

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 1Sak/3/2021
Identifikačné číslo spisu: 7019200554
Dátum vydania rozhodnutia: 27. mája 2022
Meno a priezvisko: JUDr. Jana Hatalová
Funkcia: predsedníčka senátu
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2022:7019200554.1

ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Jany Hatalovej, PhD. (sudca spravodajca) a členov senátu JUDr. Mariána Fečíka a JUDr. Kataríny Cangárovej, PhD., LL.M, v právnej veci sťažovateľky (pôv. žalobkyne): L. P., nar. XX.XX.XXXX, štátnej príslušníčky Ukrajinskej republiky, trvale bytom C., právne zastúpenej IURISTICO s. r. o., Mgr. Radoslav Rigo, LL.M., advokátom a konateľom so sídlom Cimborkova 13, 040 01 Košice, proti žalovanému: Riaditeľstvo hraničnej a cudzineckej polície Prešov, so sídlom Jarková 31, 080 01 Prešov, v konaní o preskúmaní zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. PPZ-HCP-PO2-65-007/2019 zo dňa 19. júna 2019, o kasačnej sťažnosti sťažovateľky proti rozsudku Krajského súdu v Košiciach, č. k. 1Sa/25/2019 z 1. marca 2021, takto

r o z h o d o l :

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť z a m i e t a .

Účastníkom nárok na náhradu trov kasačného konania n e p r i z n á v a .

O d ô v o d n e n i e

I.

Priebeh a výsledky administratívneho konania

1. Oddelenie cudzineckej polície PZ Michalovce rozhodnutím č. PPZ-HCP-PO7-13-011/2019-ZVC zo dňa 07.03.2019 (ďalej aj „prvostupňové rozhodnutie“) žalobkyňu administratívne vyhostilo z dôvodu iného spôsobu závažného porušenia všeobecne záväzných právnych predpisov podľa § 82 ods. 2 písm. o) zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o pobyte cudzincov“) a zároveň jej v zmysle § 82 ods. 3 písm. c) zákona o pobyte cudzincov uložilo zákaz vstupu na územie Slovenskej republiky a všetkých členských štátov na dobu 2 rokov a určilo jej lehotu na vycestovanie z územia Slovenskej republiky.

2. Učinilo tak z dôvodu, že dňa 07.03.2019 bola počas vykonávania bezpečnostno-represívnej akcie pracovníkmi správneho orgánu prvého stupňa v súčinnosti s pracovníkmi Inšpektorátu práce Košice, vykonaná kontrola v sídle spoločnosti SMART Group Trade, s.r.o., IČO: 47 971 436, so sídlom Orechová 115, kde žalobkyňa vykonávala pracovnú činnosť bez potrebných povolení, na základe biometrického cestovného dokladu v rozpore so zákonom č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Na základe dokladu oprávňujúceho ju na vstup a pobyt na územie schengenského priestoru túto činnosť bez udeleného pobytu na účel zamestnania vykonávať nemohla a nemala.

3. Na základe uvedených skutočností bolo správnym orgánom v zmysle ustanovenia § 18 ods.1 správneho poriadku začaté správne konanie vo veci jej administratívneho vyhostenia. V zápisnici žalobkyňa ako účastník správneho konania uviedla, že na územie Slovenskej republiky bola vyslaná ako konzultantka spoločnosťou UKRPROMIZOLYACIA, LLC, ktorej je zamestnancom. Tá uzatvorila s obchodnou spoločnosťou SMART Group Trade, s.r.o. zmluvu o dielo, predmetom ktorej bolo inštalovanie strojov a zariadenia na opracovanie dreva na výrobu lúpanej dyhy, ich spustenie do prevádzky a zabezpečenie skúšobnej prevádzky. S ukrajinskou firmou má uzatvorenú dohodu o vyslaní do zahraničia, kde môže pracovať ako konzultantka. Ubytovanie a stravu mala zabezpečenú firmou SMART Group Trade, s. r. o., platená bola ukrajinskou firmou, kde bola zamestnaná. Uviedla, že si je plne vedomá, čoho sa na území Slovenskej republiky dopustila. Na základe uvedených skutočností bolo správnym orgánom v zmysle ustanovenia § 18 ods.1 správneho poriadku začaté správne konanie vo veci administratívneho vyhostenia.

4. Žalovaný rozhodnutím č. PPZ-HCP-PO2-65-007/2019-SK zo dňa 19.06.2019 (ďalej len „preskúmané rozhodnutie“), podľa § 59 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (ďalej len „správny poriadok“) potvrdil rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa a odvolanie žalobkyne zamietol.

5. V odvolacom konaní žalovaný dňa 20.05.2019, pod číslom PPZ-HCP-PO2-65-002/2019 zaslal Úradu práce sociálnych vecí a rodiny (ďalej len „ÚPSVaR“) Michalovce, žiadosť o zaslanie informácií, týkajúcich sa zamestnávateľa žalobcu vo veci splnenia si povinnosti pri jeho zamestnávaní z dôvodu získania ďalších podkladov na vydanie rozhodnutia. ÚPSVaR Michalovce v odpovedi zo dňa 10.06.2019 pod číslom M11/RSpZ/ZAM/2019/21329 uviedol, že k 07.03.2019 až doposiaľ neneviduje žiadosť o vydanie potvrdenia o možnosti obsadenia voľného pracovného miesta pre účely udelenia jednotného povolenia na pobyt a zamestnanie podľa ustanovenia § 21b zákona o službách zamestnanosti. Ďalej neneviduje žiadosť o vydanie povolenia na zamestnanie podľa ustanovenia § 22 zákona o službách v zamestnanosti. Neneviduje tiež podanie informačnej karty podľa ustanovenia § 23a zákona o službách zamestnanosti na vznik pracovnoprávneho vzťahu alebo na vyslanie na výkon práce žalobkyne.

6. Žalovaný vyhodnotil odvolacie námietky žalobkyne a konštatoval, že vykonávala pracovnú činnosť, ktorá je v rozpore so zákonom o službách zamestnanosti. Na základe dokladu oprávňujúceho na vstup a pobyt na území schengenského priestoru, túto činnosť bez udeleného pobytu na účel zamestnania vykonávať nemohla a nemala. Táto správna úvaha odvolacieho orgánu sa opierala aj o vyjadrenie ÚPSVaR Michalovce, ktorý neneviduje podanie informačnej karty zo strany zamestnávateľa žalobcu podľa ustanovenia § 23a zákona o službách zamestnanosti na vznik pracovnoprávneho vzťahu alebo na vyslanie na výkon práce účastníka konania.

II.

Konanie na krajskom súde

7. Žalobkyňa podala proti preskúmanému rozhodnutiu na Krajský súd v Košiciach správnu žalobu vo veci administratívneho vyhostenia podľa štvrtej hlavy tretej časti zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „S. s. p.“), s nasledujúcimi žalobnými bodmi (§ 182 ods. 1 písm. e) S. s. p.):

- prvostupňový správny orgán ako aj žalovaný zistili skutkový stav nedostačujúco na riadne posúdenie veci,
- prvostupňový správny orgán ako aj žalovaný vec nesprávne právne posúdili, pretože ona sa podieľala iba na realizácii Zmluvy o dielo zo dňa 30.3.2018 v znení Dodatku č. 1 zo dňa 21.12.2018 uzatvorenej medzi spoločnosťou UKRPROLIZOLYACIA, LLC, a SMART Group Trade, s.r.o., závislú prácu tak vykonávala jedine pre svojho zamestnávateľa na Ukrajine, vo vzťahu k spoločnosti SMART Group Trade, s.r.o., jej však pracovnoprávny vzťah nevznikol,
- nesprávne právne posúdenie veci spočíva nielen v tom, že sa na danú vec nemá vôbec aplikovať zákon o službách zamestnanosti, ale tiež v tom, že pokiaľ už aj došlo k jeho aplikácii, orgán verejnej správy prvého stupňa a žalovaný nesprávne vyhodnotili splnenie, resp. nesplnenie podmienok ustanovených zákonom o službách zamestnanosti. V tejto súvislosti uviedla, že poukazom na ustanovenie § 23a ods. 1 písm. m) zákona o službách zamestnanosti, považuje vyžiadanie podkladov týkajúcich sa žiadosti o vydanie potvrdenia o možnosti obsadenia voľného pracovného miesta pre účely udelenia jednotného povolenia na pobyt a zamestnanie, žiadosti o vydanie povolenia na zamestnanie a podanie informačnej karty zo strany žalovaného orgánu od ÚPSVaR Michalovce za neopodstatnené. Nepodanie menovaných žiadostí nemožno podľa žalobcu považovať za nesplnenie zákonných povinností, nakoľko príslušné ustanovenie § 21 ods. 1 písm. f) v spojení s § 23a citovaného zákona takúto povinnosť neukladajú. Zároveň mu nie je zrejmé, akú informačnú kartu žalovaný orgán spomína, nakoľko žiadny právny predpis nepoužíva uvedenú terminológiu,
- rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu a žalovaného vychádzali z nedostatočne zisteného skutkového stavu a z nesprávneho právneho posúdenia, pretože nebola zohľadnená skutočnosť, že ustanovenia piatej časti zákona o službách zamestnanosti sa nevzťahujú na ukrajinského zamestnávateľa; ak by sa aj vzťahovali na jej situáciu, ona všetky podmienky splnila, preskúmané rozhodnutie je preto značne arbitrárne a nepreskúmateľné pre nevysporiadanie sa s podstatnými okolnosťami prípadu.

8. Žalovaný vo vyjadrení k žalobe zo dňa 6.8.2019 uviedol, že žalobkyňa nespĺňa ani jednu z uvedených zákonných podmienok na vykonávanie pracovnej činnosti na území Slovenskej republiky. Žalobkyňa na území Slovenskej republiky vykonávala pracovnú činnosť na základe biometrického cestovného dokladu, v rozpore so zákonom o službách zamestnanosti. Na základe dokladu oprávňujúceho na vstup a pobyt na území schengenského priestoru túto činnosť bez udeleného pobytu na účel zamestnania vykonávať nemohla a nemala. Podľa žalovaného nebol preukázaný nesúlad so správnym poriadkom ani zákonom o pobyte cudzincov.

9. Krajský súd žalobu podľa § 240 S.s.p. zamietol a konštatoval, že žalovaný sa zaoberal všetkými skutočnosťami a rozhodol na základe náležite zisteného skutkového stavu zákonným spôsobom.

10. K námietke žalobkyne, že správny orgán nedostatočne zistil skutkový stav, krajský súd uviedol, že vzhľadom na argumentáciu obsiahnutú v správnej žalobe k tejto námietke, jej nemožno priznať relevanciu. Argumentácia v tom smere, že v rôznych správnych konaniach, ktoré sú ale typovo a skutkovo zhodné, rôzni účastníci konania vypovedali rovnako, nemôže znamenať bez ďalšieho, že správny orgán pochybil pri vypočúvaní osôb, resp. pri vedení konania. Počas konania neboli vznesené pripomienky v súvislosti s vypočúvaním žalobkyne a k obsahu zápisnice zo dňa 07.03.2019 a zároveň žalobkyňa na znak súhlasu s jej obsahom tento právny úkon podpísala a nežiadala jeho opravu ani doplnenie. Preto takáto námietka nemôže byť spôsobilá na vyvodenie záveru o nedostatočnom zistení skutkového stavu.

11. K podstate námietky žalobkyne o nesprávnom právnom posúdení veci správnym orgánom, ktorou je tvrdenie, že pracovná činnosť žalobkyne na území Slovenskej republiky predstavovala realizáciu zmluvy o dielo za zhotoviteľa pre objednávateľa, medzi ktorými je na základe zmluvy o dielo obchodnoprávny vzťah a odvíjajúci sa právny názor žalobkyne o nemožnosti aplikácie Piatej časti zákona o službách zamestnanosti (o zamestnávaní štátnych príslušníkov tretej krajiny na území Slovenskej republiky) na právny vzťah, či už k slovenskému zamestnávateľovi (objedávateľovi) alebo ukrajinskému zamestnávateľovi (zhotoviteľovi), krajský súd uviedol, že žalobkyňa prišla na územie Slovenskej republiky ako zamestnankyňa ukrajinskej právnickej osoby (to v konaní sporné

nebolo), nie ako fyzická osoba so zmluvným záväzkom z obchodnej zmluvy alebo fyzická osoba podnikateľ. Keďže z priloženej zmluvy o dielo vyplýva, že súčasťou realizácie diela boli aj odborné školenia, ktoré do spoločnosti SMART Group Trade, s. r. o. prišli vykonať zamestnanci zhotoviteľa - spoločnosti UKRPROMIZOLYACIA, LLC, týchto spoločnosť SMART Group Trade, s. r. o. nezamestnávala.

12. Krajský súd uviedol, že § 23 ods. 6 zákona o pobyte cudzincov pojednáva o právach pri prechodnom pobyte na účel zamestnania, nie na účel plnenia vzájomných zmluvných záväzkov pre fyzickú osobu z rôznych obchodných zmlúv. Zákon o pobyte cudzincov v § 23 ods. 6 vo svojej dispozícii („na účel zamestnania“) predpokladá pracovnoprávny vzťah a nerieši prípady súkromnoprávných zmluvných záväzkov medzi fyzickými osobami a právnickými osobami, aj keď na ich základe môže vzniknúť pracovná príležitosť pre konkrétneho zamestnanca. Právnická osoba môže navonok vykonávať svoju činnosť len prostredníctvom svojich orgánov a zamestnancov, a preto v preskúvanom prípade je pojmovo vylúčené, aby žalobkyňa vykonávala činnosť mimo pracovnoprávneho vzťahu či už s objednávateľom, alebo zhotoviteľom. Túto situáciu rieši inštitút tzv. vyslaného zamestnanca v zmysle zákona č. 351/2015 Z. z. o cezhraničnej spolupráci pri vysielaní zamestnancov na výkon prác pri poskytovaní služieb a o zmene a doplnení niektorých zákonov, za ktorého sa označuje aj žalobkyňa. Z takto naznačenej argumentácie je podľa krajského súdu evidentné, že žalobkyňa musela mať pracovnoprávny vzťah v zmysle zákona o službách v zamestnanosti.

13. Predpoklad žalobkyne, že mohla prísť (bola vyslaná) na územie Slovenskej republiky ako zamestnanec ukrajinského zamestnávateľa a ako príslušník tretej krajiny na plnenie obchodného záväzku zo zmluvy bez pracovnoprávneho vzťahu k slovenskému objednávateľovi, krajský súd vyhodnotil ako obchádzanie zákonov.

14. Krajský súd poukázal na to, že ustanovenie § 23a ods. 1 písm. m) zákona o službách zamestnanosti, na ktoré sa žalobkyňa odvoláva, korešponduje s § 21 písm. f) zákona o službách zamestnanosti a taktiež s § 23 ods. 6 písm. e) zákona o pobyte cudzincov, všetky spomenuté normy obsahujú predpoklad pracovnoprávneho vzťahu. S takouto eventualitou počíta aj zákon o službách zamestnanosti, ktorý v prílohe č. 12 „Informačná karta“ obsahuje ohlasovaciu povinnosť pre prípad § 23a ods. 1 písm. m), čo je prípad žalobkyne. Táto povinnosť splnená nebola.

15. Krajský súd poukázal na to, že správny orgán vykonal počas správneho konania dokazovanie v tom smere, že si vyžiadal informáciu od ÚPSVaR Michalovce o splnení si povinnosti zamestnávateľa žalobkyne. Krajský súd uzavrel, že činnosť, ktorú vykonávala žalobkyňa na území Slovenskej republiky v spoločnosti SMART Group Trade, s. r. o., nemožno posudzovať ako plnenie obchodnoprávneho záväzku, a teda táto činnosť je činnosťou vykonávanou v pracovnoprávnom vzťahu, ktorá je následne regulovaná zákonom o službách zamestnanosti a zákonom o pobyte cudzincov.

16. Z uvedeného dôvodu podľa krajského súdu žalovaný správne aplikoval § 82 ods. 2 písm. o) zákona o pobyte cudzincov, pretože zákonným spôsobom vyhostil žalobkyňu z dôvodu závažného porušenia všeobecne záväzných právnych predpisov. Krajský súd po preskúmaní napadnutého rozhodnutia dospel k záveru, že žalovaný postupoval vo veci zákonným spôsobom, náležite zistil skutkový stav veci, v konaní správne aplikoval ním označené ustanovenia právneho predpisu a rozhodnutie riadne odôvodnil. Jeho rozhodnutie je v súlade so zákonom o pobyte cudzincov. Z uvedených dôvodov žalobu zamietol ako nedôvodnú.

III.

Konanie na kasačnom súde

17. Proti rozsudku krajského súdu, uvedenému v záhlaví tohto rozhodnutia, podala sťažovateľka v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť z dôvodu uvedeného v § 440 ods. 1 písm. f) a g) S.s.p., t.j. krajský súd nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces a rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci.

18. Sťažovateľka v nasledujúcich sťažnostných bodoch v súlade s § 445 ods. 1 písm. c) S.s.p. namietala, že:

- prvostupňový správny orgán ako aj žalovaný zistili skutkový stav nedostačujúco na riadne posúdenie veci,
- prvostupňový správny orgán ako aj žalovaný vec nesprávne právne posúdili, nesprávne právne posúdenie veci spočíva podľa žalobkyne nielen v tom, že sa na danú vec nemá vôbec aplikovať zákon o službách zamestnanosti, ale tiež v tom, že pokiaľ už aj došlo k jeho aplikácii, orgán verejnej správy prvého stupňa a žalovaný orgán nesprávne vyhodnotili splnenie, resp. nesplnenie podmienok ustanovených zákonom o službách zamestnanosti,
- rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu a žalovaného sú nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť a nedostatok dôvodov, nakoľko sa nevysporiadali v preskúvanom rozhodnutí s ňou uvádzanými skutočnosťami, že sa nejedná o pracovnú činnosť, ale plnenie záväzkov z obchodnoprávnej zmluvy,
- z odôvodnenia rozhodnutí správnych orgánov nevyplýva, ktorú právnu normu porušila, v čom spočíva iný spôsob závažného porušenia všeobecne záväzných právnych predpisov a ako bol preukázaný,
- krajský súd nesprávne a zmätočne vyhodnotil, že činnosť, ktorú vykonávala sťažovateľka na území Slovenskej republiky v spoločnosti SMART Group Trade, s. r. o. nemožno posudzovať ako plnenie obchodnoprávneho záväzku, a teda táto činnosť je činnosťou vykonávanou v pracovnoprávnom vzťahu, ktorá je následne regulovaná zákonom o službách v zamestnanosti a zákonom o pobyte cudzincov,
- krajský súd nesprávne a v rozpore so zákonom uzavrel, že sa zo strany sťažovateľky jednalo o obchádzanie zákonov.
- krajský súd sa v odôvodnení rozhodnutia nevysporiadal s námietkami sťažovateľky, čím malo dôjsť k porušeniu práva sťažovateľky na spravodlivý proces.

19. Sťažovateľka kasačnému súdu navrhla, aby napadnutý rozsudok krajského súdu zmenil tak, že preskúvané rozhodnutie žalovaného ako aj rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu zruší a sťažovateľke prizná nárok na náhradu trov konania.

20. Žalovaný vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti zo dňa 11.6.2021 uviedol, že sa nestotožňuje s námietkami sťažovateľky, preskúvané rozhodnutie v spojení s prvostupňovým správnym rozhodnutím považuje za správne a zákonné, a s napadnutým rozsudkom krajského súdu sa v plnej miere stotožňuje. Kasačnému súdu preto navrhol, aby kasačnú sťažnosť podľa § 461 S. s. p. zamietol ako nedôvodnú.

IV.

Právny názor kasačného súdu

21. Senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 S.s.p.) postupom podľa § 452 ods. 1 v spojení s § 439 S.s.p. preskúmal prípustnosť kasačnej sťažnosti a z toho vyplývajúce možné dôvody jej odmietnutia. Po zistení, že kasačnú sťažnosť podala sťažovateľka v lehote včas (§ 443 ods. 1 S.s.p.) s prihliadnutím na neformálnosť posudzovania kasačnej sťažnosti (§ 453 ods. 2 v spojení s § 206 ods. 3 S.s.p.) preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu, a jednomyselne (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch) dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná a preto ju podľa § 461 S.s.p. zamietol.

22. Rozhodol bez nariadenia pojednávania podľa ustanovenia § 455 S. s. p. s tým, že deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený na úradnej tabuli súdu a na internetovej stránke najvyššieho súdu. Rozsudok bol verejne vyhlásený dňa 27. mája 2022 (§ 137 ods. 2 S. s. p.).

23. V predmetnej veci bolo potrebné predostrieť, že predmetom kasačnej sťažnosti bol rozsudok krajského súdu, ktorým bola zamietnutá žaloba sťažovateľky ako nedôvodná. Preto primárne v medziach kasačnej sťažnosti Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako kasačný súd preskúmal

rozsudok krajského súdu ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, pričom v rámci kasačného konania skúmal aj napadnuté rozhodnutie žalovaného a orgánu verejnej správy prvej inštancie, najmä z toho pohľadu, či kasačné námietky sťažovateľky boli spôsobilé spochybníť vecnú správnosť napadnutého rozsudku krajského súdu.

24. Kasačný súd po oboznámení sa so súdnym a administratívnym spisom zistil, že kasačný súd o obdobnej veci už rozhodoval pod č.k. 1Sžak/4/2020, 10Sžak/7/2020, 10Sžak/8/2020 a 1Sžak/4/2021, ktoré sa týkali rovnakých skutkových okolností, zamestnancov ukrajinskej spoločnosti UKRPROMIZOLYACIA, LLC, a totožných právnych námietok. S poukazom na § 464 ods. 1 S.s.p preto v ďalšom texte kasačný súd poukazuje na odôvodnenia týchto rozhodnutí, s ktorými sa plne stotožňuje.

25. Sťažovateľka za nesprávne právne posúdenie považovala, že na danú vec sa nemal aplikovať zákon o službách zamestnanosti, ale tiež v tom, že pokiaľ už aj došlo k jeho aplikácii, orgán verejnej správy prvého stupňa a žalovaný nesprávne vyhodnotili splnenie, resp. nesplnenie podmienok ustanovených zákonom o službách zamestnanosti.

26. Kasačný súd uvedenú námietku vyhodnotil za nedôvodnú. Sťažovateľka namietala záver správnych orgánov a krajského súdu, že vykonávala na území Slovenskej republiky prácu nelegálne. Namietala, že na území Slovenskej republiky pracovala legálne, a to na základe zmluvy o dielo medzi ukrajinskou spoločnosťou UKRPROMIZOLYACIA, LLC, ktorá je jej zamestnávateľom a slovenskou firmou SMART Group Trade, s. r. o. zo dňa 30.03.2018 v znení dodatku č.1 zo dňa 21.12.2018. Predmetom zmluvy o dielo bola inštalácia strojov pre opracovanie dreva vrátane odborných školení pre objednávateľa - slovenskú firmu. Tvrdila, že sa podieľala na realizácii zmluvy o dielo tak, že závislú prácu vykonávala pre ukrajinskú firmu, ktorá ju vyslala na Slovensko na pracovnú cestu za účelom plnenia záväzkov vyplývajúcich pre ňu zo zmluvy o dielo.

27. Sťažovateľka poukázala na § 23 ods. 6 písm. e) zákona o pobyte cudzincov, podľa ktorého sa prechodný pobyt na účel zamestnania nevyžaduje do 90 dní od začiatku pobytu na území SR, ak štátny príslušník tretej krajiny spĺňa podmienky na pobyt podľa čl. 6 nariadenia EP a Rady č. 2016/399, splnil podmienku ohlásenia začiatku, miesta a predpokladanej dĺžky pobytu policajnému útvaru do 3 pracovných dní od vstupu na územie SR a zabezpečuje na základe obchodnej zmluvy dodávky tovaru alebo služieb a tovar dodáva alebo uskutočňuje montáž záručné práce týkajúce sa nastavenia systémov výrobných zariadení alebo odborné školenia, ak trvanie jeho vyslania na výkon práce nepresiahne celkovo 90 dní v roku.

28. Sťažovateľka v tejto súvislosti uviedla, že na územie Slovenskej republiky pricestovala dňa 5.3.2019 na základe biometrického cestovného dokladu, ktorý jej bol vydaný dňa 25.06.2018 s platnosťou do 25.06.2028, občania Ukrajiny sú od vízovej povinnosti na území Slovenskej republiky oslobodení v zmysle nar. Európskeho Parlamentu a Rady č. 2017/850. Navyše, zo strany policajných orgánov došlo k predčasnému vyhodnoteniu nesplnenia si ohlasovacej povinnosti, pretože kontrola prebiehala dňa 7.3.2019. Prvostupňový správny orgán však v čase vykonania kontroly splnenie ohlasovacej povinnosti nepreveroval, a ak by aj ohlasovaciu povinnosť nesplnila, čo správne orgány nepreukázali, išlo by podľa sťažovateľky o porušenie poriadkovej povinnosti, nesplnenie ktorej nezakladá dôvod administratívneho vyhostenia a uloženia zákazu vstupu na územie Slovenskej republiky, Sťažovateľka má za to, že tieto podmienky splnila a prechodný pobyt na účel zamestnania nepotrebovala.

29. S poukazom na § 23a ods. 1 písm. m) zákona o službách zamestnanosti, považovala vyžiadanie žalovaného o podklady týkajúce sa žiadosti o vydanie potvrdenia o možnosti obsadenia voľného pracovného miesta pre účely udelenia jednotného povolenia na pobyt a zamestnanie, žiadosti o vydanie povolenia na zamestnanie a podanie informačnej karty od ÚPSVaR Michalovce za neopodstatnené. Nepodanie týchto žiadostí podľa sťažovateľky nie je možné považovať za nesplnenie povinností, pretože § 21 ods. 1 písm. f) v spojení s § 23a zákona o službách zamestnanosti takúto povinnosť neukladajú.

30. Podľa § 82 ods. 2 písm. o) zákona o pobyte cudzincov policajný útvar môže administratívne vyhostiť štátneho príslušníka tretej krajiny, ak iným spôsobom závažne porušil alebo opakovane porušil všeobecne záväzné právne predpisy.

31. Podľa § 23 ods. 6 písm. e) zákona o pobyte cudzincov prechodný pobyt na účel zamestnania sa nevyžaduje do 90 dní od začiatku pobytu na území Slovenskej republiky, ak štátny príslušník tretej krajiny spĺňa podmienky na pobyt podľa osobitného predpisu, splnil si povinnosť podľa § 111 ods. 2 písm. a) a zabezpečuje na základe obchodnej zmluvy dodávky tovaru alebo služieb a tento tovar dodáva alebo v súvislosti s dodávkou tovaru uskutočňuje montáž, záručné a opravárenské práce, práce týkajúce sa nastavenia systémov výrobných zariadení, alebo v súvislosti s dodávkou tovaru alebo služieb uskutočňuje programátorské práce alebo odborné školenia, ak trvanie jeho vyslania na výkon práce nepresiahne celkovo 90 dní v roku.

32. Podľa § 111 ods. 2 písm. a) zákona o pobyte cudzincov štátny príslušník tretej krajiny je povinný do troch pracovných dní od vstupu hlásiť policajnému útvaru začiatok, miesto a predpokladanú dĺžku pobytu, ak mu bolo udelené schengenské vízum alebo národné vízum alebo ak sa od neho vízum nevyžaduje, ak túto povinnosť nemá ubytovateľ; policajný útvar na požiadanie štátneho príslušníka tretej krajiny vydá potvrdenie o jeho pobyte.

33. Podľa § 21 ods. 1 písm. f) zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov zamestnávateľ môže zamestnávať len štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý spĺňa podmienky podľa § 23a.

34. Podľa § 23a ods. 1 písm. m) zákona o službách zamestnanosti, zamestnávateľ môže zamestnávať štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý zabezpečuje na základe obchodnej zmluvy dodávky tovaru alebo služieb a tento tovar dodáva alebo v súvislosti s dodávkou tovaru uskutočňuje montáž, záručné a opravárenské práce, práce týkajúce sa nastavenia systémov výrobných zariadení alebo v súvislosti s dodávkou tovaru alebo služieb uskutočňuje programátorské práce alebo odborné školenia, ak trvanie jeho vyslania na výkon práce nepresiahne celkovo 90 dní v kalendárnom roku.

35. Pokiaľ správny orgán vykonal počas správneho konania dokazovanie v tom smere, že si vyžiadal informáciu od ÚPSVaR Michalovce o splnení si povinnosti zamestnávateľa sťažovateľky a na základe odpovedí uzavrel, že činnosť, ktorú vykonávala sťažovateľka na území Slovenskej republiky v spoločnosti SMART Group Trade, s. r. o. nemožno posudzovať ako plnenie obchodnoprávneho záväzku, a teda táto činnosť je činnosťou vykonávanou v pracovnoprávnom vzťahu, ktorá je následne regulovaná zákonom o službách zamestnanosti a zákonom o pobyte cudzincov, s jeho právnym záverom sa stotožnil aj kasačný súd.

36. Zamestnávanie cudzincov (štátny príslušník tretej krajiny a občan členského štátu Európskej únie a štátu, ktorý je zmluvnou stranou Dohody o Európskom hospodárskom priestore a Švajčiarska konfederácia a jeho rodinní príslušníci) s miestom výkonu práce na území Slovenskej republiky upravuje zákon o službách zamestnanosti.

37. Z ustanovenia § 21 ods. 1 zákona o službách zamestnanosti vyplýva, že zamestnávateľ môže zamestnávať len štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý:

- je držiteľom modrej karty Európskej únie,
- má udelený prechodný pobyt na účel zamestnania na základe potvrdenia o možnosti obsadenia voľného pracovného miesta,
- má udelené povolenie na zamestnanie a udelený prechodný pobyt na účel zamestnania, ak zákon č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ak zákon neustanovuje inak,
- má udelené povolenie na zamestnanie a udelený prechodný pobyt na účel zlúčenia rodiny,

- má udelené povolenie na zamestnanie a udelený prechodný pobyt štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý má priznané postavenie osoby s dlhodobým pobytom v členskom štáte Európskej únie, ak zákon o pobyte cudzincov neustanovuje inak, alebo
- spĺňa podmienky podľa § 23a, t.j. u ktorého sa nevyžaduje potvrdenie o možnosti obsadenia voľného pracovného miesta, ktoré zodpovedá vysokokvalifikovanému zamestnaniu, potvrdenie o možnosti obsadenia voľného pracovného miesta a povolenie na zamestnanie.

38. K námietke sťažovateľky, že pracovala na území Slovenskej republiky legálne, a to na základe zmluvy o dielo medzi ukrajinskou spoločnosťou, ktorá je jej zamestnávateľom a slovenskou firmou, tým, že sa podieľala na realizácii zmluvy o dielo tak, že závislú prácu vykonávala pre ukrajinskú firmu, ktorá ju vyslala na Slovensko na pracovnú cestu za účelom plnenia záväzkov vyplývajúcich pre ňu zo zmluvy o dielo, považuje kasačný súd za dôležité uviesť nasledovné.

39. Kasačný súd poukazuje na zásadnú zmenu v oblasti trhu práce, ktorá nastala (je platná) od 1. mája 2018 na základe novely zákona o pobyte cudzincov a zákona o službách zamestnanosti, ktorou sa zrušila jedna z možností získania povolenia na zamestnanie a prechodný pobyt za účelom zamestnania cudzinca na území SR a ktorá vypustila zo zákona o službách zamestnanosti ustanovenie (pôvodný § 22 ods. 10), podľa ktorého úrad práce, sociálnych vecí a rodiny udelil povolenie na zamestnanie cudzincovi, ktorý bol v pracovnom pomere so zamestnávateľom, ktorý mal sídlo mimo územia SR a ktorý ho vysielal na základe zmluvy uzatvorenej s právnickou alebo fyzickou osobou vykonávať prácu na území SR.

40. Dôvodom takejto zmeny ako vyplýva z dôvodovej správy k predmetnej novele zákona bolo obmedzenie veľkého množstva prichádzajúcich cudzincov, ktoré umožňovala dovtedajšia legislatíva. Podľa predkladateľov novely bol stav často zneužívaný a neprehľadný. Slovenské orgány nemali možnosť overiť si existenciu či reálne fungovanie zahraničnej spoločnosti, ktorá pracovníkov vysielala. Hrozilo tak riziko vzniku fiktívnych pracovných pomerov medzi vysielajúcou spoločnosťou a cudzincami. Podľa pravidiel platných od 01.05.2018, ktoré zaviedla spomenutá novela, zamestnanci z tretích krajín môžu pracovať u slovenského zamestnávateľa len priamo na základe pracovnej zmluvy alebo na základe tzv. vnútropodnikového presunu zamestnanca.

41. Jedným z dôvodov vypustenia uvedeného zákonného ustanovenia bolo aj zvýšenie počtu zamestnancov vyslaných zamestnávateľom so sídlom mimo územia EÚ za účelom vykonávania práce na území SR (hlavne práce vo výrobe) na základe zmluvy uzatvorenej s právnickou alebo fyzickou osobou a udeleného povolenia na zamestnanie. Dôvodom prijatia uvedenej zmeny bolo predchádzať nelegálnemu zamestnávaniu, ako aj zabrániť podvodným praktikám zahraničných agentúr, ktoré na území SR vysielali štátnych príslušníkov tretích krajín.

42. Od 01.05.2018 teda už nie je možné získať povolenie na zamestnanie a s tým súvisiaci prechodný pobyt za účelom zamestnania cudzinca na území SR podľa vyššie uvedeného ustanovenia. Povolenia na zamestnanie a s tým súvisiace prechodné pobyty za účelom zamestnania cudzinca, ktoré boli úradom práce, sociálnych vecí a rodiny udelené ešte pred 01.05.2018 zostali v platnosti po celú dobu, na ktorú boli udelené. To však nie je prípad sťažovateľky.

43. V uvedenej veci bolo zistené, že sťažovateľka vykonávala prácu na území Slovenskej republiky bez zmluvy uzavretej so slovenskou spoločnosťou. Kasačný súd preskúmal predloženú zmluvu o dielo a v takto formálne uzavretej zmluve, ktorá neobsahuje žiadnu zmienku a osobe sťažovateľky, výkone jej práce pre slovenskú firmu, videl zastretie nelegálnej práce na území Slovenskej republiky. Pokiaľ sťažovateľka namietala, že mohla prísť (byť vyslaná) na územie Slovenskej republiky ako zamestnanec ukrajinského zamestnávateľa a ako príslušník tretej krajiny, na plnenie obchodného záväzku zo zmluvy bez pracovnoprávneho vzťahu k slovenskému objednávateľovi, kasačný súd takúto námietku s poukazom na vyššie uvedené dôvody vyhodnotil ako nedôvodnú.

44. Ustanovenie § 23a ods.1 písm. m) zákona o službách zamestnanosti, na ktoré sa sťažovateľka odvoláva, rovnako tak ustanovenie § 21 písm. f) zákona o službách zamestnanosti ako aj ustanovenie

§ 23 ods. 6 písm. e) zákona o pobyte cudzincov obsahujú predpoklad pracovno-právneho vzťahu a vyžadujú tak v prípade ustanovenom v § 23a ods.1 písm. m) zákona o službách zamestnanosti ako aj v prípade ustanovenom v § 23 ods.6 písm. e) zákona o pobyte cudzincov splnenie ohlasovacej povinnosti.

45. Pokiaľ sťažovateľka namietala, že sa ňu vzťahuje ustanovenie § 23 ods. 6 zákona o pobyte cudzincov, kasačný súd na túto námietku nemohol prihliadnuť, pretože sťažovateľka nespĺnila ani jednu z týchto zákonných podmienok na vykonávanie pracovnej činnosti na území Slovenskej republiky a jej obrana, že správny orgán nevykonal k tomu žiadne dokazovanie nemôže obstáť. Pokiaľ totiž sťažovateľka tvrdí, že sa ňu vzťahuje uvedené ustanovenie zákona o pobyte cudzincov, malo by byť v jej záujme, aby splnenie podmienok správneho orgánu, ktorý konal vo veci jej administratívneho vyhostenia predložila. Sťažovateľka ohlásenie začiatku, miesta a predpokladanej dĺžky pobytu policajnému útvaru do 3 pracovných dní od vstupu na územie Slovenskej republiky neučinila ani v lehote na podanie odvolania voči prvostupňovému rozhodnutiu správneho orgánu a splnenie tejto podmienky tak nepreukázala v správnom ani v súdnom konaní. Jej námietka preto nemohla obstáť.

46. Kasačný súd neprisvedčil ani argumentácii sťažovateľky, že aj keby nespĺnila ohlasovaciu povinnosť, nejednalo by sa o tak závažné porušenie zákona, ale iba o porušenie poriadkovej povinnosti, nesplnenie ktorej nezakladá dôvod pre jej administratívne vyhostenie. Skutočnosť, že sťažovateľka vykonávala na území Slovenskej republiky pracovnú činnosť, ktorá bola v rozpore so zákonom o službách zamestnanosti, ktorá vykazovala znaky nelegálnej práce v zmysle § 2 zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní ako aj v rozpore so zákonom o pobyte cudzincov, predstavovala aj podľa kasačného súdu naplnenie iného spôsobu porušenia všeobecne záväzného predpisu, s ktorým zákonodarca spája sankciu v podobe administratívneho vyhostenia štátneho príslušníka tretej krajiny podľa § 82 ods. 2 písm. o) zákona o pobyte cudzincov.

47. Predmetné ustanovenie zákona o pobyte cudzincov smeruje k ochrane verejného záujmu. Týmto verejným záujmom je v posudzovanej veci práve ochrana trhu práce v Slovenskej republike. Kasačný súd preto nemohol prisvedčiť argumentácii a presvedčeniu sťažovateľky o tom, že jej pracovná činnosť nepredstavuje ohrozenie verejného záujmu a nedosahuje intenzity iného spôsobu porušenia všeobecne záväzného predpisu. Práve naopak, legálna pracovná činnosť a s ňou spojené odvádzanie daní a odvodov je povinnosťou všetkých cudzincov vykonávajúcich v Slovenskej republike zárobkovú činnosť a nemôže samo o sebe viesť k tolerancii voči porušovaniu povinností cudzinca v oblasti cudzineckého práva a zamestnanosti.

48. Najvyšší správny súd námietky sťažovateľky vzhľadom na vyššie uvedené vyhodnotil ako nedôvodné. Kasačný súd nezistil v rozhodnutiach správnych orgánov a krajského súdu ani žiadnu ďalšiu vadu či nezákonnosť, pre ktoré by bolo nutné ich rozhodnutie zrušiť. Ich rozhodnutia nie sú nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť a nedostatok dôvodov, ako namietala sťažovateľka.

49. V tomto smere je vhodné podotknúť, že úvahy o nepreskúmateľnosti rozhodnutia správneho orgánu nemožno odvodzovať od subjektívnej predstavy účastníka správneho konania o tom, ako podrobne by malo byť rozhodnutie správneho orgánu odôvodnené, ale musí sa jednať o objektívny stav, znemožňujúci preskúmanie napadnutého rozhodnutia správneho orgánu. Z hľadiska objektívneho je zrejmé, že odôvodnenie rozhodnutí správnych orgánov tieto atribúty spĺňajú a ani najvyšší správny súd žiaden z dôvodov, pre ktorý by mali byť napadnuté rozhodnutia pre nepreskúmateľnosť rozhodnutia zrušené, nezistil.

50. Záverom kasačný súd konštatuje, že krajský súd sa zaoberal všetkými podstatnými námietkami sťažovateľa uplatnenými v žalobe, žiadna z nich neostala otvorená alebo nezodpovedaná. Preto, ak krajský súd dospel k právnemu záveru o zamietnutí žaloby ako nedôvodnej, tento jeho názor považoval aj najvyšší správny súd, z dôvodov uvedených vyššie, za správny. Skutočnosti, ktorými sťažovateľka v kasačnej sťažnosti spochybňuje predmetné rozhodnutie krajského súdu neboli zistené v

konaní o kasačnej sťažnosti. Kasačný súd sa s napadnutým rozsudkom v celom rozsahu stotožňuje, a preto kasačnú sťažnosť podľa § 461 S. s. p. ako nedôvodnú zamietol.

51. O nároku na náhradu trov kasačného konania rozhodol kasačný súd tak, že sťažovateľke, ktorá v tomto konaní nemala úspech, ich náhradu nepriznal (§ 467 ods. 1 S. s. p. a analogicky podľa § 167 ods. 1 S. s. p.). Žalovanému ich nepriznal v zmysle § 467 ods. 1 S. s. p. a analogicky podľa § 168 S. s. p.

52. Senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky prijal rozsudok jednomyseľne (§ 139 ods. 4 S. s. p.).

Poučenie :

Proti tomuto rozhodnutiu riadny opravný prostriedok nie je prípustný.