

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 4Stk/9/2021
Identifikačné číslo spisu: 4019200025
Dátum vydania rozhodnutia: 21. apríla 2022
Meno a priezvisko: JUDr. Monika Valašiková
Funkcia: predsedníčka senátu
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2022:4019200025.1

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: Bang Joo Electronics Slovakia spol. s r. o, so sídlom Družstevná 5, 942 01 Šurany, IČO: 35 879 807, právne zastúpený: Advokátska kancelária JUDr. Eleonóra Zuzáková, s. r. o., so sídlom Mierové nám. 943/4, 924 01 Galanta, IČO: 47 244 160, proti žalovanému (sťažovateľovi): Národný inšpektorát práce, so sídlom Masarykova 10, 040 01 Košice, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č.: PO/BEZ/2018/5521, O-506/2018 zo dňa 12.11.2018, v konaní o kasačnej sťažnosti žalovaného proti právoplatnému rozsudku Krajského súdu v Nitre č.k. 26S/5/2019-157 zo dňa 28.11.2019, takto

r o z h o d o l :

Kasačnú sťažnosť sťažovateľa z a m i e t a .

Žalobcovi sa p r i z n á v a právo na úplnú náhradu trov kasačného konania.

O d ô v o d n e n i e

I.

Konanie pred správnym súdom

1. Napadnutým rozsudkom č.k. 26S/5/2019-157 zo dňa 28.11.2019 Krajský súd v Nitre (ďalej aj „krajský súd“ alebo „správny súd“) rozhodol tak, že zrušil rozhodnutie žalovaného č. PO/BEZ/2018/5521, O-506/2018 zo dňa 12.11.2018 (ďalej aj ako „druhostupňové rozhodnutie“ alebo „rozhodnutie žalovaného“) v spojení s rozhodnutím Inšpektorátu práce Nitra (ďalej aj ako „prvostupňový správny orgán“) č. 173/18/práv., IPNR_KHIP/ROZ/2018/2636 zo dňa 06.08.2018 (ďalej ako „prvostupňové rozhodnutie“) a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Žalovaného zaviazal zaplatiť náhradu trov konania v rozsahu 100 %.

2. V odôvodnení rozsudku správny súd konštatoval, že u žalobcu bola vykonaná inšpekcia práce zameraná na kontrolu dodržiavania zákazu nelegálneho zamestnávania a zákazu práce alebo služby

podľa zákona č. 82/2005 Z.z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní v znení neskorších predpisov (ďalej aj ako „zákon o nelegálnom zamestnávaní“). Na základe vydaných protokolov a ich dodatkov prvostupňový správny orgán podľa § 7 ods. 3 písm. i/ zákona č. 125/2006 Z.z. o inšpekcii práce v znení neskorších predpisov (ďalej aj ako „zákon o inšpekcii práce“) a podľa § 46 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“) rozhodol vo veci prvostupňovým rozhodnutím, ktorým žalobcovi podľa § 7b ods. 8 zákona o nelegálnom zamestnávaní uložil pokutu vo výške 25.000,- eur (dvadsaťpäťtisíc eur) za porušenie zákazu vyplývajúceho z ustanovenia § 7b ods. 5 písm. b) zákona o nelegálnom zamestnávaní (zákaz prijať prácu) tým, že zamestnávateľ prijal vnútroštátnu dodávku prác od právnickej osoby Picasso, s.r.o. - Personálna agentúra MAX, Štefánikova 21/111, 917 01 Trnava (ďalej ako „Picasso, s.r.o. - Personálna agentúra MAX“), konkrétnych fyzických osôb, ktoré nelegálne zamestnávala právnická osoba Ridenti s.r.o., Elgartova 497/12, Husovice, 614 00 Brno, Česká republika (ďalej ako „Ridenti s.r.o.“) a SAMMAROL s.r.o., Příkop 843/4, Zábřdovice, 602 00 Brno, Česká republika (ďalej ako „SAMMAROL s.r.o.“).

3. Žalovaný o odvolaní rozhodol správnou žalobou napadnutým rozhodnutím tak, že zmenil odvolaním napadnuté prvostupňové rozhodnutie vo výrokovej časti, pričom žalobcovi uložil pokutu vo výške 25.000,- eur (dvadsaťpäťtisíc eur) podľa § 7b ods. 7 zákona o nelegálnom zamestnávaní v znení účinnom do 31.12.2017 za porušenie zákazu vyplývajúceho z § 7b ods. 5 písm. b/ zákona o nelegálnom zamestnávaní, pretože žalobca prijal cezhraničnú dodávku prác od Ridenti s.r.o. na základe zmluvy uzatvorenej dňa 01.03.2015 medzi žalobcom a spoločnosťou Picasso, s.r.o. - Personálna agentúra MAX a medzi spoločnosťou Picasso, s.r.o. - Personálna agentúra MAX a poskytovateľom prác Ridenti s.r.o. zo dňa 15.07.2016 prostredníctvom v rozhodnutí uvedených konkrétnych fyzických osôb, ktoré poskytovateľ prác Ridenti s.r.o. nelegálne zamestnával v rozpore s § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. b/ zákona o nelegálnom zamestnávaní nespĺnením prihlasovacích povinností voči Sociálnej poisťovni podľa § 231 ods. 1 písm. b/ bod 1. zákona č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení najneskôr pred začatím výkonu práce týchto fyzických osôb a SAMMAROL s.r.o., ktorú žalobcovi poskytol na základe zmluvy uzatvorenej dňa 01.03.2015 medzi žalobcom a spoločnosťou Picasso, s.r.o. - Personálna agentúra MAX a medzi spoločnosťou Picasso, s.r.o. - Personálna agentúra MAX a poskytovateľom prác SAMMAROL s.r.o. prostredníctvom v rozhodnutí uvedených konkrétnych fyzických osôb, ktoré poskytovateľ prác SAMMAROL s.r.o. nelegálne zamestnával v rozpore s § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. b/ zákona o nelegálnom zamestnávaní nespĺnením prihlasovacích povinností voči Sociálnej poisťovni podľa § 231 ods. 1 písm. b/ bod 1. zákona č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení najneskôr pred začatím výkonu práce týchto fyzických osôb.

4. Správny súd dospel k záveru, že vychádzajúc zo skutkových zistení z administratívneho konania a právnych záverov týkajúcich sa zákonných znakov skutkovej podstaty správneho deliktu upravenej v § 7b ods. 7 v spojení s ods. 5 zákona o nelegálnom zamestnávaní, za ktorý žalovaný uložil žalobcovi pokutu, že v prejednávanej veci neboli naplnené zákonné znaky uvedenej skutkovej podstaty, a to existencia zmluvného vzťahu práve medzi žalobcom ako administratívno-právne zodpovedným subjektom a poskytovateľom služby (t.j. medzi žalobcom a Ridenti s.r.o., resp. SAMMAROL s.r.o.), na základe ktorého administratívno-právne zodpovedný subjekt prijal prácu alebo službu od poskytovateľa služby, ktorý ju administratívno-právne zodpovednému subjektu poskytol, a to práve prostredníctvom fyzickej osoby, ktorú nelegálne zamestnáva. Nenaplnenie znakov objektívnej stránky správneho deliktu podľa § 7b ods. 7 v spojení s ods. 5 zákona o nelegálnom zamestnávaní spočívalo v tom, že žalobcovým poskytovateľom predmetnej služby v zmysle uvedeného ustanovenia zákona o nelegálnom zamestnávaní bola spoločnosť Picasso, s.r.o. - Personálna agentúra MAX (keď práve s touto mal žalobca uzatvorenú zmluvu, na základe ktorej mu poskytovala dojednané služby, na čom nič nemení skutočnosť, že ich žalobcovi poskytla subdodávateľsky), pričom spoločnosť Picasso, s.r.o. - Personálna agentúra MAX ich žalobcovi neposkytla prostredníctvom žiadnej fyzickej osoby, ktorú by práve táto spoločnosť nelegálne zamestnávala. Na základe uvedeného mal krajský súd za to, že napadnuté rozhodnutie žalovaného je potrebné zrušiť a po prípadnom nezistení nových skutočností v administratívnom konaní, konanie zastaviť.

II.

Kasačná sťažnosť žalovaného a vyjadrenie žalobcu

5. Proti rozsudku krajského súdu podal žalovaný včas kasačnú sťažnosť (ďalej aj ako „sťažovateľ“) z dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm. g) zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“) a navrhol rozsudok zrušiť a vec vrátiť krajskému súdu na ďalšie konanie, a zároveň žalobcovi nepriznať náhradu trov konania.

6. Kasačný sťažovateľ nesúhlasil so záverom správneho súdu o neexistencii zmluvných vzťahov uvádzajúc, že práca 337 identifikovaných zamestnancov bola poskytovaná priamo žalobcovi na základe existujúcich zmluvných vzťahov medzi žalobcom a spoločnosťami Ridenti s.r.o. a SAMMAROL s.r.o. Zmluvné vzťahy boli založené na základe Rámcovej zmluvy o poskytovaní služieb zo dňa 01.03.2015 medzi žalobcom a Picasso, s.r.o. - Personálna agentúra MAX (ďalej aj ako „Rámcová zmluva“) a medzi Picasso, s.r.o. a Ridenti s.r.o. zo dňa 15.07.2016 a SAMMAROL s.r.o. zo dňa 12.01.2015. Z Rámcovej zmluvy o poskytovaní služieb zo dňa 01.03.2015 vyplýva, že zmluvné strany sa dohodli a žalobca výslovne a bez akýchkoľvek výhrad a pripomienok súhlasil s tým, že Picasso, s.r.o. - Personálna agentúra MAX, s.r.o. je oprávnený zabezpečiť poskytovanie časti, resp. celého rozsahu služieb podľa uvedenej zmluvy prostredníctvom tretích osôb (subdodávateľov fyzických a/alebo právnických osôb), pričom výber subdodávateľa je výlučne k dispozícii Picasso, s.r.o. - Personálna agentúra MAX ako poskytovateľa. Sťažovateľ bol presvedčený, že zo zistených skutočností je jednoznačné, že vzhľadom na uzatvorené zmluvné vzťahy, práve spoločnosti Ridenti s.r.o. a SAMMAROL s.r.o. poskytovali svojich zamestnancov priamo žalobcovi.

7. Sťažovateľ ďalej uviedol, že žalobca prijal priamo na svojom pracovisku prácu dotknutých osôb, preukázateľne plnili pracovné úlohy žalobcu, činnosť sa vykonávala v priestoroch žalobcu, pracovnými prostriedkami žalobcu a na jeho zariadeniach. Sťažovateľ zotrval na svojom stanovisku, že žalobca preukázateľne neprijal službu od Picasso, s.r.o. - Personálna agentúra MAX, ale prijal prácu od Ridenti s.r.o. a SAMMAROL s.r.o. a navyše táto práca bola vykonávaná nelegálne, a teda išlo o porušenie zákazu prijat' cezhraničnú dodávku práce podľa § 7b ods. 5 písm. b/ zákona o nelegálnom zamestnávaní.

8. V kasačnej sťažnosti dal sťažovateľ do pozornosti dôvodovú správu k zákonu č. 351/2015 Z.z., ktorým sa do zákona o nelegálnom zamestnávaní doplnil správny delikt, ktorý bol predmetom správneho konania, z ktorej vyplýva, že účelom návrhu je pri obchodnoprávných vzťahoch zabezpečiť účinnejší boj s nelegálnou pracou a nelegálnym zamestnávaním. Uvedený návrh reagoval na prax, keď si napr. subjekt so sídlom v Slovenskej republike objedná službu od subjektu usadeného napr. v Českej republike, pričom tento poskytuje službu na základe dohody o vykonaní práce uzatvorenej podľa Zákonníka práce Českej republiky občanmi Slovenskej republiky, ktorí obvykle pracujú na území Slovenskej republiky, a ktorí nepreukážu príslušnosť k českému systému sociálneho poistenia a nie sú prihlásení ani do systému slovenského sociálneho poistenia. Z uvedeného je jednoznačný úmysel zákonodarcu, aby odberateľ práce alebo služby bol spoluzodpovedný za dodržiavanie zákazu nelegálneho zamestnávania, pričom ide o absolútnu objektívnu zodpovednosť, z ktorej sa odberateľ nemôže vyvinúť. Úmysel a vôľa zákonodarcu je týmto jednoznačne daná a preto pri akceptovaní vôle zákonodarcu nemožno prijať konštatovanie krajského súdu, že v danom prípade došlo k neprípustnému extenzívnemu výkladu. Aj napriek tomu, že medzi žalobcom a spoločnosťami Ridenti s.r.o. a spoločnosťou SAMMAROL s.r.o. nebola uzatvorená ani jedna zmluva, z vykonaného dokazovania je zrejmé, že prácu prijímal žalobca na svojom pracovisku priamo od zamestnancov týchto spoločností, pričom takéto konanie považoval sťažovateľ za zneužitie práva. Pri zotrvaní na názore krajského súdu (podľa sťažovateľa formalistického a gramatického výkladu ustanovenia § 7b ods. 5 písm. b/ zákona o nelegálnom zamestnávaní) by žalobca dosiahol beztretnosť svojho konania.

9. V prerokúvanej veci bol sťažovateľ presvedčený, že aj keď žalobca nemal uzatvorenú zmluvu so spoločnosťami Ridenti s.r.o. a SAMMAROL s.r.o. ako poskytovateľmi práce alebo služieb, zamestnanci týchto spoločností vykonávali prácu priamo pre žalobcu, na jeho pracovisku, na základe jeho pokynov, s jeho pracovnými prostriedkami a na jeho zariadeniach. Takéto konanie sťažovateľ považoval za zneužitie práva, keď je preukázané prijatie práce získanej nelegálnym zamestnávaním a uvedené konanie nemôže používať právnu ochranu. Žalobca naopak uviedol, že mal uzavretú zmluvu výlučne so spoločnosťou Picasso, s.r.o. - Personálna agentúra MAX ako svojim subdodávateľom, preto nemôže ísť o naplnenie skutkovej podstaty správneho deliktu podľa § 7b ods. 5 písm. b/ zákona o nelegálnom zamestnávaní.

10. Žalobca v písomnom vyjadrení doručenom správneému súdu dňa 17.03.2020 navrhol kasačnú sťažnosť zamietnuť, keďže túto považuje za nedôvodnú. Žalobca uviedol, že nikdy nebol v žiadnom zmluvnom vzťahu so spoločnosťami Ridenti s.r.o. a SAMMAROL s.r.o. a ich zamestnanci tak nemohli byť dočasne pridelení žalobcovi. Žalobca bol v obchodnoprávnom vzťahu výlučne so spoločnosťou Picasso, s.r.o. - Personálna agentúra MAX (vzťah dodávateľ - odberateľ), pričom len na základe existencie tohto obchodného vzťahu nie je možné konštatovať dočasné pridelenie zamestnancov zo spoločnosti Picasso, s.r.o. k žalobcovi. Obchodná spoločnosť Picasso, s.r.o. - Personálna agentúra MAX voči žalobcovi nevykonávala činnosť ako agentúra dočasného zamestnávania, ale poskytovala mu služby v rámci obchodno-záväzkového vzťahu, na ktorého základe bola plne oprávnená. Dočasne prideliť zamestnancov môže výlučne ich zamestnávateľ, pričom Picasso, s.r.o. - Personálna agentúra MAX tieto osoby nezamestnávala. Žalobca ďalej uviedol, že zamestnancom Ridenti s.r.o. a SAMMAROL s.r.o. neukladala žiadne pracovné úlohy, neorganizovala, neriadila ani nekontrolovala ich prácu, a teda žalobca od spoločnosti Ridenti s.r.o. a SAMMAROL s.r.o. neprijal žiadne služby ani prácu, ale tieto služby prijala spoločnosť Picasso s.r.o., keďže tieto spoločnosti sú jej dodávateľmi. Keďže správny delikt, o ktorý ide v prerokúvanej veci, obsahuje v skutkovej podstate podmienku zmluvného vzťahu medzi právnickou osobou a dodávateľom, ktorý poskytuje prácu alebo službu prostredníctvom fyzickej osoby, ktorú nelegálne zamestnáva; tieto znaky nie sú naplnené a išlo by o neprípustné rozširovanie skutkovej podstaty tohto deliktu, čo nie je v právnom štáte akceptovateľné. V ďalšom texte vyjadrenia žalobca poukázal na relevantné časti rozsudku krajského súdu, a dodal, že primárnym dôvodom na zrušenie rozhodnutia žalovaného je už sama skutočnosť, že skutok popísaný vo výroku žalovaného nezodpovedá skutku popísaného prvostupňovým správny orgánom (žalovaný konštatoval porušenie zákona spočívajúce aj v zakázanej cezhraničnej dodávke práce, a to aj v rôznych časových vymedzeniach dodávky tejto práce). Žalobca uviedol, že pokiaľ kasačný sťažovateľ bol názoru, že sa dopustí zneužitia práva, je to práve on, ktorý toto právo zneužil, a to ako správny orgán, ktorý konal v rozpore (nad rozsah) zákona.

11. Na základe uvedeného mal žalobca za to, že rozhodnutie správneho súdu bolo vecne i právne správne, preto žalobca navrhol kasačnému súdu, aby sťažnosť sťažovateľa zamietol ako nedôvodnú.

III.

Konanie na kasačnom súde, stručný obsah administratívneho spisu

12. Predmetom kasačnej sťažnosti bol napadnutý rozsudok Krajského súdu v Nitre, ktorým zrušil rozhodnutie žalovaného č. PO/BEZ/2018/5521, O-506/2018 zo dňa 12.11.2018 v spojení s rozhodnutím Inšpektorátu práce Nitra č. 173/18/práv., IPNR_KHIP/ROZ/2018/2636 zo dňa 06.08.2018 a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Sťažovateľ sa domáha zrušenia napadnutého rozsudku, ktorým bolo zrušené jeho rozhodnutie ako správneho orgánu druhého stupňa, ako aj rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa o uložení sankcie za správny delikt spočívajúci v nelegálnom zamestnávaní žalobcom, konkrétne v prijatí práce fyzickými osobami, ktoré boli nelegálne zamestnávané. Najvyšší správny súd preto primárne 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, ako aj rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu a konania týmito rozhodnutiam predchádzajúce, najmä z toho pohľadu, či kasačné námietky sťažovateľa sú spôsobilé spochybníť vecnú správnosť napadnutého rozsudku krajského súdu.

13. Z obsahu administratívneho spisu kasačný súd zistil nasledovný skutkový a právny stav;

14. Prvostupňové rozhodnutie č. 173/18/práv., IPNR_KHIP/ROZ/2018/2636 zo dňa 06.08.2018 Inšpektorátu práce Nitra bolo vydané na základe výsledku inšpekcie práce, a to protokolu č.: INA-5-58-1.2/P-A24,28-17 zo dňa 24.02.2017 a protokolu č.: INA-6-58-1.2/P-A24,28-17 zo dňa 24.02.2017, ktorých obsah bol prerokovaný so žalobcom a po vyjadrení žalobcu k nim prvostupňový správny orgán vypracoval k protokolom dodatky, a to dodatok č. 1 s č.: INA-5-58-1.2/D-A24,28-17 zo 17.05.2017 a dodatok č. 1 s č.: INA-6-58-1.2/D-A24,28-17 zo 17.05.2017. Týmto rozhodnutím žalovaný podľa § 7b ods. 8 zákona o nelegálnom zamestnávaní uložil žalobcovi pokutu vo výške 25.000,- eur (dvadsaťpäťtisíc eur) za porušenie zákazu vyplývajúceho z § 7b ods. 5 písm. b/ zákona o nelegálnom zamestnávaní (zákaz prijať prácu) tým, že zamestnávateľ v mesiaci august 2016 prijal vnútroštátnu dodávku prác od právnickej osoby Picasso, s.r.o, - Personálna agentúra MAX, prostredníctvom v rozhodnutí uvedených konkrétnych fyzických osôb (označených identifikačnými údajmi v rozsahu meno, priezvisko, dátum narodenia, trvalý pobyt, údaje o zmluvnom základe pracovnoprávneho vzťahu), ktoré nelegálne zamestnávala právnická osoba Ridenti s.r.o. a v mesiaci júl 2016 prijal vnútroštátnu dodávku prác od právnickej osoby Picasso, s.r.o, - Personálna agentúra MAX, prostredníctvom v rozhodnutí uvedených konkrétnych fyzických osôb (označených identifikačnými údajmi v rozsahu meno, priezvisko, dátum narodenia, trvalý pobyt, údaje o zmluvnom základe pracovnoprávneho vzťahu), ktoré nelegálne zamestnávala právnická osoba SAMMAROL s.r.o.

15. Kasačný sťažovateľ (žalovaný) o odvolaní rozhodol tak, že zmenil odvolaním napadnuté prvostupňové rozhodnutie vo výrokovej časti pričom žalobcovi uložil pokutu vo výške 25.000,- eur (dvadsaťpäťtisíc eur) podľa § 7b ods. 7 zákona o nelegálnom zamestnávaní v znení účinnom do 31.12.2017 za porušenie zákazu vyplývajúceho z § 7b ods. 5 písm. b/ zákona o nelegálnom zamestnávaní, pretože žalobca prijal cezhraničnú dodávku prác od právnickej osoby Ridenti s.r.o. (označovaný v rozhodnutí správneho orgánu ako „poskytovateľ práce I.“), ktorú mu poskytovateľ prác I. poskytol v mesiaci júl 2016 na základe zmluvy uzatvorenej dňa 01.03.2015 medzi žalobcom a spoločnosťou Picasso, s.r.o. - Personálna agentúra MAX a medzi spoločnosťou Picasso, s.r.o. - Personálna agentúra MAX a poskytovateľom prác I. zo dňa 15.07.2016 prostredníctvom v rozhodnutí uvedených konkrétnych fyzických osôb (označených identifikačnými údajmi v rozsahu meno, priezvisko, dátum uzatvorenia dohody o provedení práce a doba, v ktorej k porušeniu povinnosti prostredníctvom nich došlo), ktoré poskytovateľ prác I. nelegálne zamestnával v rozpore s § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. b/ zákona o nelegálnom zamestnávaní nesplnením prihlasovacích povinností voči Sociálnej poisťovni podľa § 231 ods. 1 písm. b/ bod 1. zákona o sociálnom poistení najneskôr pred začatím výkonu práce týchto fyzických osôb a SAMMAROL s.r.o. (označovaný v rozhodnutí správneho orgánu ako „poskytovateľ práce II.“), ktorú žalobcovi poskytovateľ prác II. poskytol v mesiaci júl 2016 na základe zmluvy uzatvorenej dňa 01.03.2015 medzi žalobcom a spoločnosťou Picasso, s.r.o. - Personálna agentúra MAX a medzi spoločnosťou Picasso, s.r.o. - Personálna agentúra MAX a poskytovateľom prác II. dňa 12.01.2015 prostredníctvom v rozhodnutí uvedených konkrétnych fyzických osôb (označených identifikačnými údajmi v rozsahu meno, priezvisko, dátum uzatvorenia dohody o provedení práce a doba, v ktorej k porušeniu povinnosti prostredníctvom nich došlo), ktoré poskytovateľ prác II. nelegálne zamestnával v rozpore s § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. b/ zákona o nelegálnom zamestnávaní nesplnením prihlasovacích povinností voči Sociálnej poisťovni podľa § 231 ods. 1 písm. b/ bod 1. zákona o sociálnom poistení najneskôr pred začatím výkonu práce týchto fyzických osôb.

IV.

Právne predpisy a právne názory kasačného súdu

16. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky preskúmal napadnutý rozsudok správneho súdu, pričom po zistení, že kasačná sťažnosť bola podaná oprávnenou osobou v zákonnej lehote (§ 442 ods. 1, § 443 ods. 2 písm. a/ SSP) a že ide o rozhodnutie, proti ktorému je kasačná sťažnosť prípustná (§ 439 ods. 1 a ods. 2 SSP), vo veci v zmysle § 455 SSP nenariadil pojednávanie a po neverejnej porade

senátu jednomyseľne dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná, a preto ju podľa § 461 SSP zamietol.

17. Pri meritórnom posudzovaní veci vychádzal Najvyšší správny súd Slovenskej republiky najmä z nasledovných zákonných ustanovení:

18. Podľa § 7b ods. 5 zákona o nelegálnom zamestnávaní v znení účinnom v čase vydania prvostupňového a druhostupňového rozhodnutia a rozsudku krajského súdu (ďalej aj „zákon o nelegálnom zamestnávaní“), právnická osoba alebo fyzická osoba, ktorá je podnikateľom, nesmie prijať prácu alebo službu, ktorú jej na základe zmluvy dodáva alebo poskytuje právnická osoba alebo fyzická osoba (ďalej len „poskytovateľ služby“) prostredníctvom fyzickej osoby, ktorú nelegálne zamestnáva, ak ide

a) cezhraničné poskytovanie služby po dobu presahujúcu päť dní v období 12 mesiacov od prvého poskytnutia služby alebo

b) vnútroštátnu dodávku práce alebo cezhraničnú dodávku práce.

19. Podľa § 7b ods. 7 zákona o nelegálnom zamestnávaní v znení účinnom v čase, kedy malo dôjsť k spáchaniu správneho deliktu, za ktorý bola žalobcovi uložená pokuta, kontrolný orgán uloží právnickej osobe alebo fyzickej osobe, ktorá je podnikateľom, za porušenie zákazu prijať prácu alebo službu podľa odseku 5 pokutu od 2 000 eur do 200 000 eur, a ak ide o dve a viac fyzických osôb súčasne, najmenej 5 000 eur.

20. Podľa § 5 ods. 1 písm. a/ zákona o nelegálnom zamestnávaní, kontrolu nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania vykonávajú tieto kontrolné orgány: inšpektorát práce.

21. Podľa § 194 ods. 1 SSP, správnym trestaním sa na účely tohto zákona rozumie rozhodovanie orgánov verejnej správy o priestupku, správnom delikte alebo o sankcii za iné podobné protiprávne konanie.

22. Podľa § 195 písm. c/ SSP, správny súd nie je vo veciach správneho trestania viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby, ak ide o základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku, ktoré je potrebné použiť na správne trestanie.

23. Podľa § 2 Základné zásady trestného konania ods. 1 zákona č. 301/2005 Z.z. Trestný poriadok (ďalej len „Trestný poriadok“), nikto nemôže byť stíhaný ako obvinený inak než zo zákonných dôvodov a spôsobom, ktorý ustanovuje tento zákon.

24. Podľa čl. 49 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb., len zákon ustanoví, ktoré konanie je trestným činom a aký trest, prípadne iné ujmy na právach alebo majetku možno uložiť za jeho spáchanie.

25. Podľa § 2 ods. 1 písm. a/ bod 4. zákona o inšpekcii práce, inšpekcia práce je dozor nad dodržiavaním právnych predpisov, ktoré upravujú zákaz nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania.

26. Podľa § 7 ods. 11 zákona o inšpekcii práce, inšpektorát práce je v správnom konaní správnym orgánom prvého stupňa.

27. Podľa § 6 ods. 1 písm. b/ zákona o inšpekcii práce, Národný inšpektorát práce je odvolacím orgánom vo veciach, v ktorých v prvom stupni rozhodol inšpektorát práce.

28. Podľa § 21 ods. 3 veta prvá 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,²⁶) ak tento zákon neustanovuje inak.

Poznámka pod čiarou 26) zákona o inšpekcii práce odkazuje na zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (Správny poriadok) v znení neskorších predpisov.

29. Podľa § 3 ods. 1 Správneho poriadku, správne orgány postupujú v konaní v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi.

30. Podľa § 46 Správneho poriadku, rozhodnutie musí byť v súlade so zákonmi a ostatnými právnymi predpismi, musí ho vydať orgán na to príslušný, musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného stavu vecí a musí obsahovať predpísané náležitosti.

31. V preskúmvanej veci upriamuje kasačný súd pozornosť na princíp legality (zákonosti) zakotvený v čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, ktorý znamená, že viazanosť štátu právom sa musí uplatňovať jednak v oblasti viazanosti štátu s ústavou, ústavnými zákonmi a zákonmi, ako aj v oblastiach ich vykonávania štátnymi orgánmi, ktoré musia zásadne postupovať len na základe zákonov a v ich medziach. V oblasti administratívneho trestania a ukladania správnych sankcií princíp legality zaväzuje správne orgány, aby dôsledne dodržiavali premisu, že nikto nebude potrestaný inak, ako z dôvodu a spôsobom, ktorý stanovuje platný zákon. (pozri napr. rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 7Sžo/55/2014 zo dňa 26. novembra 2015).

32. Administratívne trestanie má trestno-právny charakter i podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva, ako aj v zmysle judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky, podľa ktorého trestanie za správne delikty podlieha rovnakému právnemu režimu ako trestný postih za trestné činy. V rámci správneho trestania je tak aplikovateľný čl. 7 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ako aj čl. 49 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Analógia v správnom trestaní v neprospech páchatel'a správneho deliktu je vylúčená. Tak článok 7 ods. 1 dohovoru, ako aj čl. 49 ústavy teda zakotvujú jeden z ťažiskových princípov trestania, a to nullum crimen, nulla poena sine lege (zásada zákonosti). Táto zásada zahŕňa okrem zákazu retroaktivity právnych predpisov v neprospech páchatel'a (nullum crimen, nulla poena sine lege praevia) aj princíp, že len zákon (v písanej forme - nullum crimen, nulla poena sine lege scripta) môže určiť, čo je trestným činom a stanoviť zaň trest, ale aj princíp, podľa ktorého trestné právo nesmie byť aplikované extenzívnym spôsobom v neprospech obvineného, najmä prostredníctvom analógie (nullum crimen, nulla poena sine lege stricta). Z toho vyplýva, že trestný čin musí byť jasne definovaný zákonom (nullum crimen, nulla poena sine lege certa). Táto podmienka je splnená, ak ten, komu je právna norma určená, môže z jej znenia zistiť, aké konanie alebo opomenutie spôsobuje jeho trestnú zodpovednosť (viď Kokkinakis v. Grécko, č. 14307/88, rozsudok EŠLP z 25.05.1993, ako aj Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 476/2016 zo 17. januára 2018, zverejnený v Zbierke nálezov a rozhodnutí Ústavného súdu pod č. 9/2018).

33. Podľa právneho názoru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, ktorý vykonával kasačné súdnictvo do 31.07.2021 ako súd kasačný, aktivita správneho orgánu nie je na mieste tam, kde zákon nestanoví, že určité konanie je správnym deliktom a že možno zaň uložiť príslušnú správnu sankciu. Sankcionovať možno iba také konanie, ktorého znaky sú vyjadrené prostredníctvom skutkovej podstaty v zákone, pričom možno súčasne uplatniť iba taký systém sankcií, ktorý stanoví zákon. Predmetné taktiež vyplýva z Odporúčania výboru ministrov Rady č. 91/1 o správnych sankciách ako aj z konštantnej judikatúry Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. ZSP 69/2008 (rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Sžf/118/2013 zo dňa 01.07.2014).

34. Podstatnou námietkou sťažovateľa v kasačnej sťažnosti bolo vyvodenie právneho záveru na základe skutkových zistení v administratívnom konaní o existencii zmluvných vzťahov medzi žalobcom a spoločnosťami Ridenti s.r.o. a SAMMAROL s.r.o., a zároveň explicitne uviedol, že zmluva bola uzavretá len medzi žalobcom a spoločnosťou Picasso, s.r.o., - Personálna agentúra MAX.

35. Kasačný súd na podklade zistených skutkových okolností v administratívnom spise konštatuje, že k právnemu záveru o zmluvných vzťahov žalobcu so spoločnosťami Ridenti s.r.o. a SAMMAROL

s.r.o. nemožno dôjsť, keďže nemá podklad v skutkových zisteniach. Krajský súd postupoval správne, keď sa primárne zaoberal naplnením zákonných znakov skutkového deliktu podľa § 7b ods. 7 v spojení s ods. 5 zákona o nelegálnom zamestnávaní, a to existenciou zmluvného vzťahu medzi administratívnoprávne zodpovedným subjektom prijímajúcim prácu alebo službu a poskytovateľom tejto služby s tým, že práve tento poskytovateľ služby ju poskytuje prostredníctvom ním nelegálne zamestnávanej fyzickej osoby, za ktorý uložil žalovaný žalobcovi pokutu.

36. Správny súd dospel k názoru, že nebola naplnená skutková podstata správneho deliktu podľa § 7b ods. 5 zákona o nelegálnom zamestnávaní, konkrétne nebola naplnená objektívna stránka skutkovej podstaty spočívajúca v prijatí práce právnickou osobou alebo fyzickou osobou, ktorú jej na základe zmluvy dodáva alebo poskytuje právnická osoba alebo fyzická osoba (ďalej len „poskytovateľ služby“) prostredníctvom fyzickej osoby, ktorú nelegálne zamestnáva, ak ide a) o cezhraničné poskytovanie služby po dobu presahujúcu päť dní v období 12 mesiacov od prvého poskytnutia služby alebo b) o vnútroštátnu dodávku práce alebo cezhraničnú dodávku práce.

37. S týmto záverom správneho súdu sa musí kasačný súd stotožniť, keďže z administratívneho spisu nebola preukázaná existencia zmlúv o poskytnutí práce alebo služieb priamo medzi žalobcom a spoločnosťami Ridenti s.r.o. a SAMMAROL s.r.o., ale len Rámcová zmluva medzi spoločnosťou Picasso, s.r.o. - Personálna agentúra MAX a žalobcom. Pre zdôraznenie, z obsahu Rámcovej zmluvy z 01.03.2015 bolo zistené, že spoločnosť Picasso, s.r.o. - Personálna agentúra MAX je oprávnená zabezpečiť poskytovanie časti, resp. celého rozsahu služieb podľa uvedenej zmluvy prostredníctvom tretích osôb (subdodávateľov fyzických a/alebo právnických osôb), pričom výber subdodávateľa, resp. subdodávateľov je výlučne v dispozícii poskytovateľa - teda spoločnosti Picasso, s.r.o. - Personálna agentúra MAX.

38. Samotná skutočnosť, že obsahom zmluvného vzťahu medzi žalobcom a spoločnosťou Picasso, s.r.o. - Personálna agentúra MAX bolo aj právo spoločnosti Picasso, s.r.o. - Personálna agentúra MAX zabezpečiť poskytnutie plnenia, ktoré sa zmluvou zaviazala poskytnúť žalobcovi, aj prostredníctvom tretích osôb, teda prostredníctvom subdodávateľa, ktorého sama vyberie a zabezpečí, nezakladá ani v prípade, ak toto oprávnenie spoločnosť Picasso, s.r.o. - Personálna agentúra MAX využila, žiadny zmluvný vzťah medzi žalobcom a takými subdodávateľmi. Keďže žalobca nemal so spoločnosťou Ridenti, s.r.o. a spoločnosťou SAMMAROL s.r.o. žiadny zmluvný vzťah, vzniknutý na základe zmluvy, ktorú by s nimi uzatvoril (a ktorá by bola z hľadiska predmetu konania relevantná), nemali tieto spoločnosti žiadny zmluvný záväzok poskytovať predmetné služby žalobcovi a žalobca súčasne nebol na základe žiadnej zmluvy, ktorú by mal uzatvorenú s týmito spoločnosťami uzavretú, oprávnený na prijatie nimi poskytnutých služieb. Preto je správne konštatovanie správneho súdu, že tieto spoločnosti - Ridenti, s.r.o. a SAMMAROL s.r.o. neboli žalobcovými poskytovateľmi predmetných služieb na zmluvnom základe.

39. Kasačný súd je v zhode aj s názorom správneho súdu podľa ktorého skutkový záver o tom, že by zmluvný vzťah medzi žalobcom a spoločnosťou Ridenti s.r.o. a medzi žalobcom a spoločnosťou SAMMAROL s.r.o. s predmetným obsahom existoval, nekonštatoval sťažovateľ ani v skutkovej vete obsiahnutej vo výrokovej časti správnu žalobou napadnutého rozhodnutia a korešpondujúc s tým ani v odôvodnení rozhodnutia. Rovnako sťažovateľ vo výrokovej časti správnu žalobou napadnutého rozhodnutia a ani v jeho odôvodnení nekonštatoval ani skutkový záver o tom, že by žalobcovi poskytovala predmetné služby spoločnosť Picasso, s.r.o. - Personálna agentúra MAX prostredníctvom ňou nelegálne zamestnávaných fyzických osôb (tieto fyzické osoby nelegálne zamestnávala práve spoločnosť Ridenti, s.r.o. a spoločnosť SAMMAROL s.r.o. za čo im bola uložená aj sankcia v podobe peňažnej pokuty).

40. Kasačný súd tvrdenie správneho orgánu prvého stupňa vo svojom rozhodnutí a žalovaného ako odvolacieho správneho orgánu v druhostupňovom rozhodnutí o tom, že zákonné znaky skutkovej podstaty správneho deliktu je potrebné vykladať extenzívne odmieta, keďže takýto postup by bol v príkrom rozpore s princípom zákonnosti, konkrétne princípu, kedy štátne orgány konajú len na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý

ustanoví zákon (čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky). Tento princíp je zostreň v oblasti trestania za správne delikty fyzických a právnických osôb, kedy štátny orgán nemôže vyvodit' trestnoprávnu/administratívnu zodpovednosť nad rámec zákona, t.j. len zákon ustanoví, ktoré konanie je trestným činom (čl. 49 Ústavy Slovenskej republiky), a prípadné doplnenie objektívnej stránky skutkovej podstaty správneho deliktu extenzívnym výkladom správnym orgánom ukladajúcim sankciu je zakázané.

41. Je nesporným faktom, že nenaplnenie čo i len niektorého znaku objektívnej stránky správneho deliktu má bez ďalšieho za následok, že predmetné konanie nie je správnym deliktom, a preto ani zaň nemožno uložit' pokutu, ktorá je administratívno-právnym následkom spáchania správneho deliktu podľa § 7b ods. 7 v spojení s ods. 5 zákona o nelegálnom zamestnávaní, ustanoveným v § 7b ods. 7 zákona o nelegálnom zamestnávaní. Za týchto okolností je preto bez právneho významu zaoberať sa ďalšími sťažnostnými námietkami. Pokiaľ sťažovateľ v rámci výkonu svojej právomoci ako odvolacieho inšpekčného orgánu dospeje k potrebe novelizácie predmetných ustanovení, môže sa obrátiť na príslušné ministerstvo, ktoré môže iniciovať legislatívnu zmenu v tomto smere. V právnom štáte je neprípustné, aby sa zákonné znaky skutkovej podstaty správneho deliktu v administratívnom trestaní vykladali extenzívne, a to len z dôvodu, napr. opomenutia zákonodarcu upraviť určitý spôsob konania ako administratívne postihnutelný. Z uvedeného vyplýva, že za poskytovateľa služby alebo práce v zmysle § 7b ods. 5 zákona o nelegálnom zamestnávaní nie je možné považovať subdodávateľa práce alebo služby administratívno-právne zodpovedného subjektu, ktorý s ním za týmto účelom nie je v zmluvnom vzťahu.

42. Kasačný súd dáva do pozornosti, že zásady trestného konania sú vo všeobecnosti rovnocenné, i keď východiskovou zásadou je zásada stíhania len zo zákonných dôvodov, od ktorej sa odvíjajú ostatné zásady trestného konania vyjadrené v § 2 Trestného poriadku. V zmysle tejto zásady trestné stíhanie možno začať len vtedy, keď existuje dôvodné podozrenie zo spáchania trestného činu, pričom musí byť dodržaný postup ustanovený Trestným poriadkom. V rovine administratívneho práva je táto zásada v podstate obsiahnutá v zásade zákonnosti. Z hľadiska hmotného práva zasa ide o realizáciu zásady nullum crimen sine lege (žiadny trestný čin bez zákona), ktorá je upravená v čl. 49 Ústavy SR a čl. 39 Listiny základných práv a slobôd. Vo vzťahu k správne trestaniu možno danú zásadu analogicky vymedziť ako konanie orgánov verejnej správy pri vyvodzovaní administratívnej zodpovednosti, ktoré je opodstatnené, len ak existuje dôvodné podozrenie zo spáchania správneho deliktu, pričom musí byť dodržaný príslušný normatívne daný procesný postup.

43. V tomto prípade, kedy z doteraz zistených skutkových okolností žiadna nenasvedčuje existencii zmluvného vzťahu medzi žalobcom a poskytovateľmi práce alebo služieb, je možné konštatovať neodôvodnenosť začatia správneho konania o uložení pokuty žalobcovi. V ďalšom kasačný súd poukazuje na bod 31 odôvodnenia napadnutého rozsudku, v ktorom zaviazal prvostupňový správny orgán k opätovnému prejednávaniu a rozhodnutiu vo veci samej, príp. ak správny orgán nezistí nové skutočnosti (zmena skutkového a právneho stavu), je potrebné v zmysle § 30 Správneho poriadku konanie zastaviť.

44. Vzhľadom na uvedené považoval kasačný súd kasačnú sťažnosť sťažovateľa v časti týkajúcej sa hmotnoprávnych otázok za nedôvodnú, postupom podľa § 461 SSP kasačnú sťažnosť zamietol.

45. O trovách kasačného konania rozhodol kasačný súd podľa § 467 ods. 1 SSP v spojení s § 167 ods. 1 SSP a vzhľadom na neúspech sťažovateľa v kasačnom konaní priznal úspešnému žalobcovi nárok na plnú náhradu trov konania pred kasačným súdom.

46. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky jednomyselne pomerom hlasov 3:0 (§ 3 ods. 9 veta tretia zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov).

Poučenie :

Proti tomuto rozsudku opravný prostředek není přípustný.