

Súd: Najvyšší správny súd SR  
Spisová značka: 4Asan/21/2020  
Identifikačné číslo spisu: 2019200260  
Dátum vydania rozhodnutia: 26. apríla 2022  
Meno a priezvisko: JUDr. Petra Príbelská  
Funkcia: predsedníčka senátu  
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2022:2019200260.1

## ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Petry Príbelskej, PhD. a členov senátu JUDr. Zuzany Šabovej, PhD. a JUDr. Juraja Vališa, LL.M. (spravodajca), v právnej veci žalobcu (sťažovateľa): VAON, s.r.o., Sibírska 6945/15, Prešov, IČO: 51 208 008, právne zastúpený: JUDr. Ladislav Mikloš, advokát, Vodná 6, Košice, proti žalovanému: Národný inšpektorát práce, Masarykova 10, Košice, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. PO/BEZ/2019/3515, O-156/2019 z 28. mája 2019, v konaní o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Trnave č.k. 14S/98/2019-91 z 16. apríla 2020, takto

### r o z h o d o l :

Kasačná sťažnosť sa z a m i e t a .

Účastníkom konania sa právo 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 administratívneho konania a súdneho konania

1. Krajský súd v Trnave (ďalej aj len „krajský súd“ alebo „správny súd“) rozsudkom č.k. 14S/98/2019-91 z 16. apríla 2020 (ďalej aj len „napadnutý rozsudok“) podľa § 190 zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok (ďalej aj len „SSP“) zamietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal zrušenia rozhodnutia žalovaného č. PO/BEZ/2019/3515, O-156/2019 z 28. mája 2019 (ďalej aj len „napadnuté rozhodnutie“), ktorým žalovaný zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil rozhodnutie Inšpektorátu práce Trnava (ďalej aj len „prvostupňový orgán“) č. R318/2018/SE, ROZ/2019/340, 2019/2612 z 13. februára 2019 (ďalej aj len „prvostupňové rozhodnutie“). Prvostupňovým rozhodnutím 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 (ďalej aj len „zákon o inšpekcii práce“) uložená pokuta vo výške 10 000,- € za porušenie povinností vyplývajúcich z predpisov uvedených v § 2 ods. 1 písm. a/ v štvrtom bode zákona o inšpekcii práce tým, že zamestnávateľ využíval dňa 16. apríla 2018 o 8:25 hod.

na pracovisku v priestoroch Policajnej akadémie, objekt D, budovy Kriminálno-expertízneho ústavu, na Sklabinskej ulici v Bratislave, závislú prácu fyzických osôb: 1/ I. C., M.. X. M. XXXX, K. XX, XXX XX Q., E., Č.. U. V. XXXXXX, 2/ X. P., M.. XX. L. XXXX, U. XX, XXX XX Q., E., Č.. U. V. XXXXXX, 3/ I. P., M.. XX. T. XXXX, U. XX, XXX XX Q., E., Č.. U. U. XXXXXX, 4/ P. K., M.. XX. J. XXXX, L. XX, XXX XX Q., E., Č.. U. N. XXXXXX, 5/ F. Q., M.. XX. T. XXXX, L. XX, XXX XX Q., E., Č.. U. N. XXXXXX, 6/ X. L., M.. XX. L. XXXX, K. XX, XXX XX Q., E. Č.. U. N. XXXXXX, 7/ U. F., M.. XX. J. XXXX, I. N. XXX, W., E., Č.. U. N. XXXXXX, štátnych príslušníkov tretej krajiny, ktorí pre zamestnávateľa vykonávali závislú prácu - zatepl'ovanie fasády na kontrolovanom pracovisku v priestoroch Policajnej akadémie, objekt D, budovy Kriminálno-expertízneho ústavu, na Sklabinskej ulici v Bratislave a neboli splnené podmienky na ich zamestnávanie podľa osobitného predpisu - § 21 ods. 1 písm. c/ zákona č. 5/2004 Z.z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj len „zákon o službách zamestnanosti“), čím porušil § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. c/ zákona č. 82/2005 Z.z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj len „zákon o nelegálnej práci“).

2. Krajský súd poukázal na zistenia zo spisu spočívajúce v tom, že prvostupňový orgán dňa 16. apríla 2018 v čase od 8:25 hod. do 10:00 hod. prostredníctvom štyroch inšpektorov L.. L. Q., L.. S. P., L.. I. R., I. T. U. vykonal kontrolu siedmych fyzických osôb nachádzajúcich sa v priestoroch Policajnej akadémie, objekt D, zatepl'ovacej fasády budovy Kriminálno-expertízneho ústavu, na Sklabinskej ulici v Bratislave a vykonávajúcich pracovnú činnosť a to zatepl'ovanie fasády uvedenej budovy. Kontrolované osoby (už označené v bode 1 tohto rozsudku) boli štátnymi príslušníkmi tretej krajiny - Ukrajiny. Pri kontrole nelegálnej práce, nelegálneho zamestnania bolo zistené, že v čase výkonu kontroly na uvedenej prevádzke nebol konateľ spoločnosti žalobcu, ani nikto kto by vyššie uvedených zamestnancov zaškoľoval, tak ako sa to uvádza v dohodách, ktoré boli dodatočne predložené zo strany konateľa spoločnosti a jednalo sa o dohody o vykonaní práce za účelom zvyšovania kvalifikácie v celkovom počte sedem kusov. O výsledku inšpekcie bol spísaný protokol číslo ITA-76-53-2.4/P-B24,28-18, sp.č.1005/9606/2.4/2018 z 6. júna 2018 (ďalej aj len „protokol“), prerokovaný dňa 6. júna 2018 s konateľom žalobcu. K protokolu bol vypracovaný dodatok č. 1 č.1005/10453/2.4/2018 z 19. júna 2018 (ďalej aj len „dodatok k protokolu“), ktorého obsahom bolo aj písomné vyjadrenie konateľa žalobcu k protokolu.

3. Krajský súd poukázal na obsah protokolu, z ktorého vyplýva popis rozhodných skutkových okolností spočívajúcich v tom, že v rámci kontroly bolo zistené, že sedem občanov ukrajinskej národnosti vykonávalo zatepl'ovanie fasády, bez prítomnosti školiaceho pracovníka, pričom inšpektori počas výkonu kontroly nevideli žiadneho školiteľa, ktorý by daných pracovníkov skolil tak ako to prezentoval konateľ žalobcu a pracovné úlohy boli zadané týmto pracovníkom zo strany p. T. U., ktorý prišiel počas kontroly a ktorý bol stavbyvedúcim zo spoločnosti DAG Slovakia, a.s., ktorá bola generálnym dodávateľom rekonštrukcie celej budovy. Na základe tejto skutočnosti inšpektori zistili, že sedem pracovníkov - občanov Ukrajiny, vykonávalo v uvedený deň závislú prácu v priestoroch vyššie uvedeného objektu, pričom neboli splnené podmienky na ich zamestnávanie podľa osobitného predpisu (zákona č. 5/2004 Z.z., ani § 23a ods. 1 písm. u/ cit. zákona), čím žalobca ako zamestnávateľ týchto pracovníkov porušil ustanovenie § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. c/ zákona o nelegálnej práci.

4. Krajský súd mal za preukázané, že protokol bol prerokovaný so žalobcom, čo vyplynulo zo skutočnosti, že k protokolu sa žalobca 11. júna 2018 písomne vyjadril, keď namietal zamestnanie štátnych príslušníkov tretích krajín s miestom výkonu práce na území SR podľa § 23a zákona o službách zamestnanosti - plnenie informačnej povinnosti. Odmietal zistenia v protokole najmä vo vzťahu k tomu, že nebol prítomný v čase kontroly na pracovisku, kde sa vykonávali zatepl'ovacie práce, alebo že tam nebol prítomný niekto iný, ktorý by uvedené osoby zaškoľoval. Žalobca vo vyjadrení poukázal na to, že pracovný vzťah nebol uzatvorený na hlavný pracovný pomer ktorý si vyžaduje povolenie na prácu a kontrolovaní zamestnanci boli v procese zamestnania štátnych príslušníkov tretích krajín s miestom výkonu práce na území SR podľa § 23a ods. 1 písm. u/ zákona o službách zamestnanosti - plnenie informačnej povinnosti.

5. Krajský súd mal za preukázané skutočnosti uvedené v protokole konštatovaním zo strany štyroch inšpektorov, ktorí boli svedkami toho, že tieto osoby vykonávali zatepl'ovacie práce na danom objekte a že v čase keď kontrolovali tieto osoby sa v priestore kde boli tieto práce vykonávané nenachádzal žiadny školiaci pracovník. Námietka, že ide len o tvrdenie inšpektorov, je podľa krajského súdu bez ďalšieho dôkazu vyvrátená skutočnosťou, že inšpektori taktiež skonštatovali, že na tomto mieste zistili prítomnosť len stavbyvedúceho zo spoločnosti DAG SLOVAKIA, ktorý riadil tieto práce a nebol školiacim pracovníkom. K tomu krajský súd poznamenal, že nebolo potrebné vykonať výsluch stavbyvedúceho, tak ako naznačil žalobca, pretože nie je spochybniteľné, že inšpektori tieto skutočnosti skutočne zistili a preniesli ich aj do protokolu, ku ktorému sa žalobca neskôr mohol vyjadriť.

6. Krajský súd ďalej poukázal na to, že žalobca predložil sedem dohôd o vykonaní práce za účelom zvyšovania kvalifikácie, pričom tieto dohody boli uzatvorené so siedmimi pracovníkmi, ktorých činnosť bola zistená inšpektormi počas kontroly, pričom išlo o sedem pracovníkov - cudzincov, ktorí vykonávali na základe týchto dohôd závislú prácu na kontrolovanom pracovisku pre žalobcu, čo vyplýva práve z týchto dohôd. Dohody boli uzatvorené na dobu určitú od 3. marca 2018 do 31. mája 2018 s dohodnutou odmenou 2,76 € na hodinu. Okrem týchto dohôd žalobca predložil aj informačné karty uvedených zamestnancov o vzniku pracovnoprávneho vzťahu štátneho príslušníka tretej krajiny podľa ust. § 23a ods. 1 písm. u/ zákona o službách zamestnanosti, pričom tieto boli predložené bez potvrdenia príslušným úradom práce, sociálnych vecí a rodiny. Krajský súd k tomu konštatoval, že pokiaľ žalobca predložil dohody o zvyšovaní kvalifikácie podľa § 155 zákonníka práce, bol povinný predložiť aj doklad, ktorý potvrdzuje existenciu pracovnoprávneho vzťahu medzi zamestnancom, ktorý si zvyšuje kvalifikáciu a zamestnávateľom ktorý mu to umožňuje. Uviedol, že z § 155 ods. 1 zákonníka práce vyplýva, že zvyšovanie kvalifikácie je možné len vtedy, ak uvedený zamestnanec má uzatvorený pracovnoprávny vzťah so zamestnávateľom a dohoda o zvýšení kvalifikácie je až ďalšou dohodou, ktorou sa zamestnávateľ zaväzuje, že zamestnancovi umožní ďalšie zdokonaľovanie sa v jeho pracovnej činnosti. Okrem toho krajský súd k dohodám o vykonaní práce za účelom zvyšovania kvalifikácie uviedol, že takúto formu pracovnoprávneho aktu zákonník práce nepozná v súvislosti so vznikom a existenciou pracovnoprávneho vzťahu medzi zamestnancom a zamestnávateľom, ktorý má byť aktom založenia takéhoto pracovnoprávneho vzťahu.

7. K námietke nezákonnosti rozhodnutia a postupu, ktoré spočívalo v tom, že v oznámení o začatí správneho konania prvostupňový orgán neuviedol okrem protokolu a dodatku k protokolu žiadne iné doklady, krajský súd uviedol, že práve protokol bol podkladom pre vydanie napadnutého rozhodnutia, resp. prvostupňového rozhodnutia a v tomto sú uvedené všetky podstatné skutočnosti, ktoré prevzal prvostupňový orgán do odôvodnenia svojho rozhodnutia, pričom krajskému súdu nie je známe, aké ďalšie doklady mal žalobca na mysli, ktoré podľa jeho názoru neboli mu predložené pri prerokovaní protokolu, resp. pri oznámení o začatí správneho konania.

8. K námietke, že dodatok k protokolu nebol prerokovaný so žalobcom, krajský súd poukázal na to, že dodatkom k protokolu sa nezmenili výsledky prvostupňového orgánu, keďže tento skonštatoval, že žalobca nepredložil také námietky a dôkazy, ktoré by rozporovali skutočnosti a nedostatok zistený pri inšpekcii, pričom na zistenom nedostatku zotrval. Z hľadiska objektívnosti výsledkov dokazovania teda nebolo potrebné so žalobcom prerokovať dodatok k protokolu, hoci túto skutočnosť možno zohľadniť na ľarchu žalovaného, ktorý v rámci čistoty konania tento protokol mal predložiť žalobcovi na prerokovanie, avšak uvedené nemení žiadne podstatné skutočnosti zistené pri výkone inšpekcie a zachytené v protokole.

9. K námietke nezrozumiteľnosti protokolu z dôvodu, že opatrenia, ktoré prvostupňový orgán v protokole nariadil sú nekonkrétne, krajský súd uviedol, že z obsahu protokolu je zrejmé, že prvostupňový orgán nariadil žalobcovi, aby „prijal opatrenia na odstránenie zistených porušení predpisov a ich príčin a predložil Inšpektorátu práce Trnava písomnú informáciu o prijatých opatreniach na odstránenie zistených porušení a predpisov a ich príčin v lehote troch dní po uzatvorení protokolu“. K tomu krajský súd konštatoval, že prvostupňový orgán neuviedol konkrétne opatrenie,

avšak z obsahu protokolu je zrejmé, že tieto opatrenia majú smerovať k tomu, aby žalobca vykonal také potrebné opatrenia, aby boli splnené podmienky na zamestnanie siedmich štátnych príslušníkov Ukrajiny v zmysle zákona o službách zamestnanosti a aby prijatými opatreniami došlo zo strany žalobcu k legalizácii pracovnoprávných vzťahov týchto pracovníkov a teda aby neboli porušované ustanovenia § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. c/ zákona o nelegálnej práci. Skutočnosť, že opatrenia nie sú presne špecifikované, neovplyvňuje zákonnosť napadnutého rozhodnutia, keďže z vykonaného dokazovania bolo jednoznačne preukázané, že žalobca porušil pri zamestnávaní siedmich pracovníkov dodržiavanie zákazu nelegálneho zamestnávania podľa zákona o nelegálnej práci.

10. Námietku, že v danej veci malo byť nariadené ústne pojednanie v rámci správneho konania, krajský súd považoval za nedôvodnú, pretože zo strany správneho orgánu nenariadením ústneho pojednávania nedošlo k porušeniu procesných práv žalobcu. Krajský súd poukázal na zásadu jednotnosti, v zmysle ktorej mohol žalobca podávať vyjadrenia, návrhy, námietky a navrhovať a predkladať dôkazy na podporu svojich tvrdení počas celého správneho konania, čo ako účastník konania aj využil. Žalobcovi bola daná možnosť sa vyjadriť aj k dôvodom konania ktoré sú popísané v protokole, resp. v oznámení o začatí správneho konania v súlade s § 32 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) (ďalej aj len „správny poriadok“), pričom žalobca nepredložil jediný dôkaz a neuviedol také skutočnosti, ktoré by mali vplyv na prehodnotenie jeho porušenia zákona. V prípade, ak mal žalobca v priebehu konania reálny záujem oboznámiť sa s jednotlivými podkladmi pre rozhodnutie, mohol využiť napr. aj právo na nazretie do spisu podľa § 23 ods. 1 správneho poriadku. S poukazom na § 21 ods. 1 správneho poriadku, krajský súd zdôraznil, že správny orgán v danej veci nariadi ústne pojednanie, ak to vyžaduje povaha veci a najmä ak to prispeje k jej objasneniu alebo ak to ustanovuje osobitný zákon, pričom na konanie o správnom delikte žalobcu sa vzťahuje osobitný zákon, ktorým je zákon o nelegálnej práci, ktorý takúto povinnosť o nariadení ústneho pojednávania neukladá a posúdenie vhodnosti resp. potreby nariadenia ústneho pojednávania neprislúcha žalobcovi, ale správnemu orgánu a to len vtedy, pokiaľ nariadenie ústneho pojednávania bude mať svoje opodstatnenie. K tomu ďalej poukázal na rozsudok Najvyššieho súdu SR sp.zn. 4Sžo/262/2015 z 1. decembra 2016.

11. Za nedôvodnú považoval krajský súd aj námietku nezákonnosti protokolu, pretože z jeho obsahu je zrejmé, že sú v ňom zaznamenané všetky skutočnosti zachytené inšpektormi pri výkone inšpekcie na mieste kontroly, bola popísaná celá inšpekcia, vyhodnotený bol v súlade so zákonom o inšpekcii a obsahuje všetky zákonom predpísané náležitosti. Bolo v ňom riadne uvedené miesto, dátum, výkon inšpekcie, predmet inšpekcie, nebol opomenutý ani zoznam podkladov, na základe ktorých boli nedostatky ktoré boli v ňom uvedené zistené a je tam aj popis samotného zisteného nedostatku, ktorý jasne, určito a zrozumiteľne uvádza deň, miesto a čas výkonu kontroly, paragrafové znenie ustanovenia predpisu, ktorý bol žalobcom porušený s presným uvedením času a spôsobom akým bola povinnosť vyplývajúca z právneho predpisu porušená a identifikácia dotknutých osôb, tak aby skutok v ňom uvedený bol dostatočne určitý, nezameniteľný s iným skutkom. K tomu ďalej uviedol, že protokol nie je však jediným podkladom na ďalší postup prvostupňového orgánu, nevyvodzuje deliktuálnu zodpovednosť žalobcu, pretože uložené opatrenie neobsahuje sankciu a preto nemožno v tejto súvislosti hovoriť aj o nevykonateľnosti opatrenia, ako namietal žalobca, pretože v protokole je len uvedené, že žalobca má uskutočniť všetky opatrenia na odstránenie zistených skutočností, ktorými bol porušený zákon a protokol o výsledku inšpekcie práce ako celok nie je možné považovať za rozhodnutie vo veci samej a preto nemusí obsahovať náležitosti ako samotné rozhodnutie, t. j. výrokovú časť, odôvodnenie a poučenie.

12. K námietke, že nebol odstránený rozpor medzi tvrdením žalobcu a tvrdením prvostupňového orgánu o prítomnosti žalobcu na mieste kontroly v čase kontroly, krajský súd uviedol, že inšpekcia bola vykonávaná štyrmi inšpektormi, ktorí skonštatovali, že na mieste kontroly nebola prítomná okrem stavbyvedúceho - zamestnanca inej spoločnosti, žiadna iná osoba, pričom vierohodnosť týchto výpovedí nemožno spochybňovať, keďže išlo o štyroch pracovníkov, ktorí jednoznačným a určitým spôsobom dokumentovali v protokole o výsledku inšpekcie všetky skutočnosti, ktoré zistili pri výkone kontroly a z obsahu spisu krajský súd nezistil skutočnosti, z ktorých by bolo zrejmé, že niektorí z

týchto inšpektorov, ktorí kontrolu vykonávali mal akýmkoľvek spôsobom úmyselne poškodiť žalobcu v súvislosti s vykonanou kontrolou.

13. Námietku, že z oznámenia o začatí správneho konania nie je zrejmé, kto za prvostupňový orgán podpísal toto oznámenie a teda či sa nejednalo o osobu, ktorá mohla byť voči žalobcovi zaujatá, krajský súd vyhodnotil ako účelovú, pretože žalobca žiadnym relevantným spôsobom nepreukázal, že by akákoľvek osoba pracujúca na prvostupňovom orgáne mala úmysel žalobcu poškodiť a navyše žalobca sa mohol informovať na príslušnom prvostupňovom orgáne, kto inšpekciu práce vykonáva a kto bol tou osobou, ktorá podpísala oznámenie o začatí inšpekcie.

## II.

### Argumentácia účastníkov v kasačnom konaní

14. Žalobca ako sťažovateľ zastúpený advokátom, podal včas kasačnú sťažnosť z dôvodu, že krajský súd vec nesprávne právne posúdil, svoje rozhodnutie nedostatočne odôvodnil a odklonil sa od ustálenej rozhodovacej praxe krajského i kasačného súdu. Navrhol, aby kasačný súd zrušil napadnutý rozsudok krajského súdu a vec mu vrátil na ďalšie konanie, alebo aby zmenil napadnutý rozsudok krajského súdu tak, že zrušuje napadnuté rozhodnutie i prvostupňové rozhodnutie a vec vracia žalovanému na ďalšie konanie. Súčasne žiadal, aby mu bola priznaná náhrada trov konania. Nestotožnil sa s názorom krajského súdu, že protokol, obsahujúci všetky relevantné skutočnosti bol podkladom pre vydanie napadnutého rozhodnutia a namietal, že v oznámení o začatí správneho konania nebolo uvedené, že protokol bude podkladom pre rozhodnutie, ale bolo len konštatované, že „... Výkonom inšpekcie boli zistené inšpektorátom práce nedostatky, o čom bol spísaný Protokol č.: ITA-76-53-2.4/P-B24,28-18, zo dňa 06.06.2018 ...“ a v závere „...účastník konania má možnosť vyjadriť sa k podkladom pre vydanie rozhodnutia, spôsobu zisťovania, ako aj podať návrh na ich doplnenie vrátane predloženia ďalších listinných dôkazov ...“. Podľa sťažovateľa sa z uvedeného nezodvedel, ktoré podklady, dôkazy správny orgán použije a ktoré naopak nepoužije pre vydanie rozhodnutia a túto skutočnosť sa dozvedel až z prvostupňového rozhodnutia. Podľa sťažovateľa bolo potrebné tieto podklady špecifikovať. Nestotožnil sa s vyhodnotením námietky ohľadom toho, že nie je zrejmé, kto oznámenie o začatí správneho konania podpísal, keďže podľa neho nie je jeho povinnosťou preukazovať, že niektorá osoba z prvostupňového správneho orgánu mala úmysel ho poškodiť, pretože je úlohou správneho orgánu preukázať, že za oprávnenú osobu podpisuje listiny osoba, ktorá má na takéto úkony oprávnenie. Nejasnú identitu osoby, ktorá podpisovala namieta aj vo vzťahu k prvostupňovému rozhodnutiu, pričom krajský súd sa touto námietkou podľa sťažovateľa nezaoberal.

15. S poukazom na vyhodnotenie krajského súdu vo vzťahu k námietke nezákonnosti protokolu namietal, že podstatou jeho námietky bolo, že inšpektor mu v protokole nemohol uložiť povinnosť prijať opatrenia a podať písomnú informáciu o prijatých opatreniach na odstránenie zistených nedostatkov, lebo z protokolu je zrejmé, že inšpektor práce nenariadil opatrenie podľa § 12 ods. 2 písm. a/, b/ zákona o inšpekcii práce. Podľa sťažovateľa protokol a v ňom uložené opatrenia vo vzťahu k sťažovateľovi má povahu fiktívneho rozhodnutia. Pre vymožitelnosť a vykonateľnosť týchto povinností, tieto musia byť náležite identifikované a špecifikované. Ďalej namietal nezrozumiteľnosť protokolu z dôvodu, že z jeho obsahu je zrejmé, že inšpektor v ňom nenariadil opatrenia podľa § 12 ods. 2 písm. a/ a b/ zákona o inšpekcii práce a teda ani nemohol uložiť sťažovateľovi povinnosť prijať opatrenia na odstránenie zistených porušení a ani povinnosť predložiť prvostupňovému orgánu písomnú informáciu o prijatých opatreniach. Ďalej uviedol, že nenamieta to, že s ním nebol dodatok k protokolu prerokovaný, ale to, že dodatok neobsahuje stanovisko k jeho vyjadreniu k protokolu, v tejto súvislosti poukázal na obsah svojho vyjadrenia a vyjadrenie inšpektora v dodatku k protokolu a uviedol, že uvedené nepovažuje za dostačujúce a spĺňajúce požiadavky na stanovisko. Podľa sťažovateľa inšpektor nezaujal stanovisko, ale len prekopíroval časť textu z protokolu a nevyjadril sa ku všetkým skutočnostiam vo vyjadrení sťažovateľa k protokolu. Ďalej sa sťažovateľ s poukazom na rozsudok Krajského súdu v Trnave sp.zn. 14S/150/2015 z 16. júna 2016 a Krajského súdu v Košiciach

sp.zn. 8S/4/2018 z 27. júla 2020 namietal, že povinnosť prerokovania dodatku k protokolu vyplýva priamo z § 14 ods. 3 písm. a/ v spojení s § 13 ods. 2 zákona o inšpekcii. Sťažovateľ ďalej poukázal okrem citovaných rozsudkov aj na rozsudok Krajského súdu v Žiline sp.zn. 26S/57/2012 z 18. júla 2013 a žiadal, aby kasačný súd ustálil rozhodovaciu prax vo veciach preskúmania zákonnosti protokolov z výkonov inšpekcie práce, keďže krajské sudy rozhodujú rozdielne.

16. Nestotožnil sa s vyhodnotením námietky nesprávneho právneho posúdenia veci a s poukazom na bod 37 odôvodnenia napadnutého rozsudku namietal, že krajský súd sa vôbec nevysporiadal so skutočnosťou, že sťažovateľ zamestnával cudzích štátnych príslušníkov, ktorí boli v čase kontroly v procese zamestnania štátnych príslušníkov tretích krajín s miestom výkonu práce na území SR podľa § 23a ods. 1 písm. u) zákona o službách zamestnanosti platného v čase kontroly, pričom krajský súd neskúmal ani neodôvodnil rozdiel v zákone o službách zamestnanosti s jeho neskorším znením. Namietal, že krajský súd ani žalovaný neposudzovali predmet konania komplexne, neprihliadali na ustanovenie osobitného predpisu, na ktoré toho času vtedajšia právna úprava odkazovala, ktorým je § 23 ods.2 a 6 zákona č. 404/2011 Z.z. Ďalej namietal, že krajský súd sa nevysporiadal s pojmom zvyšovania kvalifikácie a taktiež namietal, že bol ako zamestnávateľ prítomný pri zvyšovaní kvalifikácie na kontrolovanom mieste v čase výkonu kontroly.

17. Sťažovateľ namietal aj porušenie práva byť vo veci vypočutý, kedy s poukazom na bod 44 odôvodnenia napadnutého rozsudku uviedol, že povaha veci si vyžadovala podrobné preskúmanie a odôvodnenie a vo veci existujú tvrdenia sťažovateľa, ktoré sú v rozpore so závermi správnych orgánov, pričom tieto rozpory neboli podľa sťažovateľa odstránené.

18. Žalovaný sa vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti stotožnil s napadnutým rozsudkom krajského súdu, k meritu veci uviedol v zásade svoju predchádzajúcu argumentáciu a navrhol kasačnú sťažnosť zamietnuť ako nedôvodnú. K námietke porušenia zásady úzkej súčinnosti v súvislosti s nepredložením podkladov poukázal na oznámenie o začatí správneho konania a uviedol, že sťažovateľ mal možnosť vyjadriť sa k nemu a zároveň využiť ďalšie procesné práva, ktoré mu priznáva správny poriadok najmä vo vzťahu k právu na nazeranie do spisov. K námietke nezákonnosti oznámenia o začatí správneho konania z dôvodu absencie zistenia, ktorá osoba mala toto oznámenie podpísať uviedol, že všetky úkony prvostupňového orgánu podpisuje oprávnená osoba, ktorou je buď štatutár, alebo osoba poverená na základe interného aktu, pričom uvedené oznámenie podpísal L.Y.. L. Y., na základe poverenia hlavného inšpektora práce z 1. júna 2018. K námietkam týkajúcim sa opatrení v nariadení časti protokolu a prerokovania protokolu a dodatku k protokolu aj s poukazom na svoju argumentáciu v odôvodnení uviedol, že popis nedostatku jasne, určito a zrozumiteľne uvádza deň, čas a miesto výkonu inšpekcie práce, paragrafové znenie ustanovenia predpisu, ktorý bol porušený, s presným uvedením času a spôsobu, akým bola povinnosť vyplývajúca z právneho predpisu porušená a identifikáciu osôb tak, aby skutok v ňom uvedený bol dostatočne určitý a nezameniteľný s iným skutkom. Vo vzťahu k nariadení časti uviedol, že v predmetnej veci má zistený nedostatok taký charakter, pri ktorom nie je možné uložiť zamestnávateľovi povinnosť dodržať tú ktorú podmienku zamestnávania štátnych príslušníkov tretej krajiny na SR podľa zákona o službách zamestnanosti, ktoré v čase kontroly nelegálne zamestnával, keďže cit. zákon poskytuje niekoľko možností, ktorých naplnenie závisí od vôle samotného zamestnávateľa ale aj samotného príslušníka tretej krajiny a od iných aspektov a okolností na ne sa vzťahujúcich. Protokol podľa žalovaného ešte nevyvodzuje deliktuálnu zodpovednosť, pretože uložené opatrenie neobsahuje sankciu. Ďalej uviedol, že ak by prvostupňový orgán aj napriek tomu, že dodatkom nenechal nedostatky v prerokovanom protokole, tento opätovne prerokoval s kontrolovaným subjektom a dal by sa mu opätovne vyjadriť, vznikol by nikdy nekončiaci sa kolobeh vyjadrení a dodatkov k protokolu. K tomu ďalej poukázal na rozsudky Krajského súdu v Košiciach sp.zn. 7S/102/2015 z 31. januára 2018 a sp.zn. 6S/62/2017 z 8. marca 2018, Krajského súdu v Banskej Bystrici sp.zn. 24S/75/2017 z 18. januára 2018 a Najvyššieho súdu SR sp.zn. 3Sžk/4/2018 a sp.zn. 3Sžk/22/2017. K námietke nedôveryhodnosti tvrdení inšpektorov uviedol, že všetci štyria inšpektori boli očitými svedkami toho, ako štátni príslušníci tretej krajiny riadne vykonávali zateplňovacie práce samostatne bez akéhokoľvek školiaceho procesu tak, ako to následne bolo zaznamenané v protokole. Keďže sa konateľ sťažovateľa nenachádzal na mieste kontroly, zoznam kontrolovaných osôb podpísal p. T. U. ako generálny dodávateľ stavby, ktorý

následne poskytol inšpektorom kontakt na sťažovateľa. Pokiaľ by bolo pravdivé tvrdenie sťažovateľa, že sa nachádzal na mieste výkonu kontroly a realizoval proces školenia, potom by bol protokol podpísaný priamo ním.

### III.

#### Posúdenie kasačného súdu

19. V zmysle čl. 154g ods. 4 a 6 Ústavy v spojení s § 101e ods. 2 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj len „zákon č. 757/2004 Z.z.“) odo dňa 1. augusta 2021 začal Najvyšší správny súd SR činnosť a stal sa príslušným na konanie vo všetkých veciach, v ktorých do 31. júla 2021 konali senáty správneho kolégia Najvyššieho súdu SR. Predmetná kasačná sťažnosť bola predložená Najvyššiemu súdu SR 30. októbra 2020 a bola zaregistrovaná pod sp.zn. 4Asan/21/2020. V zmysle uvedeného je od 1. augusta 2021 na konanie o predmetnej kasačnej sťažnosti príslušný Najvyšší správny súd SR. Vec bola v zmysle § 51 ods. 1 zákona č. 757/2004 Z.z. v súlade s platným a účinným Rozvrhom práce Najvyššieho správneho súdu SR náhodným výberom pomocou technických prostriedkov a programových prostriedkov schválených Ministerstvom spravodlivosti SR pridelená senátu 5S Najvyššieho správneho súdu SR, ktorý o nej rozhodol v zložení uvedenom v záhlaví tohto rozhodnutia pod pôvodnou spisovou značkou. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 11 písm. h/ SSP) preskúmal napadnutý rozsudok, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo v medziach dôvodov podanej kasačnej sťažnosti v zmysle § 453 ods. 1 a 2 SSP, kasačnú sťažnosť prejednal postupom bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP), keď deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne 5 dní vopred na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky <http://www.nssud.sk> (§ 137 ods. 2 a 3 SSP) a kasačnú sťažnosť sťažovateľa podľa § 461 SSP zamietol ako nedôvodnú.

20. Podľa § 19 ods. 2 písm. a/ bod. 1 zák. 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 účinnom ku dňu vydania prvostupňového rozhodnutia, inšpektorát práce uloží pokutu zamestnávateľovi alebo fyzickej osobe za porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania od 2 000,- € do 200 000,- €, a ak ide o nelegálne zamestnávanie dvoch a viac fyzických osôb súčasne, najmenej 5 000,- €.

21. Podľa § 21 ods. 1 písm. c/ zák.č. 5/2004 Z.z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, v znení účinnom ku dňu vydania prvostupňového rozhodnutia, zamestnávateľ môže zamestnávať len štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý má udelené povolenie na zamestnanie a udelený prechodný pobyt na účel zamestnania,22c) ak osobitný predpis neustanovuje inak,22ca).

22. Podľa § 2 ods. 2 písm. c/ zák.č. 82/2005 Z.z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, v znení účinnom ku dňu vydania prvostupňového rozhodnutia nelegálne zamestnávanie je zamestnávanie právnickou osobou alebo fyzickou osobou, ktorá je podnikateľom,1) ak využíva závislú prácu štátneho príslušníka tretej krajiny a nie sú splnené podmienky na jeho zamestnávanie podľa osobitného predpisu.4)

23. Podľa § 3 ods. 2 zák.č. 82/2005 Z.z., právnická osoba a fyzická osoba, ktorá je podnikateľom, nesmie nelegálne zamestnávať podľa § 2 ods. 2 a 3. Fyzická osoba nesmie nelegálne zamestnávať podľa § 2 ods. 3.

24. Kasačný súd po oboznámení sa so spisovým materiálom konštatuje, že má za preukázaný skutkový stav zistený správnymi orgánmi a z tohto dôvodu ho nebude opätovne popisovať a vyjadrí sa len k podstatným kasačným námietkam sťažovateľa.

25. Sťažovateľ namietal, že sa z oznámenia o začatí správneho konania nedozvedel, ktoré podklady, dôkazy správny orgán použije a ktoré naopak nepoužije pre vydanie rozhodnutia a túto skutočnosť sa dozvedel až z prvostupňového rozhodnutia, pričom podľa sťažovateľa bolo potrebné tieto podklady

špecifikovať. K tejto námietke kasačný súd uvádza, že z oznámenia o začatí správneho konania je zrejmé, že ide o správne konanie vo veci uloženia pokuty za správny delikt vo vzťahu k nelegálnemu zamestnávaniu, taktiež je z neho zrejmé, ktoré právne predpisy mali byť porušené, taktiež je zreteľne uvedené, že toto porušenie je založené na zisteniach uvedených v protokole, z čoho vyplýva, že tento je jedným z podkladov pre rozhodnutie a v neposlednom rade predmetné oznámenie obsahuje poučenie v zmysle § 33 správneho poriadku, podľa ktorého má sťažovateľ ako účastník konania právo navrhovať dôkazy a ich doplnenie a možnosť, aby sa pred vydaním rozhodnutia mohol vyjadriť k podkladom pre rozhodnutie, k spôsobu zisťovania, prípadne navrhnúť jeho doplnenie. Kasačný súd uvádza, že obsahové náležitosti oznámenia o začatí konania nie sú v správnom poriadku upravené a preto námietka sťažovateľa vo vzťahu k presnej špecifikácii podkladov v zásade nemá výslovnú oporu v zákone, avšak nemožno spochybníť, že je nevyhnutné, aby účastník konania mal možnosť oboznámiť sa s podkladmi pre rozhodnutie. V tejto súvislosti kasačný súd poukazuje na skutočnosť, že účastník konania mal takúto možnosť prostredníctvom využitia inštitútu nazerania do spisu, čo však nevyužil. V tomto ohľade tak jeho námietka o to viac nebola spôsobilá spochybníť zákonnosť postupu pred vydaním napadnutého rozhodnutia. Námietku ohľadom toho, že nebolo zrejmé, kto oznámenie podpísal považuje kasačný súd za zástupnú, keďže jednak je na oznámení o začatí konania, ako aj na protokole, dodatku k protokolu a rozhodnutiach správnych orgánov uvedené, v mene ktorej konkrétnej osoby bol ten ktorý dokument podpísaný spolu s uvedením funkcie a okrem toho sa možno stotožniť s vyjadrením žalovaného, že všetky úkony prvostupňového orgánu podpisuje oprávnená osoba, ktorou je buď štatutár, alebo osoba poverená na základe interného aktu.

26. Kasačný súd konštatuje, že pokiaľ sťažovateľ namieta, že v protokole mu bol inšpektor povinný uložiť konkrétne opatrenia, na čom založil aj podstatu svojich námietok týkajúcich sa nezákonnosti protokolu, uvedené neobstojí, keďže v zmysle judikatúry kasačného súdu (napr. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp.zn. 10Sžk/12/2019 z 29. apríla 2020), ak inšpektor práce v súlade s ustanovením § 12 ods. 2 zákona o inšpekcii práce, o aké išlo aj v prejednávanej veci, uloží v protokole o výsledku inšpekcie práce kontrolovanému subjektu povinnosť prijať opatrenia na odstránenie zistených porušení predpisov, nie je povinný ani oprávnený kontrolovanému subjektu v tomto protokole zároveň určiť konkrétny spôsob vykonania nápravy, ale len cieľ, t.j. konečný výsledok, ktorý sa má dosiahnuť. Kasačný súd zároveň uvádza, predmetom súdneho prieskumu bol správny delikt sťažovateľa a uložené opatrenia, resp. ich formulácia v protokole, nemá vplyv na ostatné zistenia z protokolu, ktoré boli podkladom pre vyvodenie záverov o deliktuálnej zodpovednosti sťažovateľa.

27. Pokiaľ ide o neprerokovanie dodatku k protokolu, kasačný súd poukazuje na svoju predchádzajúcu judikatúru (napr. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp.zn. 6Sžk/35/2019 z 20. mája 2020) a konštatuje, že inšpektor práce nie je povinný s kontrolovaným subjektom prerokovať dodatok k protokolu o vyšetrení príčin vzniku závažného pracovného úrazu. Vzhľadom na obsahové náležitosti dodatku k tomuto protokolu (vyjadrenie kontrolovaného subjektu k protokolu a stanovisko inšpektora práce k tomuto vyjadreniu) dodatok nemá spôsobilosť priamo zasiahnuť do právnej sféry kontrolovaného subjektu, na rozdiel od samotného protokolu, ktorý je potrebné s kontrolovaným subjektom riadne prerokovať. V nadväznosti na uvedené a s ohľadom na kasačnú námietku sťažovateľa, že dodatok protokolu neobsahoval riadne stanovisko k jeho vyjadreniu kasačný súd uvádza, že po oboznámení sa s obsahom dodatku k protokolu je zrejmé, že inšpektor v ňom reagoval na vyjadrenie sťažovateľa k protokolu a dostatočne jasne uviedol, že zotráva na zisteniach tak, ako boli uvedené v protokole, keďže sťažovateľ svojim vyjadrením nezmenil skutkový stav zistený v protokole.

28. K námietke spočívajúcej v tom, že nebolo vo veci nariadené ústne pojednávanie kasačný súd uvádza, že túto považuje za neopodstatnenú. Kasačný súd poukazuje na § 21 ods. 1 správneho poriadku, ktorý ukladá správnomu orgánu povinnosť nariadiť ústne pojednávanie, ak to ustanoví osobitný zákon alebo to vyžaduje povaha veci, najmä ak sa tým prispeje k jej objasneniu. Ustanovenie § 21 ods. 1 správneho poriadku teda dáva správnomu orgánu možnosť zväžiť (ak osobitný zákon neustanovuje povinnosť nariadiť ústne pojednávanie), či k prejednávaniu veci s ohľadom na jej povahu je potrebné nariadiť ústne pojednávanie. Ústne pojednávanie sa vo všeobecnosti v správnom konaní na



rozdiel od súdneho konania nevyžaduje. Ústne pojednávanie správny orgán nariaďuje len v prípadoch, ak to vzhľadom na povahu prejednávanej veci považuje za potrebné za účelom zistenia a objasnenia skutkového stavu veci. Na ústnom konaní možno vykonať aj niektoré dôkazy. Ústne pojednávanie vo veci môže nariadiť prvostupňový aj druhostupňový správny orgán, čo však v danom prípade správne orgány v rámci svojho správneho uváženia s ohľadom na povahu zistení nepovažovali za potrebné. Cieľom ústneho pojednávania v správnom konaní je predovšetkým zistiť skutočný stav veci, odstrániť rozpory medzi tvrdeniami viacerých účastníkov správneho konania, prípadne vykonať ohliadku resp. výsluch svedkov. Zákon o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní ako osobitný predpis povinnosť nariadiť ústne pojednávanie správny orgán v konaní o uložení pokuty za iný správny delikt neustanovuje a správne orgány zistenia uvedené v protokole považovali za dostatočné pre vyvodenie deliktnej zodpovednosti sťažovateľa. K uvedenému kasačný súd poukazuje aj na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva, podľa ktorej neuskutočnenie ústneho pojednávania nespôsobuje ujmu vo vzťahu k 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 zložitou (napr. Varela Assalino proti Portugalsku rozhodnutie z 25. apríla 2002, č. sťažnosti 64336/01). Rovnako Najvyšší súd Slovenskej republiky vo svojom rozhodnutí sp. zn. 6Asan/2/2016 zo dňa 13. decembra 2017 uviedol, že „nariadenie ústneho pojednávania správnymi orgánmi vo veciach správnych deliktov a iných správnych deliktov je len fakultatívne. 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.“.

29. Kasačný súd pri rozhodovaní o podanej sťažnosti ustálil, že kľúčovými dôvodmi pre jeho rozhodnutie vo veci samej boli tie právne a skutkové okolnosti, ktoré sú podrobne hodnotené zo strany kasačného súdu v texte tohto odôvodnenia. Hoci jeho pozornosť neušlo, že sťažovateľ v kasačnej sťažnosti uvádza aj iné sťažnostné body, tieto nie sú schopné negovať relevanciu záverov kasačného súdu, ktoré tvoria materiálny základ pre výrokovú časť tohto rozhodnutia, a ktoré sú detailne prezentované vyššie v tomto odôvodnení. Z dôvodu marginálnej povahy zvyšných kasačných bodov pre výrok rozhodnutia kasačného súdu, kasačný súd o nich súhrne uvádza, že tieto samostatne ani kumulovane neboli pre vec podstatné, a preto ich kasačný súd detailnejšie v texte tohto odôvodnenia nehodnotí.

30. Kasačný súd konštatuje, že krajský súd sa v napadnutom rozsudku zaoberal všetkými relevantnými námietkami, preskúmal zákonnosť postupu a rozhodnutia žalovaného a svoje rozhodnutie náležite a presvedčivo odôvodnil. S predmetnými námietkami sa krajský súd dostatočne vysporiadal a aj v súlade s judikatúrou kasačného súdu vyvodil správne právne a skutkové závery, pričom neponechal otvorenú žiadnu spornú otázku, ktorej riešenie by bolo relevantné pre posúdenie prejednávanej veci. Kasačný súd preto v nadväznosti na uvedené konštatuje, že námietky sťažovateľa obsiahnuté v kasačnej sťažnosti tak neboli spôsobilé spochybniť vecnú správnosť napadnutého rozsudku krajského súdu, ani rozhodnutí správnych orgánov a preto tieto vyhodnotil ako nedôvodné. Vzhľadom na vyššie uvedené tak kasačnú sťažnosť zamietá ako nedôvodnú podľa § 461 SSP.

31. O náhrade trov kasačného konania rozhodol tak, že sťažovateľovi, ktorý v tomto konaní nemal úspech, ich náhradu podľa § 167 v spojení s § 467 ods. 1 SSP nepriznal a žalovanému ich náhrada nevyplýva zo zákona.

32. Toto rozhodnutie prijal Najvyšší správny súd SR v senáte pomerom hlasov 3:0.

## **Poučenie :**

Proti tomuto rozsudku opravný prostriedok nie je prípustný.

