

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 2Asan/28/2019
Identifikačné číslo spisu: 7016200049
Dátum vydania rozhodnutia: 16. februára 2022
Meno a priezvisko: JUDr. Monika Valašiková
Funkcia: predsedníčka senátu
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2022:7016200049.3

ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky, v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Moniky Valašikovej, PhD. a členov senátu JUDr. Zuzany Mališovej a prof. JUDr. PhDr. Petra Potáscha, PhD., v právnej veci žalobcu (sťažovateľa): Y. U., Č. XX, XXX XX Č., s pozastavenou podnikateľskou činnosťou pod IČO: 46 252 444 odo dňa 20.04.2021, právne zastúpený: Pančišinová & Partners s.r.o., Rázusova 49, 040 01 Košice, proti žalovanému: Národný inšpektorát práce, Masarykova 10, 040 01 Košice, o preskúmanie rozhodnutia žalovaného č. OPS/BEZ/2015/4576, O-451/2015 zo dňa 20.11.2015, v konaní o kasačnej sťažnosti sťažovateľa proti právoplatnému rozsudku Krajského súdu v Košiciach, sp.zn.: 8S/3/2016 zo dňa 21.02.2019, takto

r o z h o d o l :

Kasačná sťažnosť sa z a m i e t a .

Účastníkom sa náhrada 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.

Konanie pred správnym súdom

1. Napadnutým rozsudkom Krajský súd v Košiciach (ďalej aj ako „krajský súd“ alebo „správny súd“) sp.zn.: 8S/3/2016 zo dňa 21.02.2019 (ďalej aj „napadnutý rozsudok“) podľa ustanovenia § 190 zákona č. 162/2015 Z.z. Správneho súdneho poriadku v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“) zamietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania a následne zrušenia rozhodnutia žalovaného č.: OPS/BEZ/2015/4576,

O-451/2015 zo dňa 20.11.2015, ktorým žalovaný podľa § 59 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov (ďalej aj ako „Správny poriadok“) zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil rozhodnutie Inšpektorátu práce Košice č. 67/15/O zo dňa 09.07.2015 (ďalej aj ako „rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa“).

2. V odôvodnení rozsudku krajský súd uviedol, že predmetom súdneho prieskumu je rozhodnutie žalovaného, ktorým potvrdil rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa, ktorým bola žalobcovi

podľa § 19 ods. 2 písm. a/ bod 1 zákona č. 125/2006 Z.z. o inšpekcii práce a o zmene a doplnení zákona č. 82/2005 Z.z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

(ďalej len „zákon o inšpekcii práce“) za porušenie povinností stanovených predpismi uvedenými v § 2 ods.1 písm. a/ bod 4 zákona o inšpekcii práce, a to ustanovenie § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. a/ zákona č. 82/2005 Z.z. o nelegálnej práci a o nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

(ďalej len „zákon o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní“). Porušenie týchto povinností spočívalo v tom, že žalobca ako zamestnávateľ dňa 11.11.2014 o 10.45 hod. využíval závislú prácu fyzickej osoby U. S., nar. XX.XX.XXXX, V. XX/XX, U. I., ktorá pre neho vykonávala stavebné práce na pracovisku stavby rodinného domu „BAJUS“ v Michalovciach a nemal s ňou založený pracovno-právny vzťah podľa osobitného predpisu, ktorým je zákon č. 311/2001 Z.z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov (ďalej aj ako „Zákonník práce“).

3. O správnej žalobe rozhodol už správny súd rozsudkom zo dňa 26.05.2016, ktorým zrušil žalobou napadnuté rozhodnutie žalovaného, ako aj rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa a vrátil vec žalovanému na ďalšie konanie. Súčasne zaviazal žalovaného zaplatiť žalobcovi trovy konania. Po žalovaným podanom odvolaní, Najvyšší súd Slovenskej republiky ako odvolací súd, zrušil rozsudok zo dňa 26.05.2016 a vrátil mu vec na ďalšie konanie. Podstatným názorom vyjadreným v rozhodnutí najvyššieho súdu bolo konštatovanie, že krajský súd svoj rozsudok odôvodnil tým, že správny orgán prvého stupňa so žalobcom neprejednal správny delikt kladený mu za vinu na ústnom pojednávaní postupom podľa úpravy priestupkového zákona, čím odňal žalobcovi právo na spravodlivý proces pred orgánom verejnej správy. Poukázal pritom na ustanovenie § 7 ods. 3 písm. j/ zákona o inšpekcii práce (kompetencia na prejednávanie priestupkov postupom podľa priestupkového zákona) a § 74 ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov

(ďalej len „priestupkový zákon“). Vzhľadom na tento záver sa správny súd nijako nevysporiadal so žalobnou námietkou o tom, že nemohlo dôjsť k nelegálnemu zamestnávaniu, nakoľko pán S. pre žalobcu vykonával činnosť na základe príkaznej zmluvy a zákonnosťou tohto postupu. Zároveň sa tiež nevysporiadal s obsahom vyjadrenia žalovaného k podanej žalobe a aj z tohto dôvodu najvyšší súd konštatoval, že rozhodnutie krajského súdu je neodôvodnené, preto zaviazal krajský súd vec opätovne prejednať a vydať nové rozhodnutie.

4. Krajský súd na základe vykonaných dôkazov v obsiahnutom spisovom materiáli a z preskúmaných rozhodnutí zistil, že žalobcom uplatnená námietka, podľa ktorej sa správny orgán prvého stupňa dopustil procesného pochybenia tým, že oznámenie o začatí správneho konania, ako aj svoje rozhodnutie doručoval žalobcovi a nie advokátskej kancelárii Agile&Clever, s.r.o., nie je dôvodná. Žalobca výslovne splnomocnil uvedenú advokátsku kanceláriu svojim zastupovaním vo veci vedenej Inšpektorátom práce

pod č. IKO-108-32-1.2/P-A28-15, teda na konanie týkajúce sa inšpekcie práce. Z obsahu plnomocenstva nevyplývalo, aby sa vzťahovalo aj na správne konanie, ktoré bolo začaté dňom 06.05.2015, t.j. doručením oznámenia o začatí správneho konania zo dňa 28.04.2015 žalobcovi. Výkon inšpekcie práce nemožno považovať za súčasť správneho konania.

5. Reagujúc na predchádzajúce rozhodnutie krajského súdu a jeho následné zrušenie odvolacím súdom, správny súd uviedol, že v konaní o predmetnom správnom delikte nevznikla potreba nariadenia ústneho pojednávania v zmysle § 21 ods. 1 Správneho poriadku, pretože si to povaha veci nevyžadovala. Správny orgán prvého stupňa mal k dispozícii zápisnicu o podaní informácie o vysvetlení dôvodu v prítomnosti fyzickej osoby na pracovisku zo dňa 11.11.2014, v ktorom pán U. S. popísal svoju prítomnosť na pracovisku u zamestnávateľa - žalobcu, z ktorej jednoznačne vyplýva, že žalobca menovaného nelegálne zamestnával. Na druhej strane žalobca v rámci výkonu inšpekcie práce predložil následne príkaznú zmluvu zo dňa 09.11.2014, ktorou preukazoval výkon pracovnej činnosti pána U. S. ako plnenie úloh z príkaznej zmluvy. Vysvetlenie o dôvode prítomnosti menovaného na pracovisku zachytené v zápisnici je jedinečným dôkazom, pretože kontrolovaná osoba ich podala bezprostredne počas inšpekcie práce, z čoho možno predpokladať, že informácie nemohli byť vopred pripravené s vedomím, že účastníkovi konania - žalobcovi hrozí

uloženie sankcie. Žalobcom predložená príkazná zmluva zo dňa 09.11.2014 pritom obsahuje údaje, ktoré sú v úplnom protiklade k podanému vysvetleniu pánom U. S.. Za tejto skutkovej situácie preto nemožno dospieť k záveru, že nariadenie ústneho pojednávania by prispelo k objasneniu veci. Navyiac ani sám žalobca sa nariadenia ústneho pojednávania, ktorého potrebu by konkretizoval, nedomáhal v správnom konaní.

6. Správny súd ďalej uviedol, že podľa žalobcom predloženej príkaznej zmluvy uzavretej podľa § 724 a nasl. Občianskeho zákonníka mal pán U. S. ako príkazník vykonať pre žalobcu ako príkazcu perez OSB 3 dosiek na presný rozmer na „rodinný dom BAJUS Michalovce“ v počte 35 kusov v dohodnutom termíne do 12.11.2014 za odmenu vo výške 130,- eur. K uzavretiu príkaznej zmluvy malo dôjsť 09.11.2014. Na druhej strane pán U. S. dňa 11.11.2014, t.j. 2 dni po tom, ako mala byť uzavretá príkazná zmluva uviedol, že od 10.00 hod. dňa 11.11.2014 pracoval na stavbe rodinného domu pána Bajusa s tým, že na práci zakrytia strechy sa dohodol so žalobcom. Dohodol sa na odmene asi 500,- eur mesačne a ešte uviedol, že „sa robí dohoda“. Z údajov poskytnutých pánom U. S. v jeho vyjadrení nesporne vyplýva, že uňho išlo o závislú prácu v zmysle § 1 ods. 2 Zákonníka práce. Žalobca ako zamestnávateľ dňa 11.11.2014 využíval závislú prácu fyzickej osoby U. S., ktorá pre neho vykonávala stavebné práce na predmetnom pracovisku, pričom s ňou nemal založený pracovnoprávny vzťah podľa Zákonníka práce. Správny súd konštatoval, že je nelogické, aby pán U. S. dva dni potom, čo malo dôjsť k uzavretiu príkaznej zmluvy, uviedol, že „robí sa dohoda“, t.j. že jeho pracovná aktivita na uvedenom pracovisku bude zastrešená nekonkretizovaným zmluvným vzťahom medzi ním a žalobcom. Menovaný konkretizoval, akú prácu má vykonávať na predmetnom pracovisku a uviedol aj výšku mesačnej odmeny za túto prácu.

7. Správny súd uznal argumentáciu žalovaného uvedenú v jeho vyjadrení zo dňa 07.03.2016, že žalobcove tvrdenia považuje za účelové v snahe vyhnúť sa postihu. S ohľadom na vyššie uvedené správny súd správnu žalobu zamietol.

8. O trovách konania súd rozhodol podľa § 167 ods.1 SSP, podľa ktorého žalobca, ktorý nebol úspešný v konaní, nemá právo na náhradu trov konania. Žalovanému súd nepriznal právo na náhradu trov konania, pretože nezistil dôvody pre jej priznanie v zmysle § 168 SSP.

II.

Kasačná sťažnosť, vyjadrenia

9. Proti právoplatnému rozsudku krajského súdu zo dňa 21.02.2019 doručil žalobca v postavení sťažovateľa (ďalej len „sťažovateľ“) dňa 07.05.2019 kasačnú sťažnosť podľa ustanovenia § 438 SSP, ktorou sa domáhal zrušenia napadnutého rozsudku a vrátenia veci na ďalšie konanie, resp. zmeny napadnutého rozsudku tak, že kasačný súd zruší napadnuté rozhodnutie žalovaného a správneho orgánu prvého stupňa a vec mu vráti na ďalšie konanie.

10. Žalobca ako kasačný sťažovateľ v kasačnej sťažnosti vyslovil nesúhlas s napadnutým rozsudkom, keď podľa jeho názoru tento nekonal v zmysle záväzných pokynov Najvyššieho súdu SR ako odvolacieho súdu, ktorý predchádzajúci rozsudok krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na nové konanie. Napadnutý rozsudok podľa žalobcu vychádza z nedostatočne zisteného skutkového stavu, nesprávneho právneho posúdenia, ktoré je nezrozumiteľné a nepreskúmateľné v dôsledku nedostatočného odôvodnenia, pričom ako dôvody kasačnej sťažnosti uviedol dôvody podľa ust. § 440 ods. 1 písm. f/, g/, h/ SSP.

11. Kasačný sťažovateľ poukázal na skutočnosť, že po doručení protokolu o výsledku inšpekcie práce zo dňa 27.03.2015 splnomocnil právneho zástupcu na zastupovanie v celom správnom konaní, a to na základe plnomocenstva zo dňa 07.04.2015, a v tento deň bolo predložené aj správne orgánu. Túto skutočnosť správny orgán nerešpektoval, keď s právnym zástupcom nekonal a nedoručil mu ani prvostupňové rozhodnutie a ani správu o začatí správneho konania, čím došlo podľa sťažovateľa k odňatiu možnosti konať pred správnym orgánom a k porušeniu zásady zákonnosti, zásady úzkej súčinnosti s účastníkmi konania a zásady materiálnej pravdy.

12. Sťažovateľ bol presvedčený, že krajský súd rozhodol nesprávne, keď vzťah medzi ním a p. U. S. posúdil ako závislú prácu, a nie ako vzťah vzniknutý na základe príkaznej zmluvy. Pri rozlišovaní týchto dvoch vzťahov treba brať zreteľ na konkrétne okolnosti, v danom prípade a) práca trvala len tri dni, b) išlo o presne špecifikovanú prácu - prerez 35 OSB dosiek, splnením ktorej došlo k ukončeniu zmluvného vzťahu.

13. Sťažovateľ uviedol ďalší z dôvodov, pre ktoré je napadnuté rozhodnutie nezákonné a podľa ktorého nemožno súhlasiť s napadnutým rozsudkom, v ktorom je uvedené, že v danej veci nebolo nutné nariadiť ústne pojednávanie, pretože by neprispelo k objasneniu veci. Zároveň uviedol, že krajský súd neodstránil odvolacím súdom už vymienené nedostatky - nedostatočné odôvodnenie, nepreskúmateľnosť rozhodnutia, opomenuté dokazovanie.

14. Žalovaný vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti zo dňa 26.06.2019 uviedol, že dôvody popísané sťažovateľom v kasačnej sťažnosti sú totožné s námietkami žalobcu uvedené v správnej žalobe a kasačnému súdu navrhol, aby kasačnú sťažnosť zamietol.

15. K námietke o nerešpektovaní právneho zastúpenia žalovaný uviedol, že žalobca výslovne splnomocnil právneho zástupcu zastupovaním vo veci vedenej Inšpektorátom práce Košice pod č. IKO-108-32-1.2/P-A28-15, teda na konanie týkajúce sa inšpekcie práce. Z obsahu nevyplývalo, že by sa vzťahovalo aj na správne konanie, ktorého predmetom bolo konanie o správnom delikte. Trvá na tom, že žalobca bol právne zastúpený v danej veci až predložením plnomocenstva dňa 22.10.2015.

16. Žalovaný zastával názor, že námietka sťažovateľa ohľadom charakteru vzťahu sťažovateľa a pána S. je už spoľahlivo vysporiadaná tak žalovaným, ako aj správnym súdom. V tejto veci dáva do pozornosti dôvodovú správu k novele Zákonníka práce, ktorá od 01.01.2013 spresnila pojem závislej práce v § 1 ods. 3 a uvádza, že ak sú naplnené znaky závislej práce nemožno ju vykonávať v občianskoprávnom alebo obchodnoprávnom vzťahu. Navyše uviedol, že p. S. počas inšpekcie uviedol, že príkazná dohoda sa len dohaduje, pričom podľa tvrdení sťažovateľa, mala byť dohoda t.č. už dva dni podpísaná. Sťažovateľ nenavrhol nariadiť ústne pojednávanie ani počas odvolacieho konania.

17. Žalovaný konštatoval, že v administratívnom konaní bol riadne zistený skutkový stav a neboli porušené ani zásady správneho konania ani správneho trestania. Na základe uvedeného kasačnému súdu navrhol, aby kasačnú sťažnosť zamietol a žalobcovi náhradu trov konania nepriznal.

18. Kasačný sťažovateľ dňa 11.09.2019 doručil podanie - vyjadrenie žalobcu k vyjadreniu žalovaného ku kasačnej sťažnosti, v ktorej zopakoval argumentáciu uvedenú v kasačnej sťažnosti, pričom zdôraznil, že obsahom plnomocenstva udeleného sťažovateľom bolo zastupovanie nielen v konaní č. IKO-108-32-1.2/P-A28-15, t.j. počas výkonu inšpekcie, ale aj na vykonávanie všetkých právnych úkonov súvisiacich s týmto konaním. Predmetné správne konanie považuje za nadväzujúce na konanie č. IKO-108-32-1.2/P-A28-15. Zároveň zopakoval, že pri určení vzťahu ako závislej práce alebo príkaznej zmluvy je potrebné zistiť a objasniť jednotlivé špecifické a konkrétne okolnosti daného prípadu, pričom v ďalšom opätovne nadviazal na dôvody uvedené v kasačnej sťažnosti.

III.

Konanie na kasačnom súde

19. Prejednávaná vec bola dňa 03.12.2019 predložená Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky - ako súdu príslušnému na konanie a rozhodnutie podľa právnej úpravy účinnej k danému dňu. Na Najvyššom súde Slovenskej republiky bola vec náhodným výberom pridelená na rozhodnutie senátu 2S pod sp. zn.: 2Asan/28/2019. S účinnosťou ku dňu 01.08.2021 (§ 101e ods. 1 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov) začal svoju právomoc vykonávať Najvyšší správny súd Slovenskej republiky, pričom k tomuto dňu prešiel z Najvyššieho súdu Slovenskej republiky na Najvyšší správny súd Slovenskej republiky výkon súdnictva vo všetkých veciach, v

ktorých je od 01.08.2021 daná právomoc Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (čl. 154g ods. 4 a 6 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s § 101e ods. 2 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov). Prejednávaná vec bola preto zo zákonných dôvodov podľa predchádzajúcej vety - dňa 01.08.2021, náhodným výberom pridelená na rozhodnutie kasačného senátu 4S Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky, ktorý o nej rozhodol v zložení uvedenom v záhlaví tohto rozhodnutia pod pôvodnou spisovou značkou.

20. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky, ako súd kasačný podľa § 21 písm. a/ SSP v spojení s § 438 ods. 2 SSP, po tom, čo zistil, že kasačná sťažnosť bola podaná riadne a včas (§ 443 SSP a § 444 SSP), oprávnenou osobou na podanie kasačnej sťažnosti (§ 442 SSP), smeruje proti rozhodnutiu, proti ktorému je kasačná sťažnosť prípustná (§ 439 SSP), kasačná sťažnosť má predpísané náležitosti (§ 445 ods. 1 SSP a § 57 SSP), preskúmal napadnuté rozhodnutie z dôvodov a v rozsahu uvedenom v podanej kasačnej sťažnosti podľa § 440 SSP, § 441 SSP a § 453 SSP a postupom podľa § 455 SSP bez nariadenia pojednávania dospel k záveru, že kasačná sťažnosť sťažovateľa nie je dôvodná.

21. Z obsahu pripojeného administratívneho spisu kasačný súd zistil, že rozhodnutím správneho orgánu prvého stupňa bola žalobcovi podľa § 19 ods. 2 písm. a/ bod 1 zákona o inšpekcii práce za porušenie povinností stanovených predpismi uvedenými v § 2 ods.1

písm. a/ bod 4 zákona o inšpekcii práce, a to ustanovenie § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. a/ zákona o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní. Porušenie týchto povinností spočívalo v tom, že žalobca ako zamestnávateľ dňa 11.11.2014 o 10.45 hod. využíval závislú prácu fyzickej osoby U. S., nar. XX.XX.XXXX, V. XX/XX, U. I., ktorá pre neho vykonávala stavebné práce na pracovisku stavby rodinného domu „BAJUS“ v Michalovciach a nemal s ňou založený pracovno-právny vzťah podľa Zákonníka práce. V zápisnici o podaní informácie U. S. uviedol, že pracuje na stavbe od 11.11.2014 od 10.00 hod. Dohodnutá odmena je asi 500,- eur mesačne. Pracuje na zakrytí strechy a na práci sa dohodol s Y.. V Sociálnej poisťovni v čase kontroly nebol prihlásený. Zamestnanec vykonával závislú prácu pre žalobcu a príkaznú zmluvu zo dňa 09.04.2014 považoval správny orgán za účelovú, pretože od 12.11.2014 pokračoval vo výkone práce na stavbe pre COMPACT izol, s.r.o. Čečehov na základe dohody o vykonaní práce zo dňa 11.11.2014. K oznámeniu o začatí správneho konania sa žalobca nevyjadril a svoje procesné práva ku dňu vydania rozhodnutia nevyužil. Pri rozhodovaní o uložení pokuty správny orgán prvého stupňa vychádzal predovšetkým zo zápisnice o podaní informácie U. S. zo dňa 11.11.2014 a z obsahu príkaznej zmluvy zo dňa 09.11.2014. Výšku uloženej pokuty odôvodnil správny orgán prvého stupňa ustanovením § 19 ods.2 písm. a/ bod 1 zákona o inšpekcii práce.

22. V dôvodoch svojho rozhodnutia správny orgán prvého stupňa konštatoval, že v dňoch 11.11.2014 a 27.03.2015 vykonal inšpekciu práce u žalobcu ako zamestnávateľa, pri ktorej zistil, že zo strany žalobcu došlo k porušeniu povinností stanovených právnymi predpismi upravujúcimi zákaz nelegálneho zamestnávania. Toto porušenie je uvedené v protokole o výsledku inšpekcie práce zo dňa 27.03.2015. Nelegálne zamestnávanie U.G. S. bolo zistené Inšpekciou práce dňa 11.11.2014 o 10.45 hod. na stavbe, kde ho inšpektori práce videli pracovať spolu s T. Š. - samostatne zárobkovo činnou osobou. V zápisnici o podaní informácie U. S. uviedol, že pracuje na stavbe od 11.11.2014 od 10.00 hod. Dohodnutá odmena je asi 500,- eur mesačne. Pracuje na zakrytí strechy a na práci sa dohodol s Y. U.. V Sociálnej poisťovni v čase kontroly nebol prihlásený. Zamestnanec vykonával závislú prácu pre žalobcu a príkaznú zmluvu zo dňa 09.04.2014 považoval správny orgán za účelovú, pretože od 12.11.2014 pokračoval vo výkone práce na stavbe pre COMPACT izol, s.r.o. Čečehov na základe dohody o vykonaní práce zo dňa 11.11.2014. K oznámeniu o začatí správneho konania sa žalobca nevyjadril a svoje procesné práva ku dňu vydania rozhodnutia nevyužil. Pri rozhodovaní o uložení pokuty správny orgán prvého stupňa vychádzal predovšetkým zo zápisnice o podaní informácie U. S. zo dňa 11.11.2014 a z obsahu príkaznej zmluvy zo dňa 09.11.2014. Výšku uloženej pokuty odôvodnil správny orgán prvého stupňa ustanovením § 19 ods. 2 písm. a/ bod 1 zákona o inšpekcii práce.

23. Žalovaný ako odvolací správny orgán v dôvodoch napadnutého rozhodnutia sa stotožnil so skutkovými zisteniami a ich právnym hodnotením správnym orgánom prvého stupňa. K odvolacej námietke žalobcu o tom, že U. S. vykonával prácu na predmetnej stavbe na základe príkaznej zmluvy

podľa Občianskeho zákonníka uviedol, že podľa § 1 ods. 3 Zákonníka práce závislá práca môže byť vykonávaná výlučne v pracovnom pomere, obdobnom pracovnom vzťahu alebo výnimočne za podmienok ustanovených v tomto zákone aj v inom pracovnoprávnom vzťahu. Závislá práca nemôže byť vykonávaná v zmluvnom občianskoprávnom vzťahu alebo v zmluvnom obchodnoprávnom vzťahu podľa osobitných predpisov. Žalovaný neakceptoval námietku jeho právneho zástupcu spočívajúcu v neakceptovaní právneho zastúpenia počas správneho konania, pretože právny zástupca žalobca bol splnomocnený iba na úkony súvisiace s protokolom, nie však na úkony spojené s nasledujúcim správnym konaním.

IV.

Právne predpisy a právne názory kasačného súdu

24. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v medziach kasačnej sťažnosti 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 sťažovateľa sú spôsobilé spochybniť vecnú správnosť napadnutého rozsudku krajského súdu.

25. Podľa § 19 ods. 2 písm. a) bod 1 zákona o inšpekcii práce, 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.

26. Podľa § 2 ods. 2 písm. a/ zákona o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní, 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 (poznámka pod čiarou č. 2: zákon č. 311/2001 Z.z. Zákonník práce, zákon č. 400/2009 Z.z. o štátnej službe).

27. Podľa § 3 ods. 2 zákona o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní, právnická alebo fyzická osoba, ktorá je podnikateľom, nesmie nelegálne zamestnávať podľa § 2 ods.2 a 3.

28. Podľa § 7 ods. 3 písm. i/, j/ zákona o inšpekcii práce, inšpektorát práce i/ rozhoduje o uložení pokút podľa § 19, § 20 a osobitného predpisu, j/ prejednáva priestupky, rozhoduje o uložení pokuty za priestupky a o zákaze činnosti podľa osobitných predpisov.

29. Podľa § 21 ods. 3 zákona o inšpekcii práce, na konanie podľa § 4 písm. e/, § 6 ods.1 písm. b/, d/ a e/, § 7 ods. 3 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. Všeobecné predpisy v správnom konaní sa nevzťahujú na vydanie oprávnenia, preukazu, osvedčenia a povolenia podľa tohto zákona.

30. Podľa § 21 ods. 1 prvá veta 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.

31. Podľa § 1 ods. 2 a 3 Zákonníka práce, ods. 2, 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, za mzdu alebo odmenu. Ods. 3., závislá práca môže byť vykonávaná výlučne v pracovnom pomere, v obdobnom pracovnom vzťahu alebo výnimočne za podmienok ustanovených v tomto zákone aj v inom pracovnoprávnom vzťahu. Závislá práca nemôže byť vykonávaná v zmluvnom občianskoprávnom vzťahu alebo v zmluvnom obchodnoprávnom vzťahu podľa osobitných predpisov.

32. V predmetnej veci kasačný súd po oboznámení sa s rozsahom a dôvodmi kasačnej sťažnosti proti napadnutému rozsudku, po preskúmaní napadnutého rozsudku a po oboznámení sa s obsahom pripojeného spisového materiálu sa v plnom rozsahu stotožnil so skutkovými zisteniami správnych orgánov, ako aj s ich právnym posúdením. V konaní ani v rozhodnutiach týchto orgánov nezistil porušenie žiadneho z ustanovení správneho poriadku

ani iného právneho predpisu. Zhodne s krajským súdom dospel k záveru, že žalovaný, ako aj prvostupňový správny orgán postupovali v danej veci v intenciách citovaných právnych noriem, pre svoje rozhodnutie si zadovážili dostatok skutkových podkladov, na základe ktorých náležitým spôsobom zistili skutkový stav a aplikovali relevantné zákonné ustanovenia, a preto správny súd nepochybil, keď žalobcu sťažovateľa zamietol.

33. Podľa názoru kasačného súdu bolo nesporné, že správnymi orgánmi bolo jednoznačne preukázané, že sťažovateľ ako zamestnávateľ využíval závislú prácu fyzickej osoby U. S.. Nelegálne zamestnávanie U. S. bolo zistené Inšpektorátom práce Košice dňa 11.11.2014 o 10.45 hod. na stavbe, kde ho inšpektori práce videli pracovať spolu s T. Š. - samostatne zárobkovo činnou osobou. V zápisnici o podaní informácie U. S. uviedol, že pracuje na stavbe od 11.11.2014 od 10.00 hod. za dohodnutú odmenu asi 500 Eur mesačne, konkrétne na zakrytí strechy. Zároveň uviedol, že na práci sa dohodol s Y. U.. V Sociálnej poisťovni v čase kontroly nebol prihlásený a odo dňa 12.11.2014 pokračoval vo výkone práce na stavbe pre COMPACT izol, s.r.o. Čečehov na základe dohody o vykonaní práce zo dňa 11.11.2014. Vyššie uvedené skutočnosti preukazujú záver o tom, že pán U. S. vykonával pre sťažovateľa závislú prácu, a preto došlo k porušeniu § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. a/ zákona o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní. Zákonník práce v ustanovení § 1 ods. 2 definuje závislú prácu ako prácu vykonávanú vo vzťahu nadriadenosti zamestnávateľa a podriadenosti zamestnanca, osobne zamestnancom pre zamestnávateľa, podľa pokynov zamestnávateľa, v jeho mene, v pracovnom čase určenom zamestnávateľom, za mzdu alebo odmenu. V odseku 3 tohto ustanovenia uvádza, že závislá práca môže byť vykonávaná výlučne v pracovnom pomere, v obdobnom pracovnom vzťahu alebo výnimočne za podmienok ustanovených v tomto zákone aj v inom pracovnoprávnom vzťahu. Závislá práca nemôže byť vykonávaná v zmluvnom občianskoprávnom vzťahu alebo v zmluvnom obchodnoprávnom vzťahu podľa osobitných predpisov. Námietka sťažovateľa uplatnená už v odvolacom konaní, ako aj v konaní pred krajským súdom spočívajúca v tvrdení, že v danom prípade išlo o výkon činnosti na základe príkaznej zmluvy, najvyšší správny súd vyhodnotil ako účelovú, keďže všetky vyššie popísané skutočnosti vyvracajú túto námietku. Zároveň sťažovateľ nepreukázal, že v čase konania inšpekcie práce by išlo o inú formu činnosti ako závislú prácu, keď jeho obrana spočívala len v tvrdení o existencii príkaznej zmluvy. Z takto ustáleného skutkového stavu považuje aj kasačný súd skutkový stav za náležité zistený a preukázaný a správne orgány dospeli k správne záveru, že zo strany sťažovateľa došlo k porušeniu zákazu nelegálneho zamestnávania.

34. Vo vzťahu ku kasačnej námietke porušenia práv sťažovateľa nevykonaním ústneho pojednávania žalovaným kasačný súd poukazuje na to, že správne konanie je spravidla ovládané zásadou písomnosti a neverejnosti. Ústne konanie sa preto vo všeobecnosti, na rozdiel od súdneho konania, nevyžaduje. Napriek tomu procesný inštitút ústneho pojednávania je nevyhnutný aj v správnom konaní. Správny poriadok rozlišuje:

a) obligatórne ústne pojednávanie, ktoré správny orgán nariaďuje vtedy, ak tak ustanovujú osobitné predpisy (takéto prípady upravuje stavebný zákon, zákon o priestupkoch, predpisy o pozemkových úpravách a pod.);

b) fakultatívne ústne pojednávanie, ktoré správny orgán nariaďuje iba vtedy, ak to vyžaduje povaha veci.

35. Účastník konania nemá právny nárok na nariadenie ústneho pojednávania, ak z osobitného predpisu nevyplýva opak. Zákon o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní, ako ani zákon o inšpekcii práce ako osobitný predpis povinnosť nariaďiť ústne pojednávanie správne orgánu v konaní o uložení pokuty za iný správny delikt neustanovuje. V rámci tejto kategórie správnych deliktov sa zásada ústnosti neuplatňuje, a to spolu so zásadou verejnosti a bezprostrednosti. V zmysle správneho poriadku nariadenie ústneho pojednávania je ponechané na správnej úvahe

správneho orgánu a jeho správna úvaha závisí od skutkových okolností v danej veci. Nič na tom nemení ani skutočnosť, že zákon o priestupkoch upravil inštitút ústneho pojednávania v priestupkových veciach kogentným spôsobom. Zákon o priestupkoch nemožno v tomto prípade použiť analogicky, keď správny poriadok obsahuje vlastnú procesnú úpravu ústneho pojednávania (§ 21 Správneho poriadku) (pozri napr.: Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2Asan/19/2018 zo dňa 29.01.2020, Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Asan/2/2016 zo dňa 13.12.2017).

36. Vzhľadom na uvedené má kasačný súd za to, že na konanie o uložení pokuty za iný správny delikt podľa zákona o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní sa ustanovenie zákona o priestupkoch o obligatórnom nariadení ústneho pojednávania neaplikuje. Pre úplnosť však kasačný súd poukazuje na to, že povinnosťou správneho orgánu v konaní o administratívnom delikte a uložení sankcie pre nedostatok špeciálnej úpravy administratívneho trestania je postupovať "analogiae legis" podľa ustanovení obsahujúcich trestnoprávnu úpravu, a teda poskytnúť subjektu, voči ktorému je vyvodzovaná administratívna zodpovednosť záruky a práva, ktoré sú zakotvené v Trestnom zákone a Trestnom poriadku obvinenému z trestného činu. To však neznamená, že povinnosťou správneho orgánu v konaní o administratívnom delikte je postupovať striktnie podľa ustanovení Trestného poriadku a Trestného zákona, čo je povinnosťou len orgánov činných v trestnom konaní. To platí aj v danom prípade, pokiaľ správny poriadok upravuje ústne pojednávanie (§ 21), nie je dôvod na postup v zmysle "analogiae legis" podľa ustanovení obsahujúci trestnoprávnu úpravu.

37. K uvedenému kasačný súd odkazuje aj na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva, podľa ktorej neuskutočnenie ústneho pojednávania nespôsobuje ujmu požiadavkám čl. 6 ods. 1 Dohovoru vo vzťahu k ústnosti a verejnosti konania v prípadoch, keď skutkové okolnosti nie sú sporné a právne otázky sa nevyznačujú osobitnou zložitosťou (napr. Varela Assalino proti Portugalsku rozhodnutie z 25. apríla 2002, č. sťažnosti 64336/01).

38. V súvislosti s kasačnou námietkou sťažovateľa, že po doručení protokolu č.: IKO-108-32-1.2/P-A28-15 o výsledku inšpekcie práce zo dňa 27.03.2015 splnomocnil právneho zástupcu na zastupovanie v celom správnom konaní, a to na základe plnomocenstva zo dňa 07.04.2015 (a v tento deň bolo predložené aj správne orgánu), s právnym zástupcom správny orgán nekonal, keď mu nedoručil ani prvostupňové rozhodnutie a ani oznámenie o začatí správneho konania, najvyšší správny súd v zhode s právnym názorom krajského súdu uvádza, že predložené plnomocenstvo zo dňa 07.04.2015 možno uplatniť len v rámci úkonov v ňom uvedených, t.j. „na právne úkony vo veci vedenej Inšpektorátom práce Košice pod č.k.: IKO-108-32-1.2/P-A28-15...“. Následne bolo sťažovateľovi doručené oznámenie o začatí správneho konania vo veci uloženia pokuty č. k.: 67/15/O zo dňa 28.04.2015, po ktorom doručil plnomocenstvo na zastupovanie v danej veci až dňa 19.10.2015. Z uvedeného vyplýva, že plnomocenstvo predložené v rámci výkonu inšpekcie práce nemožno rozširovať aj na správne konanie o uložení pokuty, a to najmä v prípade, keď sťažovateľ po doručení oznámenia o začatí správneho konania zostal nečinný a jeho vôľa byť zastúpený v správnom konaní nevyplývala zo žiadneho vykonaného úkonu.

39. Záverom kasačný súd konštatuje, že sťažovateľ sa svojim konaním dopustil porušenia zákazu uvedeného v § 3 ods. 2 zákona o nelegálnej práci, keď v zmysle § 2 ods. 2 písm. a/ daného zákona nelegálne zamestnal fyzickú osobu. Zabezpečené dôkazy hodnoverne preukazujú protiprávne konanie sťažovateľa a preto kasačný súd nemal o jeho vine žiadne pochybnosti. Preskúmané rozhodnutia správnych orgánov obsahujú všetky formálne a materiálne náležitosti a správne orgány svoje rozhodnutia dostatočným spôsobom odôvodnili. Sťažovateľ ako právnická osoba - podnikateľ, bezpochyby nesie tzv. absolútnu objektívnu zodpovednosť za protiprávne konanie majúce znaky správneho deliktu právne kvalifikovaného ako porušenie § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. a/ zákona o nelegálnej práci. Zákon nepripúšťa liberačné dôvody, na základe ktorých by sa mohol sťažovateľ spod uloženej pokuty oslobodiť. Na to, aby sa zbavil tejto zodpovednosti, musel predložiť také dôkazy, ktoré by preukazovali, že správny delikt vôbec nespáchal. Sťažovateľ však takýto dôkaz počas inšpekcie práce a ani v priebehu správneho konania, resp. správneho súdneho konania nepredložil.

40. Vychádzajúc z uvedeného a s ohľadom na to, že vznesené kasačné námietky neboli spôsobilé na zmenu, alebo zrušenie napadnutého rozsudku, kasačný súd kasačnú sťažnosť žalobcu ako nedôvodnú podľa § 461 SSP zamietol.

41. O trovách kasačného konania bolo rozhodnuté podľa § 467 ods. 1 SSP v spojení s § 167 ods. 1, § 168 SSP a § 175 ods. 1 SSP. Žalobca v postavení sťažovateľa v kasačnom konaní úspech nemal a žalovanému náhrada trov kasačného konania prislúcha len v prípadoch, ak to možno spravodlivo požadovať a po splnení zákonom stanovených podmienok len výnimočne (§ 168 SSP), ktoré podľa obsahu súdnych spisov nenastali, preto súd účastníkom konania nárok na náhradu trov kasačného konania nepriznal.

42. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky v pomere hlasov 3:0 (§ 139 ods. 4 v spojení s ustanovením § 463 SSP).

Poučenie :

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