

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 7Sžsk/66/2020
Identifikačné číslo súdneho spisu: 8018200433
Dátum vydania rozhodnutia: 30. 09. 2021
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Zdenka Reisenauerová
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2021:8018200433.2

ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Zdenky Reisenauerovej a členov senátu JUDr. Jany Martinčekovej (sudca spravodajca) a Mgr. Michala Novotného, v právnej veci žalobkyne: B. A. A.H., B.. X.X.XXXX, O. X. X. G. Č.. XXX, XX-XXX X. G., L. G., zast. advokátom JUDr. Ing. Zuzanou Kvakovou so sídlom J.M. Geromettu 146/1, Žilina, proti žalovanej: Sociálna poisťovňa, ústredie, so sídlom Ul. 29. augusta č. 8 a 10, Bratislava, za účasti ďalšieho účastníka: J. H. W. DOMINEWS, U. T. L. S.Á. XXX/X, XXX XX U., IČO: 47 632 020, o preskúmanie rozhodnutia žalovanej č. 16552-3/2018-BA zo dňa 9.5.2018, o kasačnej sťažnosti žalovanej proti rozsudku Krajského súdu v Prešove č. k. 8Sa/28/2019-90 z 19. marca 2020, takto

rozhodol:

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť proti rozsudku Krajského súdu v Prešove č. k. 8Sa/28/2019-90 z 19. marca 2020 z a m i e t a .

Žalobkyňa má p r á v o na náhradu dôvodne vynaložených trov kasačného konania v rozsahu jednej päťtiny.

o d ô v o d n e n i e :

1. Krajský súd v Prešove rozsudkom č. k. 8Sa/28/2019-90 z 19. marca 2020 zrušil rozhodnutie žalovanej č. 16552-3/2018-BA zo dňa 9.5.2018 (ďalej len „preskúmané rozhodnutie“) a vec jej vrátil na ďalšie konanie. V konaní úspešnej žalobkyne súd priznal právo na náhradu trov konania podľa § 167 ods. 1 zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“), s tým, že o výške náhrady bude podľa § 175 ods. 2 SSP rozhodnuté po právoplatnosti rozhodnutia vo veci samej.

2. Preskúmaným rozhodnutím žalovaná zamietla v celom rozsahu odvolanie žalobkyne a ďalšieho účastníka (zamestnávateľa žalobkyne) a potvrdila rozhodnutie Sociálnej poisťovne, pobočka Svidník (ďalej len „správny orgán I. stupňa“), č. 2451-10/2015-SK zo dňa 25.05.2015 (ďalej len „prvostupňové rozhodnutie“), ktorým bolo rozhodnuté, že pani B. A. A., B.. X.X.XXXX, nevzniklo povinné nemocenské poistenie, povinné dôchodkové poistenie a povinné poistenie v nezamestnanosti ako zamestnancovi zamestnávateľa J. H. W. DOMINEWS od 1.1.2014 do 31.5.2014 podľa slovenskej legislatívy. Správny orgán I. stupňa v odôvodnení rozhodnutia poukázal na príslušné ustanovenia zákona o sociálnom poistení, ako i na Nariadenie (ES) Európskeho parlamentu a Rady č. 883/2004 z 29.04.2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia v znení Nariadenia (ES) Európskeho parlamentu a Rady č. 988/2009 zo dňa 16.09.2009 (ďalej len „základné nariadenie“) a vykonávacie nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 zo dňa 16.09.2009 (ďalej len „vykonávacie nariadenie“). Správny orgán I. stupňa tiež uviedol, že podľa oznámenia poľskej inštitúcie sociálneho zabezpečenia (ďalej len „ZUS“) č. 570000/70/2015-UBS-XXXXXXXXXXXX zo dňa 7.5.2015 p. B. A. A. od 1.1.2014 do 31.5.2014 podlieha právnym predpisom sociálneho zabezpečenia Poľskej republiky, pretože práca vykonávaná na území SR v prospech zamestnávateľa J. H. W. DOMINEWS má okrajový (marginálny) charakter.

3. Žalovaná preskúmala odvolaním napadnuté rozhodnutie a vyhodnotila ho ako vecne správne a v súlade so zákonom. Poukázala najmä na príslušné ustanovenia základného a vykonávacieho nariadenia a ich záväznosť a na postup, na základe ktorého bolo výsledne určené, že žalobkyňa v období od 1.1.2014 do 31.5.2014 podlieha právnym predpisom sociálneho zabezpečenia Poľskej republiky. K namietanému vyhodnoteniu závislej činnosti žalobkyne ako zanedbateľná žalovaná uviedla, že percentuálny ukazovateľ je len jedným zo znakov, ukazovateľom je napr. aj povaha činnosti. Za zanedbateľné sa považujú také činnosti, ktoré sa vykonávajú síce trvalo, ale z hľadiska času a hospodárskej činnosti sú bezvýznamné, preto sa posudzujú komplexne. Žalovaná vyhodnotila, že napadnuté rozhodnutie obsahuje všetky zákonom predpísané náležitosti a námietky žalobkyne ako aj zamestnávateľa, uvedené v odvolaní, nezakladajú dôvod na zmenu alebo zrušenie napadnutého rozhodnutia.

4. Krajský súd zo skutkových zistení, vyplývajúcich z administratívneho spisu žalovanej, zistil, že žalovaná tvrdila, že jej bolo, v súlade s článkom 16 ods. 2 vykonávacieho nariadenia, zo strany ZUS doručené dňa 20.6.2014 oznámenie č. 570000/450/01/2014/UBS, ktorým bolo predbežne určené, že žalobkyňa podlieha v období od 1.1.2014 do 31.5.2014 právnym predpisom sociálneho zabezpečenia Slovenskej republiky. Následne žalovaná listom č. 40325-2/2014-BA zo dňa 7. júla 2014 oznámila ZUS v súlade s článkom 16 ods. 3 vykonávacieho nariadenia, že nemôže prijať určenie uplatniteľných právnych predpisov Slovenskej republiky, pretože podľa názoru žalovanej niesol výkon závislej činnosti žalobkyne pre zamestnávateľa J. H. W. DOMINEWS na území Slovenskej republiky znaky zanedbateľnej činnosti. Dňa 7.5.2015 bolo zo strany ZUS doručené žalovanej oznámenie č. 570000/70/2015-UBS-XXXXXXXXXXXX, ktorým ZUS uznala, že závislá činnosť žalobkyne pre zamestnávateľa J. H. W. DOMINEWS je zanedbateľného charakteru, a teda určuje, že žalobkyňa bude v súlade s článkom 11 ods. 3, písm. a) základného nariadenia podliehať od 1. januára 2014 do 31. mája 2014 právnym predpisom sociálneho zabezpečenia Poľskej republiky. Vzhľadom na to, že žalovaná ako inštitúcia dotknutého členského štátu toto určenie nenamietala, stalo sa v súlade s článkom 16 ods. 3 vykonávacieho nariadenia definitívnym.

5. Krajský súd, vychádzajúc z právnej úpravy ustanovenej v druhej hlave vykonávacieho nariadenia a s poukazom na záver veľkého senátu v uznesení sp.zn. 1Vs/1/2018 zo dňa 4. decembra 2018, v napadnutom rozsudku konštatoval, že v preskúmaných veciach postupom určeným v článku 16 vykonávacieho nariadenia v znení neskorších zmien a doplnkov sa dospelo k dohode, výsledkom ktorej bolo definitívne určené, že žalobkyňa bude v období od 1.1.2014 do 31.5.2014 podliehať právnym predpisom sociálneho zabezpečenia Poľskej republiky.

6. Krajský súd ďalej konštatoval, že pokiaľ na základe vzájomnej koordinácie Sociálna poisťovňa a ZUS určili uplatniteľnú legislatívu Poľskej republiky dohodou, na sociálne poistenie žalobkyne sa bude aplikovať príslušná právna úprava Poľskej republiky, určená dohodou, a preto žalobkyňa bude podliehať pod právomoc Poľskej republiky ako štátu, ktorého legislatíva bola touto dohodou určená. Takéto určenie právomoci Poľskej republiky potom vylučuje právomoc Sociálnej poisťovne ako inštitúcie sociálneho zabezpečenia druhého členského štátu EÚ konať o otázke uplatniteľnosti legislatívy na sociálne poistenie žalobkyne, nakoľko uplatniteľnosť príslušnej legislatívy na jeho sociálne poistenie bola vyriešená práve na základe dohody uzavretej medzi inštitúciami sociálneho zabezpečenia Slovenskej a Poľskej republiky ako členských štátov Európskej únie. Napriek uvedenému Sociálna poisťovňa konajúc a rozhodujúc podľa ustanovení zákona o sociálnom poistení preskúmaným rozhodnutím vydaným v oboch stupňoch administratívneho konania určila, že žalobkyňi nevzniklo povinné nemocenské poistenie, povinné dôchodkové poistenie a povinné poistenie v nezamestnanosti od 01.01.2014 do 31.05.2014 podľa slovenskej legislatívy.

7. Vzhľadom na skutkové okolnosti, vyplývajúce z administratívneho spisu a s poukazom na vyššie uvedené závery dospel krajský súd k záveru, že napadnuté rozhodnutie žalovanej náležite nevychádza z právnej úpravy ustanovenej vo vykonávacom nariadení EÚ v spojení s právnou úpravou ustanovenou v základnom nariadení EÚ, čo spôsobuje jeho nezákonnosť a z týchto dôvodov napadnuté preskúmané rozhodnutia žalovanej podľa § 191 ods. 1 písm. c), e), f) SSP zrušil a vec jej vrátil na ďalšie konanie.

8. Proti uvedenému rozsudku krajského súdu včas podala kasačnú sťažnosť žalovaná z dôvodov podľa § 440 ods. 1 písm. g) a h) SSP a žiadala, aby kasačný súd napadnutý rozsudok zmenil a žalobu zamietol.

Žalovaná taktiež namietala priznanie nároku na náhradu trov konania žalobkyni. Sťažovateľka poukázala na skutočnosť, že vo vzťahu k žalobkyni došlo zo strany príslušnej inštitúcie sociálneho zabezpečenia Poľskej republiky k individuálnemu určeniu poľskej uplatniteľnej legislatívy článku v zmysle čl. 16 ods. 2 vykonávacieho nariadenia, ktoré sa v súlade s článkom 16 ods. 3 vykonávacieho nariadenia v znení neskorších zmien a doplnkov, stalo definitívnym. Sťažovateľka argumentovala, že krajský súd v prejednávanej veci nesprávne právne posúdil, keď v odôvodnení svojho rozsudku uvádza, že uplatniteľná legislatíva bola určená dohodou podľa článku 16 ods. 4 vykonávacieho nariadenia a v tejto súvislosti aj poukazuje na záver Veľkého senátu správneho kolégia Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky vyjadrený v uznesení sp. zn. 1Vs/1/2018 zo dňa 4.12.2018, týkajúceho sa určitosti a preukázateľnosti dohody.

9. Sťažovateľka zdôraznila, že v danom prípade nerozhodovala o určení uplatniteľnej legislatívy, ale napadnutým rozhodnutím rozhodla vo veci nevzniku sociálneho poistenia žalobkyne podľa právnych predpisov Slovenskej republiky, pričom poukázala na právny názor Krajského súdu v Žiline v rozsudku sp. zn. 21 Scud/14/2014 zo dňa 22.8.2017 a poukázala tiež, že sa krajský súd nevysporiadal so záverom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, vyjadrenom v rozsudku sp. zn. 1Sžso/41/2015 zo dňa 22.8.2017, pričom obdobný názor mal Najvyšší súd aj v ďalších rozhodnutiach. Žalovaná argumentovala, že ak by postupovala iným spôsobom ako vydaním napadnutého rozhodnutia, tak by porušila práva účastníkov konania a krajskému súdu vytýka, že neuviedol spôsob, akým iným spôsobom mala žalovaná postupovať.

10. Žalobkyňa a ani ďalší účastník konania sa ku kasačnej sťažnosti nevyjadrili.

11. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako kasačný súd príslušný podľa § 438 ods. 2 SSP, v rozsahu dôvodov uvedených v kasačnej sťažnosti žalovanej, kasačnú sťažnosť prejednal bez nariadenia pojednávania (§ 455 S.s.p.), keď deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne 5 dní vopred na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky www.nssud.sk (§ 452 ods. 1 v spojení s ust. § 137 ods. 4 S.s.p.) a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť žalovanej nie je dôvodná.

12. Z obsahu administratívneho spisu kasačný súd zistil, že žalovaná listom č. 40325-2/2014-BA zo dňa 7. 7. 2014 oznámila ZUS, v súlade s článkom 16 ods. 3 vykonávacieho nariadenia, že nemôže prijať určenie uplatniteľných právnych predpisov Slovenskej republiky, pretože podľa názoru žalovanej niesol výkon závislej činnosti žalobkyne pre zamestnávateľa J. H. W. DOMINEWS na území Slovenskej republiky znaky zanedbateľnej činnosti. Žalovaná v tomto liste poukazovala na oznámenie ZUS č. 570000/450/01/2014/UBS, ktoré jej bolo doručené dňa 20.6.2014 a ktorým bolo predbežne určené v súlade s článkom 13 ods. 3 základného nariadenia, že žalobkyňa podlieha v období od 1.1.2014 do 31.5.2014 právnym predpisom sociálneho zabezpečenia Slovenskej republiky. Dňa 7.5.2015 bolo zo strany ZUS doručené žalovanej oznámenie č. 570000/70/2015-UBS-XXXXXXXXXXXX, ktorým stanovila príslušnú legislatívu v súlade s čl. 16 ods. 2 vykonávacieho nariadenia a určila, že žalobkyňa bude v súlade s článkom 11 ods. 3, písm. a) základného nariadenia podliehať od 1. januára 2014 do 31. mája 2014 právnym predpisom sociálneho zabezpečenia Poľskej republiky. Tým, že žalovaná nenamietala voči takémuto určeniu, stalo sa určenie poľskej legislatívy vo vzťahu k žalobkyni konečné. Definitívnosť určenia uplatniteľnej legislatívy Poľskej republiky voči žalobkyni sťažovateľka nespochybňuje. Sociálna poisťovňa, pobočka Svidník rozhodnutím č. 2451-10/2015-SK zo dňa 25.5.2015 rozhodla, že B. A. A., B.. X.X.XXXX nevzniklo povinné nemocenské poistenie, povinné dôchodkové poistenie a povinné poistenie v nezamestnanosti ako zamestnancovi zamestnávateľa J. H. W. DOMINEWS od 1.1.2014 do 31.5.2014 podľa slovenskej legislatívy. Preskúmaným rozhodnutím žalovaná prvostupňové rozhodnutie potvrdila a odvolanie žalobkyne a ďalšieho účastníka zamietla.

13. V prvom rade kasačný súd uvádza, že správne súdnictvo v Slovenskej republike vychádza z materiálneho chápania právneho štátu v zmysle čl. 1 ods. 1 ústavy vyžadujúceho, aby verejná správa bola pod kontrolou súdnej moci. Je založené jednak na kontrole verejnej správy, či táto (ne)prekračuje jej zverenú právomoc a jednak poskytuje ochranu subjektívnym právam osôb, do ktorých bolo zasiahnuté alebo zasahované v rozpore so zákonom. Hlavnou úlohou správneho súdnictva je teda ochrana subjektívnych práv a jeho cieľom ochrana práv fyzických a právnických osôb a ich prostredníctvom následne aj ochrana zákonnosti. Správne súdnictvo je neoddeliteľným atribútom právneho štátu zaručujúcim každej osobe či už ide o fyzickú alebo právnickú osobu ochranu práv

pred činnosťou orgánov verejnej správy. Dodržiavanie zákonnosti v oblasti výkonnej moci a dôsledná ochrana jednotlivca je jednou z najdôležitejších črt právneho štátu, ktorého koncepcia práva stojí aj na dodržiavaní práva štátnymi orgánmi.

14. Podľa čl. 1 písm. j/ základného nariadenia "bydlisko" znamená miesto, kde osoba zvyčajne býva.

15. Podľa čl. 1 písm. p/ základného nariadenia na účely tohto nariadenia "inštitúcia" znamená v súvislosti s každým jednotlivým členským štátom úrad alebo úrad zodpovedný za uplatňovanie všetkých alebo niektorých právnych predpisov.

16. Podľa čl. 2 ods. 1 základného nariadenia toto nariadenie sa vzťahuje na štátnych príslušníkov členského štátu, osoby bez štátnej príslušnosti a utečencov, ktorí majú bydlisko v členskom štáte a podliehajú alebo podliehali právnym predpisom jedného alebo viacerých členských štátov, ako aj na ich rodinných príslušníkov a ich pozostalých.

17. Podľa čl. 11 ods. 1 základného nariadenia osoby, na ktoré sa toto nariadenie vzťahuje, podliehajú právnym predpisom len jedného členského štátu. Tieto právne predpisy sa určia v súlade s touto hlavou.

18. Podľa čl. 13 ods. 3 základného nariadenia osoba, ktorá zvyčajne vykonáva činnosť ako zamestnaná osoba a činnosť ako samostatne zárobkovo činná osoba v odlišných členských štátoch, podlieha právnym predpisom členského štátu, v ktorom vykonáva činnosť ako zamestnanec, alebo ak vykonáva takúto činnosť v dvoch alebo viacerých členských štátoch, právnym predpisom určeným v súlade s odsekom 1.

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

20. Podľa čl. 16 ods. 2 vykonávacieho nariadenia určená inštitúcia členského štátu bydliska bezodkladne určí uplatniteľné právne predpisy, ktoré sa na dotknutú osobu uplatňujú, so zreteľom na článok 13 základného nariadenia a článok 14 vykonávacieho nariadenia. Toto určenie sa považuje za predbežné. Inštitúcia informuje o predbežnom určení uplatniteľných právnych predpisov určené inštitúcie každého členského štátu, v ktorom sa činnosť vykonáva.

21. Podľa čl. 16 ods. 3 vykonávacieho nariadenia predbežné určenie uplatniteľných právnych predpisov, ako sa stanovuje v odseku 2, sa stáva definitívnym do dvoch mesiacov odo dňa, keď boli inštitúcie určené príslušnými orgánmi dotknutých členských štátov o ňom informované v súlade s odsekom 2, ak už uplatniteľné právne predpisy neboli definitívne určené na základe odseku 4 alebo najmenej jedna dotknutá inštitúcia neinformovala inštitúciu určenú príslušným úradom členského štátu bydliska do konca tejto dvojmesačnej lehoty o tom, že nemôže prijať toto určenie alebo že zaujala k tejto veci odlišné stanovisko.

22. Podľa čl. 16 ods. 4 vykonávacieho nariadenia ak existuje neistota vo veci určenia uplatniteľných právnych predpisov, v dôsledku ktorej je potrebné, aby inštitúcie alebo úrady dvoch alebo viacerých členských štátov na požiadanie jednej alebo viacerých inštitúcií určených príslušnými úradmi dotknutých členských štátov alebo samotných týchto úradov navzájom rokovali, určia sa právne predpisy uplatniteľné na dotknutú osobu vzájomnou dohodou a so zreteľom na článok 13 základného nariadenia a príslušné ustanovenia článku 14 vykonávacieho nariadenia. Ak inštitúcie alebo príslušné dotknuté úrady nemajú vo veci rovnaké stanoviská, snažia sa dosiahnuť dohodu v súlade s uvedenými podmienkami a uplatní sa článok 6 vykonávacieho nariadenia.

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

24. Podľa § 120 ods. 1 zákona o sociálnom poistení sociálne poistenie vykonáva Sociálna poisťovňa.

25. Podľa § 120 ods. 4 zákona o sociálnom poistení sociálna poisťovňa pri výkone sociálneho poistenia plní funkciu prístupového bodu, príslušnej inštitúcie, inštitúcie miesta bydliska, inštitúcie miesta pobytu,

styčného orgánu a je kontaktná inštitúcia na komunikáciu medzi príslušnými inštitúciami a príjemcami dávok a medzi inštitúciami členských štátov Európskej únie, inštitúciami štátov, ktoré sú zmluvnou stranou dohody o Európskom hospodárskom priestore a inštitúciou Švajčiarskej konfederácie.

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

27. Slovenská republika vstupom do Európskej únie ako nový členský štát Európskej únie Zmluvou o pristúpení preniesla svoje právomoci na Európsku úniu v určenej miere a svojim vstupom do Európskeho spoločenstva sa súčasne zaviazala k uplatňovaniu právne záväzných aktov Európskych spoločenstiev a Európskej únie. Právne záväznými aktami na úseku sociálneho zabezpečenia pre členské štáty Európskej únie (teda aj pre Slovenskú republiku) sú Nariadenie (ES) Európskeho parlamentu a Rady 883/2004 z 29. apríla 2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia (základné nariadenie) a Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 zo 16. septembra 2009, ktorým sa stanovuje postup vykonávania nariadenia (ES) č. 883/2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia (vykonávacie nariadenie). Európsky parlament a Rada prijali Nariadenie č. 883/2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia so zreteľom na Zmluvu o založení Európskeho spoločenstva, najmä na jej články 42 a 308, konajúc postupom v článku 251 zmluvy, sledujúc ciele, uvedené v preambule zmluvy.

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

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

30. Podľa čl. 16 ods. 1 až 6 vykonávacieho nariadenia osoba, ktorá vykonáva činnosti v dvoch alebo vo viacerých členských štátoch, informuje o tejto skutočnosti inštitúciu určenú príslušným úradom členského štátu bydliska. Určená inštitúcia členského štátu bydliska bezodkladne určí uplatniteľné právne predpisy, ktoré sa na dotknutú osobu uplatňujú, so zreteľom na článok 13 základného nariadenia a článok 14 vykonávacieho nariadenia. Toto určenie sa považuje za predbežné. Inštitúcia informuje o predbežnom určení uplatniteľných právnych predpisov určené inštitúcie každého členského štátu, v ktorom sa činnosť vykonáva. Predbežné určenie uplatniteľných právnych predpisov, ako sa stanovuje v odseku 2, sa stáva definitívnym do dvoch mesiacov odo dňa, keď boli inštitúcie určené príslušnými orgánmi dotknutých členských štátov o ňom informované v súlade s odsekom 2, ak už uplatniteľné právne predpisy neboli definitívne určené na základe odseku 4 alebo najmenej jedna dotknutá inštitúcia neinformovala inštitúciu určenú príslušným úradom členského štátu bydliska do konca tejto dvojmesačnej lehoty o tom, že nemôže prijať toto určenie alebo že zaujala k tejto veci odlišné stanovisko.

31. 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. 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. Na určenie uplatniteľnej legislatívy pre žalobkyňu je teda príslušná poľská inštitúcia ZUS.

32. Z administratívneho spisu žalovanej ďalej vyplýva, že vo vzťahu k žalobkyni bola poľskou inštitúciou ZUS (príslušnou podľa nariadenia) definitívne v zmysle čl. 16 ods. 3 vykonávacieho nariadenia v oblasti sociálneho zabezpečenia určená uplatniteľná poľská legislatíva. Pokiaľ sťažovateľka namietala, že krajský súd v rozsudku uvádza, že uplatniteľná legislatíva bola určená dohodou podľa článku 16 ods. 4 vykonávacieho nariadenia, kasačný súd konštatuje, že správny súd neodôvodnil nedostatok právomoci žalovanej vo veci konať explicitne uzavretím dohody v zmysle čl. 16 ods. 4 vykonávacieho nariadenia. Pokiaľ správny súd konštatoval, že na základe vzájomnej koordinácie Sociálna poisťovňa a ZUS určili uplatniteľnú legislatívu Poľskej republiky dohodou, poukázal tým na komunikáciu, výmenu stanovísk a nakoniec akceptovanie argumentov Sociálnej poisťovne zo strany ZUS, ktorej výsledkom bolo predbežné oznámenie poľskej ZUS č. 570000/70/2015-UBS-XXXXXXXXXXXX v zmysle čl. 16 ods. 2 vykonávacieho nariadenia, že žalobkyňa bude v súlade s článkom 11 ods. 3, písm. a) základného nariadenia podliehať od 1. januára 2014 do 31. mája 2014 právnym predpisom sociálneho zabezpečenia Poľskej republiky s tým, že toto určenie sa stalo sa v súlade s článkom 16 ods. 3 vykonávacieho nariadenia definitívnym.

33. Čo sa týka sťažostnej námietky, že žalovaná bola povinná rozhodnúť vo veci podľa § 178 ods. 1 písm. a) bod 1 zákona o sociálnom poistení, kasačný súd poukazuje na odôvodnenie vyššie a uvádza, že pokiaľ bola vo vzťahu k žalobkyni v oblasti sociálneho poistenia (zabezpečenia) s konečnou platnosťou určená uplatniteľná legislatíva Poľskej republiky, nie je možné vo vzťahu k nej aplikovať ustanovenia zákona o sociálnom poistení, a teda ani podľa tohto zákona vydať rozhodnutie.

34. V tejto súvislosti kasačný súd poukazuje na rozhodnutie Veľkého senátu správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1Vs/1/2018 zo dňa 4. decembra 2018, ktorý rozhodol o otázkach rozhodujúcich pre posúdenie veci nasledovne: 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 Sociálnej poisťovne. Definitívne určenie uplatniteľnej legislatívy iného členského štátu Európskej únie od určitého dátumu podľa čl. 16 ods. 3 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009, ktorým sa vykonáva nariadenie (ES) Európskeho parlamentu a Rady č. 883/2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia alebo vzájomnou dohodou podľa čl. 16 ods. 4 vykonávacieho nariadenia vylučuje právomoc Sociálnej poisťovne ako inštitúcie podľa čl. 1 písm. p) základného nariadenia na rozhodovanie o uplatniteľnej legislatíve.

35. Neobstojí tvrdenie žalovanej, že žalovaná nerozhodovala o uplatniteľnej legislatíve, ale o poistení. V danom prípade ide o absenciu jej právomoci vôbec konať vo veciach sociálneho poistenia, keďže zákon o sociálnom poistení, ktorý v rámci právneho poriadku Slovenskej republiky hmotnoprávne i procesnoprávne upravuje oblasť sociálneho poistenia, nie je aplikovateľný. Tá skutočnosť, že nie je možné aplikovať právne predpisy sociálneho poistenia Slovenskej republiky ako celok, vyplýva z dikcie čl. 11 ods. 1 základného nariadenia, pričom uplatniteľná legislatíva v tejto oblasti pre žalobkyňu bola definitívne určená, a nie je ňou legislatíva Slovenskej republiky. Určenie konkrétnej legislatívy v danej oblasti verejného práva znamená, že príslušná inštitúcia členského štátu, ktorého legislatíva bola takto určená, má právomoc rozhodovať o právach a povinnostiach, ktoré z takto určenej legislatívy vyplývajú. Pokiaľ teda bolo určené, že podľa hlavy II základného nariadenia sú na žalobkyňu uplatniteľné právne predpisy konkrétneho členského štátu, táto skutočnosť vylučuje aplikáciu právnych predpisov regulujúcich danú právnu oblasť iného členského štátu, vrátane procesných predpisov.

36. Kasačný súd dospel k záveru, že úprava stanovená v čl. 11 ods. 1 Nariadenia (ES) Európskeho parlamentu a Rady č. 883/2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia („základné nariadenie“) 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 - rozsudok Súdneho dvora z 13. júla 2017 vo veci C-89/16, ktorej predmetom bol návrh na začatie prejudiciálneho konania - uplatňovanie systémov sociálneho zabezpečenia - migrujúci pracovníci

- osoba, ktorá je zamestnaná na území jedného členského štátu a samostatne zárobkovo činná na území druhého členského štátu - určenie príslušnej právnej úpravy - Nariadenie (ES) č. 883/2004 a Nariadenie (ES) č. 987/2009, podaný Najvyšším súdom Slovenskej republiky v súvislosti s konaním: Radoslav Szoja, proti Sociálnej poisťovni. 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 Piatkovski, C -493/04, EU:C:2006:167, bod 21. Z uvedených dôvodov kasačný súd ustálil záver, že vzhľadom k tomu, že Súdny dvor sa otázkou výlučnosti v zmysle čl. 11 ods.1 základného nariadenia už zaoberal, v danom prípade nenastala potreba predložiť prejudiciálnu otázku, čo je plne v súlade s doktrínou acte éclairé, ako aj s doktrínou acte claire, ktoré stanovujú výnimky z povinnosti predkladania prejudiciálnych otázok Súdnemu dvoru.

37. Kasačný súd je toho názoru, že v danom prípade bola žalovaná povinná zastaviť konanie pre neodstrániteľnú prekážku, ktorou je nedostatok právomoci vo veci konať. Skutočnosť, že z tohto dôvodu jej § 194 zákona o sociálnom poistení neumožňuje konanie zastaviť, nie je správna. Ako už bolo uvedené, použitie zákona o sociálnom poistení je v danej veci vylúčené vzhľadom na to, že žalobkyňa podlieha vo veciach sociálneho poistenia poľskej legislatíve. Žalovanú preto neobmedzuje ustanovenie § 172 zákona o sociálnom poistení, ktoré vylučuje použitie všeobecného predpisu o správnom konaní a má možnosť (resp. povinnosť) zastaviť konanie podľa § 30 ods. 1 písm. e) zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (Správny poriadok), ak zistí, že nie je správnym orgánom príslušným na konanie a vec nemožno postúpiť príslušnému orgánu. Uvedený právny názor korešponduje s rozsudkom NS SR sp.zn. 9Sžsk/120/2019 zo dňa 25.11.2020, uverejneným v Zbierke stanovísk NS SR a rozhodnutí súdov SR pod č. 47/2021.

38. Dôvody uvádzané žalovanou, týkajúce sa niektorých právoplatných rozhodnutí krajských súdov a Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v obdobných veciach, neboli spôsobilé spochybniť právne dôvody, na ktoré kasačný súd pri rozhodovaní vo veci poukázal. Jednak ide o rozhodnutia vyhlásené na úrovni krajských súdov, ktoré neboli zverejnené v Zbierke stanovísk NS SR a rozhodnutí súdov SR a netvorí tak tzv. ustálenú rozhodovaciu prax kasačného súdu. Čo sa týka rozsudku NS SR sp. zn. 1Sžso/41/2015 zo dňa 22.8.2017, tento bol vyhlásený pred prijatím stanoviska Veľkého senátu sp. zn. 1Vs/1/2018 zo dňa 4. decembra 2018.

39. Z uvedených dôvodov kasačný súd kasačnú sťažnosť zamietol podľa § 461 SSP ako nedôvodnú.

40. O náhrade trov kasačného konania rozhodol kasačný súd tak, že žalobkyni, ktorá v tomto konaní mala úspech, priznal právo na ich náhradu (§ 467 ods. 1 SSP v spojení s § 167 ods. 3, písm. a/ SSP) v skrátenom rozsahu. Kasačný súd znížil nárok žalobkyne na náhradu trov konania z dôvodu, že v danej veci ide o tzv. typizované žaloby. V prejednávaných veciach ide o opakované konania (ďalšie napr. 7Sžso/36/2015, 7Sžsk/62/2021, 9Sžsk/128/2020, 7Sžsk/31/2017, 7Sžsk/50/2018, 7Sžsk/70/2018, 7Sžsk/29/2018), ktoré sú skutkovo veľmi obdobné s totožnou právnou otázkou, týkajúcou sa uplatnenia práv žalobkyne v predchádzajúcich správnych konaniach. Tomu zodpovedali aj jednotlivé podania právneho zástupcu žalobkyne čo do ich rozsahu a obsahu. Na druhej strane, pri svojom rozhodovaní o náhrade trov konania kasačný súd prihliadol aj na povinnosť právneho zástupcu riadne plniť procesné povinnosti žalobkyne, a to najmä dodržiavanie lehôt a pokynov konajúcich súdov. Po zvážení uvedených hľadísk najvyšší správny súd nárok žalobkyne na náhradu trov konania znížil a priznal jej nárok na náhradu dôvodne vynaložených trov v rozsahu 1/5 majúc za to, že priznanie nároku na náhradu trov konania žalobkyni v celom rozsahu by v danom prípade bolo v rozpore s materiálnou spravodlivosťou.

41. Toto rozhodnutie prijal kasačný súd v senáte pomerom hlasov 2:1 (§ 139 ods. 4 veta prvá SSP).

1. Podľa § 465 SSP pripájam svoje odlišné stanovisko k rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 7 Sžsk 66/2020 z 30. septembra 2021.

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, zároveň bola samostatne zárobkovo činnou osobou v Poľskej republike. V Slovenskej republike ju jej zamestnávateľ prihlásil na sociálne poistenie ako zamestnanca. 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 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, ktorý bol uverejnený 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 nezaobrá.

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. Nepochybné čl. 16 ods. 3 vykonávacieho nariadenia vylučuje možnosť Sociálnej poisťovne podriaďovať 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 zaobchádzajú s osobami pohybujúcimi sa v rámci Únie, potom nie je jasné, ako by takáto nerovnosť mohla vyplývať 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. Prítom 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. 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 pritom 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 jasné.

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, akejkoľvek 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

prerokúvanej veci nemohol dospieť k svojim záverom bez toho, aby položil prejudiciálnu otázku na správny výklad čl. 1 písm. I) 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 30. septembra 2021

Mgr. Michal Novotný, v.r.
člen senátu

Poučenie:

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