

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 10Asan/11/2020
Identifikačné číslo spisu: 4019200048
Dátum vydania rozhodnutia: 24. februára 2022
Meno a priezvisko: JUDr. Jana Hatalová
Funkcia: predsedníčka senátu
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2022:4019200048.1

ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Jany Hatalovej, PhD. a z členov senátu JUDr. Kataríny Cangárovej, PhD., LL.M. (sudca spravodajca) a JUDr. Mariána Fečíka, v právnej veci žalobcu (sťažovateľa): FREUS s. r. o., so sídlom Lučenská 1053, 990 01 Veľký Krtíš, IČO: 47 067 977, zastúpený ŠKODA LEGAL s. r. o., advokátska kancelária, so sídlom Jarabinková 17563/2C, 821 09 Bratislava, proti žalovanému: Národný inšpektorát práce, so sídlom Masarykova 10, 040 01 Košice, IČO: 00 166 405, o správnej žalobe vo veciach správneho trestania na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. PO/BEZ/2018/6075, O-608/2018, zo dňa 27.11.2018, v konaní o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Nitre, č. k. 15S/15/2019-122, zo dňa 26.11.2019 takto

rozhodol:

- I. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky mení rozsudok Krajského súdu v Nitre č. k. 15S/15/2019-122 zo dňa 26. novembra 2019 tak, že zrušuje rozhodnutie žalovaného č. PO/BEZ/2018/6075, O-608/2018 zo dňa 27.11.2018 a vec vracia žalovanému na ďalšie konanie.
- II. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky priznáva sťažovateľovi voči žalovanému právo na úplnú náhradu trov konania na krajskom súde a na kasačnom súde.

Odôvodnenie

I.

Konanie pred orgánmi verejnej správy

a) Rozhodnutie orgánu verejnej správy I. stupňa

1. Rozhodnutím Inšpektorátu práce Nitra (ďalej aj „OVS I. stupňa“), č. 411/18/práv., IPNR/KHIP/ROZ/2018/2879, zo dňa 03.10.2018 (ďalej aj „rozhodnutie OVS I. stupňa“), OVS I. stupňa uložil sťažovateľovi pokutu vo výške 2000,- Eur podľa § 19 ods. 2 písm. a) bod 1 zákona č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce (ďalej aj „Zákon o inšpekcii práce“) z dôvodu porušenia § 3 ods. 2 v spojení s § 2 ods. 2 písm. a) zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní

(ďalej aj „Zákon o nelegálnej práci“) na tom skutkovom základe, že sťažovateľ ako zamestnávateľ porušil zákaz nelegálneho zamestnávania tým, že dňa 17.04.2018 v čase výkonu inšpekcie práce, t. j. 17:00 hod. využíval fyzickú prácu osoby K. R., nar. XX.XX.XXXX, trvale bytom R. C. X, ktorá pre zamestnávateľa (sťažovateľa) vykonávala závislú prácu spočívajúcu v zemných prácach, úprave terénu na pracovisku „dopravné ihrisko FREUS s. r. o. Veľký Krtíš, Janka Kráľa“ (oproti penziónu u Vinára) a nemal s ňou založený pracovnoprávny vzťah podľa osobitného predpisu zákona č. 311/2001 Z. z. Zákonníka práce v znení neskorších predpisov, čo bolo zistené pri výkone inšpekcie práce vykonanej podľa § 7 ods. 3 písm. a) zák. o inšpekcii v dňoch 17.04.2018 a 25.05.2018 u zamestnávateľa: FREUS s. r. o., Lučenecká 1053, 990 01 Veľký Krtíš, IČO: 47067977, na pracovisku „dopravné ihrisko FREUS s. r. o., Veľký Krtíš, Janka Kráľa“ (oproti penziónu u Vinára).

2. V odôvodnení rozhodnutia OVS I. stupňa úvodom poukázal na vykonanú inšpekciu práce za účelom dodržiavania zákazu nelegálneho zamestnávania v priestoroch sťažovateľa v dňoch 17.04.2018 a 25.05.2018. Vykonanou kontrolou bolo podľa OVS I. stupňa zistené porušenie uvedených ustanovení Zákona o nelegálnej práci, kedy sťažovateľ podľa OVS I. stupňa nepreukázal založenie pracovnoprávneho vzťahu podľa Zákonníka práce s fyzickou osobou K. R. (ďalej aj „kontrolovaná osoba“), ktorá pre neho v deň konania inšpekcie vykonávala závislú prácu v uvedenom rozsahu. Následne OVS I. stupňa upriamil pozornosť na spísanú Zápisnicu o podaní informácie o vysvetlení s kontrolovanou osobou (ďalej aj „zápisnica“), v ktorej táto osoba na päť vopred pripravených (predpísaných) otázok uviedla, že pracuje na pracovisku sťažovateľa druhý deň a vykonáva úpravu terénu, že dňa 17.04.2018 pracuje od 07:30 hod, že jeho zamestnávateľom je sťažovateľ, a že za túto prácu mu bola sľúbená odmena v podobe dreva. Súčasne táto osoba v predmetnej zápisnici uviedla, že na práci sa dohodla s konateľom sťažovateľa p. C. N., že žiadnu formu pracovnej a ani obdobnej zmluvy nepodpisovala a na ďalšiu otázku ohľadne odmeny za prácu uviedla, že zatiaľ nemá dohodnutú žiadnu odmenu.

3. OVS I. stupňa súčasne konštatoval, že účastník konania nepredložil taký dôkaz, ktorým by spochybnil alebo vyvrátil zistený nedostatok, pre ktorý je pokuta ukladaná. K námietkam sťažovateľa počas správneho konania OVS I. stupňa súhrnne uviedol, že obidvaja konatelia sťažovateľa mali vedomosť o prebiehajúcom výkone inšpekcie, pričom zo strany sťažovateľa nebol predložený žiadny relevantný dôkaz, ktorý by spochybnil zistený skutkový stav. K námietke sťažovateľa ohľadne potreby uskutočnenia ústneho pojednávania OVS I. stupňa poznamenal, že takéto pojednávanie za účelom opätovného vypočutia kontrolovanej osoby nenariadil, pretože obstarané dôkazy vyhodnotil ako postačujúce. K povinnosti nariadiť ústne pojednávanie OVS I. stupňa tiež uviedol, že takéto povinnosť mu nie je uložená žiadnym osobitným predpisom, a preto použitie tohto inštitútu je plne na rozhodnutí správneho orgánu. Ohľadne dokazovania v priebehu administratívneho konania OVS I. stupňa poznamenal, že v rámci tohto konania je jeho povinnosťou zistiť úplný a presný stav vecí. Z tejto povinnosti preto podľa OVS I. stupňa vyplýva, že správne orgány nie sú viazané návrhmi účastníkov konania na vykonanie dôkazov. Výpoveď kontrolovanej osoby OVS I. stupňa považoval za prvotné, nefalšované a priame svedectvo o daných skutočnostiach a podmienkach práce.

4. OVS I. stupňa konštatoval, že v konaní boli preukázané všetky znaky závislej práce. K znakom závislej práce - nadriadenosť zamestnávateľa a podriadenosť zamestnanca a výkon práce podľa pokynu zamestnávateľa OVS I. stupňa uviedol, že kontrolovaná osoba sa dohodla so sťažovateľom ako zamestnávateľom o tom, akú prácu bude vykonávať, kde ju bude vykonávať, v aký deň a dokedy ju bude vykonávať. Tieto znaky závislej práce boli podľa OVS I. stupňa preukázané výpoveďou kontrolovanej osoby, ktorá bola zachytená v zápisnici. K námietke sťažovateľa, že miesto výkonu inšpekcie vo vlastníctve sťažovateľa bolo v čase jej výkonu v prenájme iného subjektu, OVS I. stupňa poznamenal, že táto je irelevantná k zistenému porušeniu zákonnej povinnosti zákazu nelegálneho zamestnávania. K uloženej výške pokuty OVS I. stupňa uviedol, že pri jej ukladaní zohľadnil závažnosť zisteného porušenia, počet zamestnancov sťažovateľa a riziká, ktoré sa vyskytujú v činnosti sťažovateľa, počet nelegálne zamestnaných fyzických osôb a skutočnosti, že ide o prvé porušenie zákonných povinností.

b) Rozhodnutie odvolacieho orgánu verejnej správy

5. Na základe podaného odvolania Národný inšpektorát práce ako odvolací orgán (ďalej aj „žalovaný“) svojim rozhodnutím č. PO/BEZ/2018/6075 zo dňa 27.11.2018 odvolanie sťažovateľa zamietol a rozhodnutie OVS I. stupňa potvrdil (ďalej aj „rozhodnutie žalovaného“). V odôvodnení žalovaný uviedol, že OVS I. stupňa jednoznačne preukázal, že zo strany účastníka konania došlo k porušeniu ustanovení § 3 ods. 2 v spojení s § 2 ods. 2 písm. a) Zákona o nelegálnej práci. Tento záver podľa odvolacieho orgánu vyplýva najmä z dokladu - zoznam kontrolovaných osôb zo dňa 17.04.2018 a zápisnice, ktorá bola spísaná s kontrolovanou osobou. Túto zápisnicu žalovaný považoval za zákonne získaný dôkaz, čo podľa neho podporuje aj skutočnosť, že pred podaním informácie bola kontrolovaná osoba náležite poučená, čo potvrdila svojím podpisom. Žalovaný považoval zistený skutkový stav za dostatočný a za správne považuje aj právne posúdenie veci. Za nosné dôkazy, ktoré boli podkladom na vydanie rozhodnutia OVS I. stupňa, žalovaný považoval protokol a obsah zápisnice, z ktorej podľa neho jednoznačne vyplývalo, že kontrolovaná osoba vykonávala závislú prácu pre sťažovateľa.

6. K námietke sťažovateľa ohľadne nenaplnenia znakov závislej práce žalovaný uviedol, že podľa § 9 ods. 1 Zákonníka práce pokyny vo vzťahu k práci nemusia vždy zadať konateľ osobne, pričom rôznym znakom závislej práce sa môže dať rôzna váha. Ak sa jedná o druh práce ako zemné práce a úprava terénu, ktoré kontrolovaná osoba vykonávala, ide o výkon závislej práce, ktorú kontrolovaná osoba vykonávala osobne, v mene sťažovateľa a skutočnosť, že nebola dohodnutá výška odmeny, nie je podľa žalovaného rozhodujúca vo vzťahu k určeniu závislej práce, pretože dojednanie mzdy nie je podľa Zákonníka práce znakom závislej práce. Čestné vyhlásenie K. N. považoval žalovaný za bezpredmetné, v snahe o manipuláciu zo strany sťažovateľa. K námietke ohľadne povinnosti prejednať priestupok na ústnom pojednávaní žalovaný uviedol, že v posudzovanom prípade vzhľadom na zistený skutkový stav nebolo potrebné takéto ústne pojednávanie nariadovať, pričom táto povinnosť mu nevyplýva ani z osobitných predpisov. Žalovaný tiež uviedol, že sťažovateľ neunesol dôkazné bremeno, kedy skutkový stav nerozporoval žiadnymi dôkazmi a svoje tvrdenia nijak nepreukázal. K výške uloženej sankcie žalovaný uviedol, že táto bola náležite zdôvodnená, javí sa ako primeraná a uložená v minimálnej sume 2000,- Eur.

II.

Konanie pred krajským súdom

a) Správna žaloba

7. Žalobou doručenou na Krajský súd v Nitre (ďalej aj „krajský súd“) dňa 04.02.2019 sa sťažovateľ domáhal preskúmania rozhodnutia žalovaného. Vo svojich žalobných bodoch upriamil pozornosť na nasledovné skutočnosti:

1) Uvedenie nepravdivých informácií v protokole ohľadne prítomnosti konateľa sťažovateľa

8. Podľa sťažovateľa inšpektori práce uviedli nepravdivé tvrdenie o účasti konateľa sťažovateľa na obhliadke, ktorý sa o nej dozvedel až z písomnej výzvy OVS I. stupňa. Pri samotnom výkone inšpekcie bol podľa sťažovateľa synovec konateľa p. K. N., ktorý predložil čestné vyhlásenie o tom, že informoval inšpektorov o neprítomnosti konateľov a súčasne v tomto vyhlásení poukázal na pochybenia inšpektorov (ďalej aj „čestné vyhlásenie“). Inšpektori práce mohli požiadať o príchod jedného z konateľov, ktorí by boli schopní dostaviť sa na miesto v krátkom čase a zodpovedať položené otázky.

2) Pochybenie inšpektorov práce pri výkone inšpekcie

9. Postup inšpektorov bol podľa sťažovateľa nezákonný, pretože pri výkone inšpekcie mali vedomosť o neprítomnosti konateľa sťažovateľa, pričom v protokole napriek tomu uviedli, že sa konateľ sťažovateľa pri kontrole zúčastnil. Ďalej sťažovateľ v žalobe tvrdil, že podľa uvedeného čestného vyhlásenia inšpektori práce kontrolovali len jednu osobu na danom mieste, pričom v jeho okolí sa nachádzalo viacero osôb. Súčasne sťažovateľ dodal, že inšpektori kládli kontrolovanej osobe sugestívne otázky.

3) Nesprávnosť posúdenia zisteného skutkového a právneho stavu

10. Sťažovateľ namietal, že výkon inšpekcie vykazuje niekoľko pochybení, a to najmä, že jej závery vychádzajú z jedinej výpovede kontrolovanej osoby, ktorá podľa sťažovateľa odpovedala na ich otázky tak, ako to oni požadovali. V tejto súvislosti sťažovateľ uviedol, že inšpektori práce vyvíjali na kontrolovanú osobu nátlak a že táto osoba bola jednoduchým človekom, ktorá úplne nepochopila následky svojho konania. Sťažovateľ tiež uviedol, že inšpektori do zápisnice zasahovali a preto ju nie je možné považovať za prvotné, nefalšované a priame svedectvo. Podľa sťažovateľa tiež nie je možné tvrdiť, že tvrdenia v čestnom vyhlásení sú bezpredmetné, keďže čestné vyhlásenie podala osoba prítomná na vykonanej inšpekcii. Práve inšpektori práce podľa sťažovateľa spôsobili to, že pri výkone inšpekcie nemohli byť prítomní konatelia sťažovateľa, ktorí by sponchybnili ich postup a konfrontovali výpoveď kontrolovanej osoby. Sťažovateľ uviedol, že výpoveď kontrolovanej osoby nespochybňuje jeho tvrdenia, pretože sám mal vedomosť o sociálnych pomeroch kontrolovanej osoby, ktorej chcel pomôcť tým, že jej bezodplatne poskytne drevo, ktoré sa nachádzalo v jeho areáli s tým, že kontrolovaná osoba zabezpečí jeho odnos. Takto to mala podľa sťažovateľa na mysli aj kontrolovaná osoba, pričom sa nedá hovoriť o závislej práci, keďže práca nebola vykonávaná vo vzťahu nadriadenosti zamestnávateľa a podriadenosti zamestnanca, ani podľa pokynov zamestnávateľa, ani v jeho mene a ani v čase určenom zamestnávateľom.

4) Nenariadenie ústneho pojednávania

11. Sťažovateľ namietal, že dokazovanie v administratívnom konaní nebolo riadne vykonané, pretože existovalo veľa minimálne sporných skutočností a rozličných vyjadrení a je zrejmé, že zistenie skutkového stavu je sporné. Nariadenie ústneho pojednávania by prispelo k riadnemu zisteniu skutkového stavu.

12. Na základe uvedených skutočností sťažovateľ v žalobe navrhol, aby krajský súd zrušil rozhodnutie žalovaného a vrátil mu vec na ďalšie konanie a priznal sťažovateľovi nárok na náhradu trov konania v plnom rozsahu.

b) Rozsudok krajského súdu

13. Krajský súd rozsudkom č. k. 15S/15/2019-122, zo dňa 26.11.2019 (ďalej aj „rozsudok krajského súdu“) žalobu sťažovateľa zamietol a nárok na náhradu trov konania nepriznal. V odôvodnení uviedol, že OVS I. stupňa bol oprávnený vykonávať u sťažovateľa kontrolu dodržiavania právnych predpisov na úseku nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania, mohol vstupovať do priestorov sťažovateľa a požadovať potrebné informácie a vysvetlenia na preukázanie totožnosti kontrolovanej osoby a dôvodu jej prítomnosti na pracovisku sťažovateľa. Zo zápisnice podľa krajského súdu jednoznačne vyplývajú dôvody pre vydanie rozhodnutia OVS 1. stupňa o uložení pokuty a jeho následného potvrdenia napadnutým rozhodnutím žalovaného. Krajský súd konštatoval povinnosť inšpektora práce vyhotoviť o zistených nedostatkoch u sťažovateľa protokol a ten s ním prerokovať. Pri vypracovaní protokolu bol inšpektor podľa krajského súdu povinný prihliadať na vyjadrenia a doklady uplatnené alebo predložené sťažovateľom.

14. Ďalej krajský súd poukázal na fakt, že sťažovateľ po výzve inšpektora práce na predloženie dokumentácie, záznamov a iných dokladov potrebných na výkon inšpekcie zo dňa 24.04.2018 v súvislosti s kontrolovanou osobou len oznámil, že kontrolovaná osoba nie je u neho zamestnaná a preto nevie poskytnúť požadované doklady. Krajský súd vo vzťahu k tomuto vyjadreniu dodal, že nakoľko sťažovateľ neuviedol žiadne nové skutočnosti a nepredložil žiadne dôkazy, ktoré by pozmeňovali obsah protokolu, správny orgán ponechal tento protokol bez zmien. V uvedených súvislostiach následne krajský súd prijal záver, že nezistil žiadne porušenie zákonných ustanovení a súčasne konštatoval, že OVS I. stupňa a žalovaný pri vydávaní svojich rozhodnutí postupovali zákonným spôsobom.

15. K námietke sťažovateľa týkajúcej sa nenariadenia ústneho pojednávania v rámci administratívneho konania súd poukázal na § 21 ods. 1 prvú vetu Správneho poriadku (ďalej aj „SP“) (správny orgán nariadi ústne pojednanie, ak to vyžaduje povaha veci, najmä ak sa tým prispeje k jej objasneniu, alebo ak to ustanovuje osobitný zákon), kedy prijal záver, že v porovnaní so zisteným skutkovým

stavom táto právna situácia nenastala. Na tomto názore nič nemení ani predmetné čestné vyhlásenie, pričom odkázal na § 39 Správneho poriadku, ktoré upravuje čestné vyhlásenie uskutočnené účastníkom konania, pričom predložené čestné vyhlásenie nebolo uskutočnené v mene sťažovateľa ako účastníka konania.

16. K samotnej výške uloženej pokuty krajský súd dodal, že táto bola uložená v súlade s § 19 ods. 2 písm. a) bod 1 Zákona o inšpekcii práce.

17. Záverom krajský súd právne uzavrel, že neboli zistené dôvody na zrušenie rozhodnutia žalovaného, čím žalobu považoval za nedôvodnú, a preto ju zamietol. O trovách konania krajský súd rozhodol poukázaním na § 168 Správneho súdneho poriadku (ďalej aj „SSP“).

III.

Kasačná sťažnosť žalobcu, vyjadrenie žalovaného

a) Kasačná sťažnosť

Proti rozsudku krajského súdu podal sťažovateľ kasačnú sťažnosť, ktorú doručil na krajský súd dňa 14.02.2020 (ďalej aj „sťažnosť“). Sťažnostný dôvod podľa § 440 SSP vymedzil tak, že rozsudok krajského súdu vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci. Odôvodnenie sťažnosti sťažovateľ rozčlenil na viacero nasledovných sťažnostných bodov:

1) Porušenie povinnosti správneho orgánu riadne zistiť skutkový stav

18. Sťažovateľ uviedol, že ani súd a ani orgány verejnej správy nevzali do úvahy namietaný fakt, že areál, v ktorom bola vykonávaná inšpekcia, bol v dlhodobom prenájme iného subjektu, čo vylučuje zodpovednosť sťažovateľa za osoby nachádzajúce sa v tomto areáli. Kontrolovaná osoba podľa sťažovateľa nevykonávala pre neho žiadnu prácu, ale mala len povolenie zobrať si zo spomínaného areálu dopravného ihriska drevo z dôvodu, že sa dlhodobo nachádzala v zlej sociálnej a finančnej situácii. Táto skutočnosť bola podľa sťažovateľa preukázaná čestným vyhlásením, z ktorého vyplýva, že inšpektori vykonávali na kontrolovanú osobu nátlak.

19. OVS I. stupňa bol podľa sťažovateľa povinný vykonať dokazovanie tak, aby spôsobom vylučujúcim akékoľvek pochybnosti jednoznačne preukázal opodstatnenosť záveru o nelegálnom zamestnávaní. Zápisnicu podľa sťažovateľa nie je možné vnímať ako autentický výstup z výsluchu kontrolovanej osoby, pretože inšpektori upravovali vyjadrenia kontrolovanej osoby, keďže spôsob zapísania jej odpovedí sa nezhoduje so spôsobom jej vyjadrovania sa.

20. Krajský súd a orgány verejnej správy podľa sťažovateľa nesprávne právne posúdili potrebu nariadenia pojednávania a nesprávne sa odvolávali na rozhodovaciu činnosť kasačného súdu (sp. zn. 7Sžo/223/2015, zo dňa 23.02.2017), pretože táto bez ďalšieho nevyklučuje povinnosť správneho orgánu riadne zisťovať skutkový stav veci aj formou ústneho pojednávania, pokiaľ je skutkový stav sporný tak ako v posudzovanom prípade. Podľa sťažovateľa si výpoveď kontrolovanej osoby protirečí, pretože na jednej strane sa v zápisnici uvádza, že za prácu bol kontrolovanej osobe sľúbený odpad, pričom v závere na ďalšiu otázku bolo uvedené, že zatiaľ nie je dohodnutá žiadna odmena za prácu. Sťažovateľ v tejto súvislosti dodal, že inšpektori práce nevykonali riadne svoju prácu, pretože nekonfrontovali vyjadrenia kontrolovanej osoby s vyjadreniami konateľov sťažovateľa.

2) Nesprávne posúdenie závislej práce

21. Činnosť kontrolovanej osoby podľa sťažovateľa krajský súd nesprávne právne posúdil, keďže táto činnosť nespĺňala znaky závislej práce podľa Zákonníku práce. Podľa sťažovateľa neexistoval znak nadriadenosti a podriadenosti, osobný výkon práce pre neho, ani podľa jeho výslovných pokynov, v jeho mene a v čase ním určenom. Za jediný pokyn by sa podľa sťažovateľa dalo považovať, aby kontrolovaná osoba očistila pozemok po zbytkoch dreva. Túto činnosť ale kontrolovaná osoba nevykonávala v pracovnom čase a ani v mene sťažovateľa.

3) Nenariadenie ústneho pojednávania v správnom konaní

22. Sťažovateľ nesúhlasil s názorom krajského súdu o tom, že neexistoval dôvod na nariadenie ústneho pojednávania. Dokazovanie podľa sťažovateľa nebolo vykonané riadne z dôvodu existencie sporných skutočností a vyjadrení.

23. S poukazom na vyššie uvedené dôvody sťažovateľ navrhol, aby kasačný súd rozsudok krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

b) Vyjadrenie žalovaného

24. Žalovaný sa podaním doručeným na krajský súd dňa 28.05.2020 vyjadril ku kasačnej sťažnosti. Vo vyjadrení uviedol, že sa stotožňuje s rozsudkom krajského súdu, ktorý považuje za vecne správny. Rozhodnutia orgánov verejnej správy podľa žalovaného vychádzali zo spoľahlivo zisteného skutkového stavu veci a boli riadne odôvodnené. K výške uloženej pokuty žalovaný dodal, že OVS I. stupňa zohľadnil všetky zákonné kritériá vyplývajúce zo Zákona o inšpekcii práce a Zákona o nelegálnej práci. S poukazom na uvedené skutočnosti preto žalovaný navrhol, aby kasačný súd sťažnosť zamietol ako nedôvodnú.

V.

Právne závery kasačného súdu

25. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (ďalej aj „kasačný súd“), na ktorý prešiel odo dňa 01.08.2021 výkon súdnictva aj vo veciach kasačných sťažností, v ktorých bol dovtedy príslušný Najvyšší súd Slovenskej republiky (§ 101e ods. 2 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, v spojení s § 11 písm. h) SSP), preskúmal kasačnú sťažnosť, ktorá bola podaná včas (§ 443 ods. 1 SSP), oprávnenou osobou (§ 442 ods. 1 SSP), za splnenia podmienok povinného zastúpenia podľa § 449 SSP a zároveň obsahovala zákonom stanovené náležitosti (§ 445 SSP), pričom ňou bolo napadnuté rozhodnutie, proti ktorému je jej podanie prípustné (§ 439 ods. 1, ods. 2, ods. 3 SSP).

26. Po neverejnej porade senátu bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP) kasačný súd dospel k záveru, že kasačná sťažnosť je dôvodná.

27. Podstata sťažnostných bodov kasačnej sťažnosti spočívala podľa sťažovateľa v nesprávnom závere orgánov verejnej správy, že sťažovateľ nelegálne zamestnával osobu N.. R., pričom tento záver vychádzal podľa sťažovateľa aj z nedostatočného zistenia skutočného stavu veci, kedy na tento účel nebolo zo strany orgánov verejnej správy uskutočnené pojednávanie pred správnym orgánom.

a) Relevantné zákonné ustanovenia

28. Podľa § 2 ods. 1 písm. a) bod 4 Zákona o inšpekcii práce: „Inšpekcia práce je dozor nad dodržiavaním právnych predpisov, ktoré upravujú zákaz nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania.“

29. Podľa § 2 ods. 1 písm. b) Zákona o inšpekcii práce: „Inšpekcia práce je vyvodzovanie zodpovednosti za porušovanie predpisov uvedených v písmene a) a za porušovanie záväzkov vyplývajúcich z kolektívnych zmlúv.“

30. Podľa § 2 ods. 2 písm. a) Zákona o inšpekcii práce: „Inšpekcia práce sa vykonáva na všetkých pracoviskách zamestnávateľov a fyzických osôb, ktoré sú podnikateľmi a nie sú zamestnávateľmi, vrátane pracovísk nachádzajúcich sa na súkromných pozemkoch a v obydlíach fyzických osôb.“

31. Podľa § 2 ods. 3 Zákona o inšpekcii práce: „Zamestnávateľom na účely výkonu inšpekcie práce podľa odseku 1 písm. a) štvrtého bodu je aj fyzická osoba alebo právnická osoba, ktoré nelegálne zamestnávajú fyzickú osobu.“

32. Podľa § 19 ods. 2 písm. a) bod 1 Zákona o inšpekcii práce v znení ku dňu konania inšpekcie: „Inšpektorát práce uloží pokutu zamestnávateľovi alebo fyzickej osobe za porušenie zákazu

nelegálneho zamestnávania od 2 000 eur do 200 000 eur, a ak ide o nelegálne zamestnávanie dvoch a viac fyzických osôb súčasne, najmenej 5 000 eur.“

33. Podľa § 21 ods. 3 Zákona o inšpekcii práce v znení ku dňu konania inšpekcie: „Na konanie podľa § 4 písm. e), § 6 ods. 1 písm. b), d) a e), § 7 ods. 3 písm. písm. d), e), i) a s), ods. 8 písm. b) a ods. 9, § 12 ods. 2 písm. d) až f), § 19 a 20 sa vzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní, ak tento zákon neustanovuje inak. [...]“

34. Podľa § 1 ods. 2 Zákonníka práce: „Závislá práca je práca vykonávaná vo vzťahu nadriadenosti zamestnávateľa a podriadenosti zamestnanca, osobne zamestnancom pre zamestnávateľa, podľa pokynov zamestnávateľa, v jeho mene, v pracovnom čase určenom zamestnávateľom.“

35. Podľa § 2 ods. 1 Zákona o nelegálnej práci: „Nelegálna práca je závislá práca, ktorú vykonáva fyzická osoba pre právnickú osobu alebo fyzickú osobu, ktorá je podnikateľom.“

36. Podľa § 2 ods. 2 písm. a) Zákona o nelegálnej práci: „Nelegálne zamestnávanie je zamestnávanie právnickou osobou alebo fyzickou osobou, ktorá je podnikateľom, ak využíva závislú prácu fyzickej osoby a nemá s ňou založený pracovnoprávny vzťah alebo štátnozamestnanecký pomer podľa osobitného predpisu.“

37. Podľa § 3 ods. 1 Zákona o nelegálnej práci: „Fyzická osoba nesmie vykonávať nelegálnu prácu.“

38. Podľa § 3 ods. 2 Zákona o nelegálnej práci: „Právnická osoba a fyzická osoba, ktorá je podnikateľom, nesmie nelegálne zamestnávať podľa § 2 ods. 2 a 3. [...]“

39. Podľa § 3 ods. 5 prvej vety Správneho poriadku: „Rozhodnutie správnych orgánov musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného stavu veci.“

40. Podľa § 21 ods. 1 Správneho poriadku: „Správny orgán nariadi ústne pojednávanie, ak to vyžaduje povaha veci, najmä ak sa tým prispeje k jej objasneniu, alebo ak to ustanovuje osobitný zákon. [...]“

41. Podľa § 32 ods. 1 Správneho poriadku: „Správny orgán je povinný zistiť presne a úplne skutočný stav veci a za tým účelom si obstaráť potrebné podklady pre rozhodnutie. Pritom nie je viazaný len návrhmi účastníkov konania.“

b) Právne závery kasačného súdu

42. Na úvod kasačný súd považoval za potrebné uviesť, že kasačná sťažnosť smeruje proti napadnutému rozsudku, ktorého vydaniu predchádzalo konanie o správnej žalobe vo veciach správneho trestania proti rozhodnutiu žalovaného o správnom delikte, ktorý mal byť spáchaný v rámci pôsobnosti inšpekcie práce na úseku nelegálneho zamestnávania. S poukazom na túto skutočnosť kasačný súd hodnotil závery napadnutého rozsudku a rozhodnutia žalovaného cez prizmu primeraného použitia zásad podľa Trestného zákona a Trestného poriadku, ktoré sa podľa už ustálenej rozhodovacej činnosti najvyššieho a ústavného súdu majú na posudzovanú vec aplikovať (ÚS SR, sp. zn. III. ÚS 571/2015, príp. NS SR, sp. zn. 8 Sžo 147/2008).

43. Po prieskume sťažnostných bodov kasačný súd pristúpil k spoločnému posudzovaniu sťažnostných bodov 1) a 3), ktoré sa týkali dokazovania v administratívnom konaní, teda zákonnej povinnosti pre orgány verejnej správy zistiť presne a úplne skutočný stav veci (§ 37 ods. 1 SP).

44. V súvislosti so zákonnou povinnosťou zistiť presne a úplne skutočný stav veci orgánmi verejnej správy právna teória správneho práva (napr. SOBIHARD Jozef, 2012, Správny poriadok - komentár, Bratislava, Wolters Kluwer s. r. o.) rozoznáva dve procesné zásady, a to zásadu prejednávacia a zásadu vyhľadávacia. Prejednávaciu zásadu sa aplikuje na správne konanie, ktoré bolo začaté na základe návrhu účastníka konania, kedy ťažisko dokazovania spočíva v aktívnej súčinnosti účastníkov pri získavaní potrebných poznatkov o rozhodujúcich skutočnostiach. Naproti tomu vyhľadávacia zásada sa aplikuje v konaní, ktoré orgán verejnej správy začal z vlastného podnetu (zásada oficiality), kedy povinnosť

zistiť skutočný stav veci je vo verejnom záujme a dôkazné bremeno postihuje v plnom rozsahu správny orgán. Žiaden z účastníkov takéhoto konania nie je procesne zodpovedný za to, či sa určitú skutočnosť podarí alebo nepodarí preukázať.

45. Na tieto závery nadväzuje ďalšia povinnosť pre orgány verejnej správy, a to že správny orgán je v rámci konania o administratívnom trestaní (postihovaní za priestupky, resp. iné správne delikty) povinný dokázať vinu obvineného z priestupku, resp. iného správneho deliktu, a ak sú o nej pochybnosti, musí rozhodnúť v jeho prospech. Znamená to realizáciu zásady prezumpcie neviny a zásady v pochybnostiach v prospech obvineného (in dubio pro reo) (sp. zn. 6 Sžo 34/2007, publikované v Zbierke stanovísk NSSR a rozhodnutí súdov SR, pod č. 11/2014, ďalej tiež sp. zn. 2 Sžo 200/2009).

46. Výrok o vine za spáchaný správny delikt bol orgánmi verejnej správy založený hlavne na podklade Zápisnice o podaní informácie o vysvetlení dôvodu prítomnosti fyzickej osoby na pracovisku zo dňa 17.04.2018. Zo zápisnice je zrejmé, že táto bola vyhotovená inšpektorom práce tak, že do piatich vopred formulovaných otázok boli vpisované stručné odpovede kontrolovanej osoby - p . K. R., resp. boli vpisované parafrázované odpovede, ktoré sa inšpektor od tejto osoby mal dozvedieť. Z týchto zápisov je možné vyvodiť skutočnosti, že kontrolovaná osoba mala pracovať na pracovisku sťažovateľa v dňoch 16. a 17.04.2018, kedy v deň 17.04.2018 sa tam mala nachádzať od 07:30 hod, mala vykonávať úpravu terénu za odvoz dreva, ďalej, že na tejto práci sa mala dohodnúť s konateľom sťažovateľa, že nedošlo k uzatvoreniu žiadnej pracovnej a ani inej obdobnej zmluvy, že nedošlo k dohode o mzde za vykonanú prácu a že kontrolovaná osoba nebola v postavení živnostníka a ani štatutárneho orgánu právnickej osoby. Z uvedených zápisov je možné badať rozpor vo vyjadreniach kontrolovanej osoby, kedy na jednej strane zápisnica uvádza, že kontrolovanej osobe bol za prácu sľúbený odpad v podobe dreva (otázka č. 1), pričom z odpovede na otázku, aká bola dohodnutá mzda za vykonanú prácu (otázka č. 4) naopak vyplýva, že doposiaľ nebola dohodnutá žiadna odmena.

47. Kasačný súd považoval za potrebné poukázať na fakt, že vo všeobecnosti žiadna zákonná úprava explicitne nevylučuje, aby rozhodnutie o spáchaní správneho deliktu (priestupku) nemohlo byť založené len na výpovedi jednej osoby (príp. svedka). Súdna prax sa len zhoduje, že v prípade, ak sa má preukázať vina len na základe výpovede svedka ako jediného dôkazu bez ďalších podporných dôkazov, musí byť tento dôkazný prostriedok jasný, presvedčivý, vierohodný a zároveň nesmie byť inými dôkazmi spochybniteľný (uznesenia Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 2 Tdo 82/2016, tiež 5 To 10/2010). Z uvedených dôvodov je preto potrebné dodať, že výrok o vine za spáchanie správneho deliktu môže byť založený len na takých dôkazoch, ktoré celkom vylučujú pochybnosť o jeho spáchaní. Táto zásada nadobúda o to väčší význam v prípade, keď vierohodnosť jediného priameho svedka nie je dostatočná a súčasne, ak neexistuje ucelená reťaz dôkazov tak priamych ako nepriamych pre bezpečný záver, že sa správny delikt stal tak, ako je to postihovanému subjektu dávané za vinu.

48. Pokuty ukladané správnymi orgánmi v správnom konaní a pri výkone kontrolnej činnosti sú svojou povahou všeobecne spôsobilé zasiahnuť do základných práv príslušného subjektu, a to s ohľadom na ich výšku a možnosť ich opakovaného ukladania. Závažnosť ich dopadu je o to výraznejšia, že môžu byť ukladané na základe voľného uváženia správneho alebo kontrolného orgánu, resp. jeho aparátu, čím nie je vylúčený ich prípadný diskriminačný a aj subjektívny efekt voči rôznym právnym subjektom (nález Ústavného súdu SR, sp. zn. III. ÚS 231/2010).

49. Nie je pochyb o tom, že inšpektori práce využívajú svoju právomoc podľa § 2, § 12 a § 19 Zákona o inšpekcii práce sú oprávnení požadovať informácie a vysvetlenia týkajúce sa právnych predpisov, ktoré upravujú zákaz nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania. Súčasne je ale potrebné uviesť, že inšpektori práce pri zisťovaní (vyšetrovaní) správnych deliktov sú povinní preukázať porušenia zákonných povinností a zákazov fyzickými a právnickými osobami spôsobom, ktorý nevzbudzuje odôvodnené pochybnosti. Navyše kasačný súd musí v tomto prípade pripomenúť, že osoba, voči ktorej sa vedie konanie pre podozrenie zo spáchania správneho deliktu, nie je povinná obvinenia vyvracať, príp. znášať dôkazné bremeno na preukázanie svojej neviny. Rovnako nie je prípustné, aby vina za spáchanie správneho deliktu bola založená len na tom, že účastník sa dostatočne

nevyvinil z obvinení. Právo na obhajobu je právom a nie povinnosťou účastníka konania v rámci konania o administratívnom trestaní.

50. Kasačný súd poukazuje na skutočnosť, že zápisnica o vysvetlení kontrolovanej osoby nie je súvislou výpoveďou (výsluchom) svedka o skutočnostiach týkajúcich sa porušenia povinností zákazu nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania. Samotná zápisnica do ktorej boli doplnené parafrázy výpovede kontrolovanej osoby, môže tvoriť podklad pre začatie správneho konania. Avšak bez toho, aby tieto zistené skutočnosti boli následne verifikované výsluchom kontrolovanej osoby (§ 35 SP), prostredníctvom ústneho pojednávania (§ 21 SP) s poskytnutím možnosti sťažovateľovi ako účastníkovi konania klásť svedkovi otázky a vyjadriť sa k vykonávaným dôkazom a podkladu rozhodnutia (§ 33 SP), predmetná zápisnica pri svojej osamotej existencii ako dôkazného prostriedku nie je spôsobilým podkladom na prijatie jednoznačného záveru o spáchaní správneho deliktu zo strany sťažovateľa. Z pozície kasačného súdu je možné z časti súhlasiť so závermi orgánov verejnej správy v tom, že prípadné vyjadrenia kontrolovanej osoby je možné považovať za prvotný a priamy dôkaz. Na druhej strane je ale potrebné dodať, že práve podanie vysvetlenia a zaznamenanie zistení pri výkone kontroly sú neopakovateľnými úkonmi, ktoré by mali byť podrobne preukázané.

51. Z porovnania § 12 ods. 1 a ustanovení § 12 ods. 2 Zákona o inšpekcii práce je zrejmé, že inšpektor práce najskôr vykoná zistenia v rámci svojich jednotlivých oprávnení podľa § 12 ods. 1 písm. a) až g) Zákona o inšpekcii práce, ktoré sa následne takpovediac „pretavia“ do jednotlivých rozhodnutí alebo postupov inšpektora podľa § 12 ods. 2 písm. a) až k) Zákona o inšpekcii práce. Jedným z oprávnení, ktoré bolo nakoniec aj uplatnené, bolo oprávnenie podať návrh na začatie konania o uložení pokuty podľa § 19 (§ 12 ods. 2 písm. j) bod 3 Zákona o inšpekcii práce), ktorého výsledkom bolo vydanie rozhodnutia OVS I. stupňa.

52. Kasačný súd preto konštatuje, že zistenia inšpektorov práce podľa § 12 ods. 1 Zákona o inšpekcii práce, ktoré boli zabezpečené pred podaním návrhu na začatie konania o uložení pokuty, neboli následne verifikované prostriedkami dokazovania predpokladanými Správnym poriadkom podľa § 34 ods. 2 Správneho poriadku a neboli následne vyhodnotené podľa § 34 ods. 5 Správneho poriadku. Rozhodovacia činnosť Najvyššieho súdu SR už v minulosti uznala, že stručne zdokumentovaný skutkový stav v priebežnom protokole, v spojení so zápisnicou o prerokovaní protokolu o kontrole, s pripojeným vyjadrením žalobcu a oznámením o neopodstatnenosti námietok nie je postačujúci pre splnenie požiadavky úplne zisteného skutkového stavu veci. Súčasne Najvyšší súd SR vyslovil, že ak orgány verejnej správy nevypočuli v rámci konania o administratívnom trestaní účastníka konania ani zainteresované osoby a v predmetnej veci taktiež nebolo nariadené ústne pojednávanie, došlo k nastoleniu takej vady v konaní, ktorá mala za následok vydanie nezákonného rozhodnutia (rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 3Asan/8/2017, zo dňa 27.06.2018).

53. Kasačný súd sa vo väzbe na nedostatočne zistený skutkový stav veci zaoberal aj právnym posúdením orgánov verejnej správy týkajúceho sa nelegálneho zamestnávania a naň sa vzťahujúceho využívania závislej práce od kontrolovanej osoby.

54. Využívanie závislej práce je jedným zo znakov skutkovej podstaty správneho deliktu podľa § 2 ods. 2 Zákona o nelegálnej práci. Závislá práca je podľa ustanovenia Zákonníka práce citovaného v bode 34 tohto rozsudku definovaná vzťahom nadriadenosti zamestnávateľa a podriadenosti zamestnanca, kedy zamestnanec vykonáva túto prácu osobne pre zamestnávateľa, podľa jeho pokynov a v pracovnom čase určenom zamestnávateľom.

55. Kasačný súd uvádza, že len z predmetnej zápisnice, ktorá tvorí nosný dôkaz rozhodnutí orgánov verejnej správy, nie je možné presvedčivo vyvodiť vzťah subordinácie (podriadenosti) kontrolovanej osoby voči sťažovateľovi, pretože neboli zistené žiadne skutočnosti o udelených pokynoch sťažovateľa voči tejto osobe za účelom vykonania práce. Súčasne absentujú aj zistenia o tom, či kontrolovaná osoba mala vykonávať prácu v mene sťažovateľa a že kontrolovaná osoba mala na mieste samom pôsobiť v rámci sťažovateľom určeného pracovného času. Zo zápisnice vyplývajú zistenia, že kontrolovaná osoba sa mala nachádzať v priestoroch sťažovateľa dva dni, pričom pracovný

čas dňa 16.04.2018 nebol nijak zistený a v rámci druhého dňa - 17.04.2018 bolo zistené, že táto osoba bola na pracovisku sťažovateľa od 07:30 hod. Len zo samotného dňa 17.04.2018 nie je možné ustáliť vykonávanie závislej práce. Jednorazovo vykonávané akékoľvek činnosti v mieste sídla podnikateľa, ktoré trvajú iba pár hodín resp. krátkodobo, nemajú charakter závislej činnosti. Pod pojem závislej činnosti možno podriaďiť iba takú činnosť v sídle podnikateľa, ktorá bez akýchkoľvek pochybností preukazuje opakovanie tej istej činnosti za podmienok, ktoré obsahuje § 1 ods. 2 Zákonníka práce (obdobne už citovaný rozsudok NS SR, sp. zn. 3Asan/8/2017).

56. Sumarizujúc svoje právne závery a hodnotenia kasačný súd uzatvára, že rozhodnutia orgánov verejnej správy boli založené na nedostatočnom zistení skutočného stavu veci. Dokazovanie spáchania správneho deliktu trpelo procesnými vadami, pričom správne orgány jednak neodôvodnene prenášali dôkazné bremeno na sťažovateľa ako účastníka konania a jednak dokazovanie bolo založené na jednom osamotenom dôkaze, ktorého vierohodnosť nebola zo strany orgánov verejnej správy dostatočne preukázaná. Súčasne kasačný súd prijal stanovisko, že na základe takto nedostatočne zisteného skutočného stavu veci boli prijaté nesprávne právne závery o nelegálnom zamestnávaní podľa § 2 ods. 2 písm. a) Zákona o nelegálnej práci a vykonávaní závislej práce podľa § 1 ods. 2 Zákonníka práce, ktoré vyústili k vysloveniu viny za spáchanie správneho deliktu a uloženiu pokuty.

57. Krajský súd sa stotožnil s rozhodnutiami správnych orgánov a uzavrel, že nezistil žiadne porušenie zákonných ustanovení a súčasne, že žalovaný postupoval zákonným spôsobom. Kasačný súd na základe vyššie uvedeného konštatuje, že krajský súd dospel k nesprávnemu právnemu záveru, keď žalobu ako nedôvodnú zamietol. Pretože samotné preskúmané rozhodnutie žalovaného trpí vadami, kasačný súd nezrušil napadnutý rozsudok, ale považoval za hospodárne rozhodnúť v zmysle § 462 ods. 2 SSP tak, ako je uvedené vo výrokovej časti tohto rozsudku, tzn. zmenil rozsudok krajského súdu tak, že rozhodnutie žalovaného zrušil a vrátil mu vec na ďalšie konanie. V ďalšom konaní bude musieť žalovaný postupovať v súlade so závermi kasačného súdu.

58. O nároku na náhradu trov konania rozhodol kasačný súd podľa § 467 ods. 2 v spojení s § 167 ods. 1 a § 175 ods. 1 SSP tak, že sťažovateľovi priznal trovy konania na krajskom ako aj na kasačnom súde, pretože na podklade konštatovania dôvodnosti jeho kasačnej sťažnosti ho považoval účastníka, ktorý bol v konaní úspešný. V súlade s § 175 ods. SSP v spojení s dôvodovou správou k § 467 SSP (teleologický výklad) o výške náhrady trov konania bude rozhodnuté samostatným uznesením krajského súdu.

59. Senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky prijal rozsudok jednomyselne (§ 139 ods. 4 SSP).

Poučenie :

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

