súdom.

3. Správny súd preskúmal zákonnosť napadnutého rozhodnutia žalovanej a rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu, ako aj postup predchádzajúci ich vydaniu a dospel k záveru, že žaloba je dôvodná.

4. Správny súd po oboznámení sa so všetkými skutočnosťami vyplývajúcimi z obsahu administratívneho spisu, ako aj z priebehu súdneho konania nepovažoval za sporné, že žalobkyňa pred podaním žiadosti o dávku v nezamestnanosti nezískala potrebné obdobie poistenia podľa § 104 zákona o sociálnom poistení, ani skutočnosť, že žalobkyňa neukončila bezprostredne pred zaradením do evidencie uchádzačov o zamestnanie doby poistenia podľa slovenských právnych predpisov, čo by umožňovalo bez iného započítať dobu poistenia v nezamestnanosti dosiahnutú podľa právnych predpisov ktoréhokoľvek členského štátu (aj Rakúska), ako keby boli dosiahnuté podľa slovenských právnych predpisov (čl. 61 ods. 1 a 2 základného nariadenia). Otázkou riešenou správnym súdom bolo posúdenie záverov žalovanej týkajúcich sa určenia bydliska a zachovania centra záujmov žalobkyne počas obdobia, kedy pracovala v Rakúsku, pre účely aplikácie čl. 61 v spojení s čl. 65 ods. 2 a ods. 5 písm. b) základného nariadenia.

5. Podľa názoru správneho súdu v prospech záveru správnych orgánov, že žalobkyňa si nezachovala centrum záujmov a bydlisko na území Slovenskej republiky, ale došlo k jeho presunutiu do Rakúska, svedčí najmä dĺžka pôsobenia žalobkyne v Rakúsku v trvaní takmer 13 rokov, ako aj dlhodobá, prioritná a opakovaná orientácia na rakúsky pracovný trh (posledné preukázané obdobie poistenia v nezamestnanosti žalobkyne na území Slovenskej republiky trvalo od 19. decembra 2006 do 27. novembra 2007). Správny súd ale nemohol prisvedčiť záveru správnych orgánov o stabilnej pracovnej situácii žalobkyne. V odôvodnení uviedol, že je pravdou, že žalobkyňa opakovane pracovala u toho istého zamestnávateľa (minimálne počas trvania rozhodného obdobia), z administratívneho spisu však možno dospieť k záveru, že pracovné pomery žalobkyňa uzatvárala len na dobu určitú. A hoci práce vykonávané žalobkyňou na území Rakúska trvali prevažnú časť roka (v ucelených časových intervaloch od decembra do marca/apríla a od mája/júla do októbra), jednalo sa len o sezónne práce. Správny súd

preto nemal za preukázané, že takéto pracovné podmienky možno považovať za stabilné. Pod pojmom „stabilita“ je potrebné predovšetkým rozumieť určitú stálosť, nemennosť, sústavnosť či trvalosť. Podľa názoru správneho súdu však popísaná pracovná situácia žalobkyne spočívajúca v sezónnych prácach vykonávaných na základe pracovných zmlúv uzatvorených na dobu určitú, v kontexte so skutočnosťou, že nie je preukázané, že by žalobkyňa mala istotu ďalšieho zamestnania v podobe pracovnej zmluvy na ďalšie obdobie, podstatu stability nespĺňala. Tak, ako bola pracovná situácia žalobkyne preukázaná, nemôže spĺňať požiadavku plynúcu z článku 11 ods. 1 písm. b) bod i) vykonávacieho nariadenia, v zmysle ktorého v súvislosti s ustálením centra záujmov 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.

6. Rovnako za predčasné považoval správny súd aj konštatovanie správnych orgánov o stabilnej bytovej situácii žalobkyne v Rakúsku, primeranej výkonu povolania. Žalobkyňa vo Vyhlásení žiadateľa na účely posúdenia zachovania centra záujmov zo dňa 06. novembra 2020 uviedla, že býva sama u zamestnávateľa. Z administratívneho spisu však vyplýva, že žalovaná nezisťovala žiadne ďalšie podrobnosti o ubytovaní žalobkyne, hoci nie sú zrejmé ďalšie okolnosti o forme ubytovania a je najskôr možné dospieť k záveru, že sa nejednalo o bežný prenájom/podnájom či vlastníctvo nehnuteľnosti na bývanie. Správne orgány sa taktiež nijako nezaoberali otázkou podmienok a stálosti ubytovania žalobkyne - teda, či žalobkyňa bývala sama alebo išlo o zdieľané ubytovanie, mala možnosť užívať izbu aj v čase dovolenky po sezóne, či mala možnosť nechať si v nej v medzičase medzi dvomi pracovnými pomermi svoje osobné veci, či mala k dispozícii vlastné sociálne zariadenie, možnosť prípravy vlastnej stravy a pod. Všeobecne možno konštatovať, že ubytovanie, hoci v samostatnej hotelovej izbe, ale bez možnosti vytvoriť si náležitý komfort a súkromie, nesvedčí v prospech dlhodobého usadenia sa v danej krajine. Preto správny súd uviedol, že bude potrebné vypočítať žalobkyňu a na základe takto doplneného skutkového stavu opätovne vyhodnotiť stabilitu jej bydliska v Rakúsku.

7. V ďalšom správny súd prihliadol aj na ďalšie skutočnosti uvedené žalobkyňou, ako pravidelné návraty na územie Slovenska 2x ročne, prítomnosť detí a vnúčat, vlastníctvo bytu a motorového vozidla, zachovanie trvalého pobytu, bankový účet vedený v ČSOB, zmluvu uzatvorenú s mobilným operátorom SWAN, platenie poplatkov za komunálny odpad, využívanie zdravotnej starostlivosti na Slovensku. V tejto súvislosti však správny súd konštatuje, že tieto skutočnosti samy o sebe nepredstavujú dostatočne silný základ pre zachovanie bydliska na území Slovenska, iba podporne preukazujú zachovanie si určitých väzieb žalobkyne k Slovenskej republike v rozhodnom období, t.j., keď bývala a pracovala v Rakúsku. Avšak v kontexte potreby nového posúdenia stability zamestnania a primeranosti ubytovania, tieto skutočnosti podľa názoru správneho súdu bude musieť žalovaná znovu vyhodnotiť a posúdiť.

8. Vzhľadom na vyššie uvedené správny súd vyhodnotil námietky žalobkyne o nedostatočne zistenom skutkovom stave, o absencii opory pre skutkový stav, ktorý vzal orgán verejnej správy za základ napadnutého rozhodnutia, ako aj o podstatnom porušení ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy, ktoré mohlo mať za následok vydanie nezákonného rozhodnutia alebo opatrenia vo veci samej, za dôvodné. Správny súd v tejto súvislosti poukazuje na povinnosť správneho orgánu pri rozhodovaní postupovať v súlade s § 195 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z., a to tak, aby presne a úplne zistil skutočný stav veci a na ten účel si obstaral potrebné podklady na rozhodnutie, vrátane výsluchu účastníka konania. Pri posudzovaní veci správny súd určil správnomu orgánu povinnosť objasňovať rovnako dôsledne všetky rozhodujúce skutočnosti bez ohľadu na to, či svedčia v prospech alebo v neprospech účastníka konania. V tejto súvislosti správny súd osobitne upriamil pozornosť na skutočnosť, že je dôležité v rámci koordinácie systémov sociálneho zabezpečenia zabezpečiť, aby nedošlo nielen k neoprávnenému prekryvaniu sa dávok z rôznych členských štátov, ale i to, aby žalobkyňa nedôvodne neostala mimo systému sociálneho zabezpečenia oboch dotknutých členských štátov.

9. S prihliadnutím na to, že rozhodnutie správneho orgánu musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného skutkového stavu veci, správny súd určil povinnosť žalovanej odstrániť súdom vytýkané nedostatky administratívneho konania, a to podľa obsahu odôvodnenia tohto rozsudku. V tejto súvislosti sa javí byť nevyhnutným aj vypočutie žalobkyne a vysporiadanie sa aj s jej prípadnými ďalšími dôkaznými návrhmi.

10. O náhrade trov konania správny súd rozhodol podľa § 167 ods. 1 SSP a priznal úspešnej žalobkyni v žalobe uplatnené právo na úplnú náhradu dôvodne vynaložených trov konania voči žalovanej.

11. Proti napadnutému rozsudku podala žalovaná kasačnú sťažnosť zo dňa 23. januára 2024.

12. Kasačnú sťažnosť odôvodnila nesprávnym právnym posúdením veci § 440 ods. 1 písm. g) SPP tým, že správny súd sa odklonil od rozhodovacej praxe kasačného súdu § 440 ods. 1 písm. h) SSP.

13. V kasačnej sťažnosti poukázala na konanie o nároku žalobkyne na dávku v nezamestnanosti, kde bolo zistené, že táto na území Rakúska vykonávala sezónne práce, ktoré však spravidla trvali prevažnú časť roka (od decembra do marca a od mája/júla do októbra), a to zväčša u toho istého zamestnávateľa. Počas výkonu zárobkových činností na územie Slovenska necestovala (vo Vyhlásení žiadateľa na účely posúdenia zachovania centra záujmov zo dňa 06. novembra 2020 uviedla, že na Slovensko sa vracala mimo sezóny). Podľa názoru sťažovateľky vykonávanie sezónnych prác, ktoré trvali prevažnú časť roka s prihliadnutím na dĺžku trvania týchto sezónnych prác (takmer 13 rokov) svedčí o pomerne stabilnej pracovnej situácii žalobkyne na území Rakúska a jednoznačne o jej prioritnej a dlhodobej orientácii na rakúsky pracovný trh. Sťažovateľka tak mala za preukázané, že pracovná situácia žalobkyne v zahraničí v porovnaní s jej pracovnou situáciou na Slovensku (kde bola naposledy poistená v nezamestnanosti od 19. decembra 2006 do 27. novembra 2007) jednoznačným spôsobom svedčí o vytváraní jej pevných pracovných väzieb na území Rakúska.

14. Sťažovateľka poukázala na vyjadrenie žalobkyne, ktorá uviedla, že ubytovanie v Rakúsku jej poskytol zamestnávateľ. V súvislosti s hodnotením bytovej situácie žalobkyne poukázala sťažovateľka na rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 7Ssk/207/2022 zo dňa 29. novembra 2023, podľa ktorého: „Predovšetkým pod stabilitou nemožno rozumieť len vlastníctvo nehnuteľnosti, v dôsledku čoho pre určenie bydliska nie je určujúce, či osoba býva v nehnuteľnosti, ktorú vlastní alebo má v nájme. Takisto nie je rozhodujúce, či býva sám alebo spoločne s inými osobami, pretože spoločné bývanie je kvôli šetreniu nákladov bežné u osôb, ktoré žijú a pracujú vo väčších mestách a nehľadajú ubytovanie spolu so svojou rodinou.“ Súčasne uviedla, že žalobkyňa sa slobodne rozhodla v období posledných 13 rokov vykonávať zárobkovú činnosť v zahraničí, preto bolo v jej záujme počas dlhodobého a opakovaného výkonu zárobkových činností na území iného členského štátu pamätať aj na sociálne zabezpečenie po ukončení týchto činností, a to splnením kritérií, vyžadovaných legislatívou platnou na danom území. V tejto súvislosti sťažovateľka zdôraznila, že bolo a je na zvážení každého poistenca zvoliť si krajinu a spôsob výkonu zárobkovej činnosti so všetkými povinnosťami ako aj dôsledkami.

15. V ďalších dôvodoch kasačnej sťažnosti poukázala na stanovisko správneho súdu, že platenie daní a odvodov v Rakúsku nemožno samo o sebe považovať za smerodajné pre posúdenie intenzity väzieb žalobkyne na Rakúsko, resp. Slovensko, keďže plnenie si daňových a odvodových povinností v štáte zamestnania je zákonnou povinnosťou. V tejto súvislosti sťažovateľka uviedla, že pri posudzovaní bydliska postupuje dôsledne v súlade s čl. 11 vykonávacieho nariadenia, ktoré jednoznačným spôsobom definuje skutočnosti rozhodujúce pre posúdenie bydliska. V zmysle tohto ustanovenia sú práve dĺžka pobytu v zahraničí a celková situácia osoby - pracovná, rodinná, bytová, ale i miesto platenia daní, stanovené ako kľúčové kritériá svedčiace o mieste bydliska dotknutej osoby. Súčasne uviedla, že pri posudzovaní statusu daňového rezidenta sa v prípade dvojitej rezidencie - možnosti byť daňovým rezidentom viacerých štátov sa za určujúce kritériá považujú najmä - trvalo dostupné bývanie, stredisko životných záujmov, miesto, kde sa daňovník častejšie zdržiava, dohoda príslušných štátov. Žalobkyňa požívala status daňového rezidenta na území Rakúska, platila dane na území Rakúska, z čoho je zrejmé, že na daňové účely sa za štát bydliska považuje Rakúsko. Sťažovateľka v uvedenej súvislosti poukázala na rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 7Ssk/207/2022 z 29. novembra 2023.

16. Podľa názoru sťažovateľky bol skutočný stav veci v konaní o nároku žalobkyne na dávku v nezamestnanosti vyčerpávajúco zistený, v dostatočnom rozsahu boli zistené všetky skutočnosti rozhodujúce na posúdenie miesta jej bydliska. O uvedenom svedčí i to, že žalobkyňa v odvolaní a následne ani v žalobe neuviedla žiadne konkrétne skutočnosti, ktoré mali byť podľa jej názoru v konaní o nároku na dávku v nezamestnanosti dôslednejšie zistené a preukázané, príp. ohľadom ktorých by mala byť vypočítaná. Sťažovateľka poukazujúc na § 188 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. usúdila, že by nebolo účelné a efektívne ústne opakovanie už známych skutočností. Súčasne poukázala na rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 7Sžsk/12/2021 z 21. septembra 2022.

17. Na argument správneho súdu o dôležitosti v rámci koordinácie systémov sociálneho zabezpečenia zabezpečiť, aby žalobkyňa nedôvodne neostala mimo systému sociálneho zabezpečenia oboch dotknutých členských štátov, sťažovateľka uviedla, že žalobkyňa mala možnosť požiadať o dávku v nezamestnanosti v štáte, kde naposledy pracovala a bola poistená pre prípad nezamestnanosti. V prípade priznania nároku na dávku v nezamestnanosti mala možnosť požiadať o exportovanie na Slovensko. Žalobkyňa mohla o dávku požiadať aj v štáte pôvodu - na Slovensku, aj v tomto prípade však na priznanie nároku na dávku v nezamestnanosti musí splniť právnymi predpismi stanovené podmienky. Neuplatnenie nároku na dávku v nezamestnanosti v štáte zamestnania a nesplnenie zákonných podmienok nároku na dávku v nezamestnanosti v štáte pôvodu, nie je podľa názoru sťažovateľky možné v žiadnom prípade vyhodnotiť ako vyskytnutie sa mimo systému sociálneho zabezpečenia dotknutých členských štátov.

18. V kasačnej sťažnosti sťažovateľka tiež uviedla, že správny súd v napadnutom rozsudku neprihliadol na skutočnosť, že žalobkyňa bola v roku 2022 vyradená z evidencie uchádzačov o zamestnanie z dôvodu jej odchodu do cudziny, pretože za rozhodujúci stav považuje stav v čase právoplatnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy. V tejto súvislosti uviedla, že žalobkyňa bola od vydania napadnutého rozhodnutia opakovane vyradená z evidencie uchádzačov o zamestnanie (01. júna 2021, 10. decembra 2021 a 04. decembra 2022), a to z dôvodu vykonávania zárobkovej činnosti v zahraničí. Uvedená skutočnosť je podľa názoru žalovanej relevantná, pretože preukazuje jednoznačnú, dlhodobú a opakovanú orientáciu žalobkyne na zahraničný pracovný trh. Podľa sťažovateľky nie je správne, aby osoby dlhodobo vykonávajúce zárobkovú činnosť v zahraničí, v období „mimo sezóny“ čerpali dávku v nezamestnanosti zo systému sociálneho poistenia, na ktorom sa dlhodobo nepodieľali.

19. V nadväznosti na uvedené v kasačnej sťažnosti zdôrazňuje, že automatické zohľadnenie miesta bydliska u osôb vykonávajúcich zárobkovú činnosť v zahraničí by nebolo korektné voči osobám poisteným v nezamestnanosti na území Slovenskej republiky. V obdobných prípadoch ako je prípad žalobkyne, správne orgány postupujú striktné podľa zákona o sociálnom poistení a podľa koordinačných predpisov. Neposudzovanie miesta bydliska, príp. automatické posúdenie miesta bydliska za zachované na Slovensku, by bolo v rozpore s ustanoveniami koordinačných predpisov a z dlhodobého hľadiska je pre žalovanú neudržateľné.

20. V neposlednom rade v kasačnej sťažnosti poukázala na odklon správneho súdu od rozhodovacej praxe kasačného súdu uvedením rozhodnutí Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky, z ktorých je zrejmé, že aj v prípade preukázania slabších väzieb účastníka konania so štátom jeho zamestnania, tento sa stotožnil s názorom žalovanej vo veci posúdenia bydliska dotknutej osoby.

21. Vzhľadom na uvedené sťažovateľka navrhla, aby najvyšší správny súd rozsudok podľa § 462 ods. 1 Správneho súdneho poriadku zrušil a vrátil vec správnemu súdu na ďalšie konanie.

22. Ku kasačnej sťažnosti sa žalobkyňa vyjadrila podaním zo dňa 21. februára 2024. Stotožnila sa so závermi správneho súdu a tieto považovala za správne. Mala za to, že žalovaný správny orgán neunesol dôkazné bremeno. Na argument žalovanej o uplatnení si dávky v nezamestnanosti v Rakúsku uviedla, že uvedenú dávku si nemohla uplatniť v Rakúsku, keďže nespĺňala obligatórne podmienky na uplatnenie tejto dávky v tomto štáte. Opakovane navrhla svoj výsluch, výsluch dcéry a susedy, nakoľko má za to, že uvedenými výsluchmi sa zistí skutočný stav veci tak, aby neboli žiadne pochybnosti o tom, či má zachované bydlisko na území Slovenskej republiky a pevné väzby v zmysle čl. 1 písm. j) základného nariadenia, čl. 11 vykonávacieho nariadenia. Podľa názoru žalobkyne by nemala byť diskriminovaná za využitie práva voľného pohybu osôb za účelom nájdenia si zamestnania v inom členskom štáte, keď zamestnanie nenašla v domovskom členskom štáte. Na záver uviedla, že jej väzby boli a sú silnejšie k Slovenskej republike než k Rakúsku a štát jej bydliska na účely aplikácie čl. 61 a čl. 62 základného nariadenia je potrebné považovať Slovenskú republiku, tak ako to už opakovane uvádzala.

23. Vzhľadom na uvedené žalobkyňa navrhla, aby kasačný súd kasačnú sťažnosť zamietol a žalobkyňi priznal nárok na náhradu trov konania v rozsahu 100 %.

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

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

26. Podľa § 2 ods. 2 SSP, každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa môže za podmienok ustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde.

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

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

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

30. Predmetom kasačného konania v danej veci bol rozsudok správneho súdu, ktorým súd zrušil rozhodnutie žalovanej č. 6824-3/2021-BA zo 17. mája 2021 a vec vrátil žalovanej na ďalšie konanie. Zrušeným rozhodnutím žalovaná ako druhostupňový správny orgán zamietla odvolanie žalobkyne a potvrdila prvostupňové správne rozhodnutie č. 16241/2020-PP-DvN zo 04. decembra 2020, ktorým v zmysle § 104 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. v spojení s čl. 61 základného nariadenia prvostupňový správny orgán nepriznal žalobkyni nárok na dávku v nezamestnanosti.

31. Podľa článku 7 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, 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.

32. Podľa článku 48 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (Konsolidované znenie), Európsky parlament a Rada v súlade s riadnym legislatívnym postupom prijímú v oblasti sociálneho zabezpečenia opatrenia, ktoré sú nevyhnutné na poskytnutie voľného pohybu pracovníkov; za týmto účelom uzavrie dohody, ktoré migrujúcim pracovníkom bez ohľadu na to, či ide o zamestnancov, a na nich závislým osobám zabezpečia: a) započítanie všetkých období braných do úvahy podľa zákonov príslušných krajín za účelom získania a trvania nároku na dávky a vypočítanie ich výšky; b) vyplácanie dávok osobám s bydliskom na území členských štátov.

33. Podľa článku 1 písm. j) základného nariadenia, "bydlisko" znamená miesto, kde osoba zvyčajne býva.

34. Podľa článku 1 písm. k) základného nariadenia, "pobyt" znamená prechodné bydlisko.

35. Podľa článku 3 ods. 1 písm. h) základného nariadenia, toto nariadenie sa vzťahuje na všetky právne predpisy, ktoré sa týkajú týchto častí sociálneho zabezpečenia: dávky v nezamestnanosti.

36. 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 dŕb 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.

37. 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.

38. 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.

39. 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.

40. 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.

41. 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.

42. Podľa § 104 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z., 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.

43. V prejednávanej veci bolo pri aplikácii vyššie uvedených právnych noriem rozhodné posúdiť správnosť záveru správnych orgánov, že žalobkyňa si väzby so Slovenskou republikou počas výkonu činnosti zamestnanca v Rakúsku nezachovala, a preto jej nevznikol nárok na dávku v nezamestnanosti.

44. Najvyšší správny súd po vyhodnotení v kasačnej sťažnosti uplatnených dôvodov sťažovateľkou vo vzťahu k napadnutému rozsudku správneho súdu a vo vzťahu k obsahu súdneho a pripojeného administratívneho spisu konštatuje, že nezistil dôvod na to, aby sa odchyľil od zásadného záveru prijatého správnym súdom vo veci samej, a to konkrétne, že rozhodnutie žalovanej je pre nedostatok dôvodov čiastočne nepreskúmateľné a vydané bez dostatočne zisteného skutočného stavu veci, spolu s poukazom na právnu úpravu vzťahujúcu sa k predmetu konania, uvedenú v odôvodnení napadnutého rozsudku správneho súdu, ktoré vytvárajú dostatočné právne východiská pre vyslovenie výroku napadnutého rozsudku. Najvyšší správny súd považuje právne posúdenie preskúmvanej veci správnym súdom za správne a súladné so zákonom.

45. Z článkov 61 a 65 ods. 5 základného nariadenia vyplýva základná zásada, ktorou sa treba viesť pri zohľadňovaní dĺžky poistenia v nezamestnanosti dosiahnutých na území iného členského štátu, a to, že doba poistenia v nezamestnanosti dosiahnutá na území iného členského štátu 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 Európskej únie, 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. V prejednávanvej veci je zrejmé, že žalobkyňa takto doby poistenia podľa slovenských právnych predpisov bezprostredne pred jej zaradením do evidencie uchádzačov o zamestnanie nedosiahla, preto bolo potrebné posúdiť, či sa doby poistenia získané v Rakúsku môžu zohľadniť podľa už spomínaného článku 65 ods. 5 písm. a) základného nariadenia, a teda, či si žalobkyňa na území Slovenskej republiky zachovala centrum záujmov a bydlisko.

46. Pod pojmom „bydlisko“ v zmysle únievom sa nechápe 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 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.

47. Vzhľadom na uvedené sa najvyšší správny súd stotožnil so záverom správneho súdu, a teda, že zistenie a vyhodnotenie jednotlivých kritérií správnymi orgánmi, na základe ktorých formulovali svoje závery o zachovaní centra záujmov žalobkyne na území Rakúska nebolo postačujúce a nevychádzalo zo spoľahlivo zisteného skutkového stavu veci. Zo strany správnych orgánov neboli riadne preverené a komplexne posúdené všetky skutočnosti plynúce z obsahu administratívneho spisu vo vzájomnej súvislosti. Ako už uviedol správny súd v odôvodnení napadnutého rozsudku, konkrétne bude potrebné sa zaoberať najmä otázkami:

- charakteru, sezónnosti a stálosti zamestnaní vykonávaných žalobkyňou v Rakúsku, ich množstvom, dĺžkou a spôsobom skončenia pracovnoprávných vzťahov, nakoľko ani najvyšší správny súd nemal za preukázané, že takéto pracovné podmienky možno považovať za stabilné a takto preukázaná pracovná situácia žalobkyne 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),

- miestami pobytu žalobkyne v Rakúsku, nakoľko z administratívneho spisu je zrejmé, že žalobkyňa bola ubytovaná u zamestnávateľa. Nejednalo sa o bežný prenájom/podnájom či vlastníctvo nehnuteľnosti, pričom nie je zrejmá kvalita takého bývania (či mala vlastné sociálne zariadenie, vlastnú kuchyňu, atď.). Z administratívneho spisu vyplýva, že správne orgány tiež vôbec nezisťovali a v dôsledku toho ani nevyhodnotili skutočnosť, či by žalobkyňa v prípade straty zamestnania prišla o ubytovanie. Všeobecne možno konštatovať, že ubytovanie, hoci v samostatnom obytnom priestore, ale priamo závislé od existencie pracovného pomeru, nesvedčí v prospech dlhodobého usadenia sa v danej krajine. Preto je potrebné, aj s prihliadnutím na minimum informácií, ktoré sú Sociálnou poisťovňou všeobecne požadované vo vyhlásení vo vzťahu k ubytovaniu, doplniť v tomto smere dokazovanie a až na základe takto doplneného skutkového stavu opätovne vyhodnotiť stabilitu jej bydliska v Rakúsku,

- frekvenciou a dôvodmi návratov/návštev žalobkyne na Slovensku, užívaním nehnuteľnosti na Slovensku a s tým súvisiacim zámerom/úmyslom žalobkyne vo svetle ostatných okolností výkonu jej pracovnej činnosti a rodinných pomerov.

48. Podľa názoru kasačného súdu skutočnosti uvádzané žalobkyňou na dokázanie centra záujmov na území Slovenska, a to vlastníctvo nehnuteľnosti a motorového vozidla, pravidelné návraty na územie Slovenska 2x ročne, prítomnosť detí a vnúčat, bankový účet vedený v ČSOB, zmluva uzatvorená so slovenským mobilným operátorom, platenie poplatkov za komunálny odpad, využívanie zdravotnej starostlivosti, osobné pomery, a to, že v Rakúsku žila sama, všetky jej blízke osoby sa zdržiavajú na Slovensku, len bližšie dotvárajú obraz o celkovej situácii žalobkyne, ktorý v kontexte potreby nového posúdenia stability zamestnania a primeranosti ubytovania, bude musieť žalovaná vyhodnotiť a posúdiť. V tejto súvislosti sa najvyšší správny súd stotožnil s názorom správneho súdu o potrebe nariadenia ústneho pojednávania, nakoľko skutočnosti uvádzané v písomných dokumentoch nedávajú dostatočnú odpoveď, najmä o otázke určenia bydliska žalobkyne.

49. K rozhodnutiam Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky, ktoré žalovaná uviedla v kasačnej sťažnosti na podporu svojho právneho názoru ohľadne bydliska, najvyšší správny súd uvádza, že tieto vychádzali z iných skutkových okolností.

50. Z dôvodov uvedených vyššie sa najvyšší správny súd nestotožnil s námietkami žalovanej voči napadnutému rozsudku správneho súdu uvedenými v kasačnej sťažnosti. Podanú kasačnú sťažnosť považuje za nedôvodnú, a preto podľa § 461 SSP rozhodol spôsobom, ktorý je uvedený vo výroku tohto rozsudku.

51. O trovách kasačného konania rozhodol kasačný súd podľa § 467 ods. 1 v spojení s § 167 ods. 1 SSP.

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

#### **Poučenie:**

Proti tomuto rozsudku opravný prostriedok nie je prípustný.