

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 5Asan/4/2020
Identifikačné číslo spisu: 6017200130
Dátum vydania rozhodnutia: 24. februára 2022
Meno a priezvisko: JUDr. Petra Príbelská
Funkcia: predsedníčka senátu
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2022:6017200130.1

ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky, v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Petry Príbelskej, PhD. (spravodajca) a sudcov JUDr. Anity Filovej a JUDr. Juraja Vališa, LL.M., v právnej veci žalobcu (sťažovateľ): Juraj Šefar, s miestom podnikania Budatínska Lehota 156, Kysucké Nové Mesto, IČO: 41 176 863, právne zastúpený: JUDr. Branislav Bellan, advokát so sídlom Jilemnického 30, Martin, proti žalovanému: Národný inšpektorát práce, so sídlom Masarykova 10, Košice, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. OPS/BEZ/2016/6321, O-859/2016 zo dňa 13. januára 2017, konajúc o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Banskej Bystrici č.k. 24S/41/2017-42 zo dňa 21. septembra 2017, v spojení s opravným uznesením č.k. 24S/41/2017-63 zo dňa 23. novembra 2017,

r o z h o d o l :

Kasačná sťažnosť sa z a m i e t a .

Účastníkom konania 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

1. Krajský súd v Banskej Bystrici (ďalej len „krajský súd“ alebo „správny súd“) rozsudkom č.k. 24S/41/2017-42 zo dňa 21. septembra 2017, v spojení s opravným uznesením č.k. 24S/41/2017-63 zo dňa 23. novembra 2017, postupom podľa § 190 zákona č. 162/2015 Z.z. Správneho súdneho poriadku (ďalej len „S.s.p.“) zamietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. OPS/BEZ/2016/6321, O-859/2016 zo dňa 13. januára 2017. O trovách konania rozhodol s poukazom na § 167 ods. 1 S.s.p. tak, že žalobcovi náhradu trov konania nepriznal.

2. Napadnutým rozhodnutím č. OPS/BEZ/2016/6321, O-859/2016 zo dňa 13. januára 2017, žalovaný ako odvolací orgán príslušný podľa § 6 ods. 1 písm. b/ a § 21 ods. 3 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 (ďalej aj ako „zákon o inšpekcii práce“) postupujúc podľa § 59 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (ďalej len „Správny poriadok“) zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil rozhodnutie orgánu verejnej správy prvého stupňa - Inšpektorátu práce Banská Bystrica č.k.186/16-1.0/pok/r. zo dňa 3. novembra 2016, ktorým bola žalobcovi uložená peňažná sankcia - pokuta vo

výške 5 000,- € podľa § 19 ods. 2 písm. a/ bod 1 zákona č. 125/2006 Z.z. o inšpekcii práce pre porušenie § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. b/ zákona č. 82/2005 Z.z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej aj ako „zákon o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní“) spočívajúce v tom, že žalobca ako zamestnávateľ - fyzická osoba, ktorá je podnikateľom, porušil zákaz nelegálneho zamestnávania tým, že využíval závislú prácu fyzických osôb X. U., nar. X. Y. XXXX, bytom M. XX a G. F., nar. X. O. XXXX, bytom P. Z. XXX, ktorí mali so zamestnávateľom uzatvorené Dohody o vykonaní práce zo dňa 3. februára 2016 a podľa evidencie dochádzky predloženej zamestnávateľom vykonávali pracovnú činnosť pre zamestnávateľa v dňoch od 15. februára 2016 do 19. februára 2016 a G. F. aj v dňoch od 7. marca 2016 do 11. marca 2016, ale pred začatím výkonu pracovnej činnosti zamestnancov si zamestnávateľ nesplnil povinnosť podľa osobitného predpisu - § 231 ods. 1 písm. b/ zákona č. 461/2003 Z.z. o Sociálnom poistení (ďalej len „zákon o sociálnom poistení“), pretože uvedené fyzické osoby (zamestnancov) neprihlásil do Registra poistencov a sporiteľov starobného dôchodkového sporenia Sociálnej poisťovne najneskôr pred začatím výkonu práce.

3. Orgány verejnej správy v odôvodnení svojich rozhodnutí poukázali na skutočnosť, že u žalobcu bola vykonaná inšpekcia práce, zameraná na kontrolu dodržiavania zákazu nelegálneho zamestnávania. Pri výkone inšpekcie práce bolo inšpektormi práce zistené, že žalobca ako zamestnávateľ porušil zákaz nelegálneho zamestnávania tým, že využíval prácu fyzických osôb (X. U., G. F.), ktorí mali so zamestnávateľom uzatvorené dohody o vykonaní práce zo dňa 3. februára 2016, vykonávali v konkrétnych dňoch práce pre zamestnávateľa, ale pred začatím výkonu pracovnej činnosti si zamestnávateľ nesplnil povinnosť podľa zákona o sociálnom poistení. Konštatovali, že uvedené konanie je porušením § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. b/ zákona o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní. Poukázali na to, že obsah Protokolu bol prerokovaný so zamestnávateľom, ktorý je v zmysle výpisu zo Živnostenského registra živnostníkom. Mali za to, že inšpekcia práce bola vykonaná na pracovisku zamestnávateľa dňa 2. mája 2016, na pracovisku vykonávali pre zamestnávateľa závislú prácu tri fyzické osoby, a to X. U., F. V. a G. F.. Z dokladov predložených zamestnávateľom vyplynulo, že zamestnanci vykonávali pracovnú činnosť pre zamestnávateľa predtým, ako boli prihlásení v Registri poistencov a sporiteľov starobného dôchodkového sporenia Sociálnej poisťovne ako zamestnanci zamestnávateľa. Poukázali na žalobcom doručenú „Informáciu o prijatých opatreniach na odstránenie zistených porušení predpisov“, v ktorom žalobca ako zamestnávateľ okrem iného uviedol, že zamestnanci nastúpili do zamestnania dňa 8. februára 2016, pričom nedopatrením nebol v účtovnom systéme vygenerovaný registračný list zamestnanca. Z dôvodu nepoškodenia zamestnanca boli dodatočne prihlásení do Sociálnej poisťovne so spätným dátumom.

4. Orgány verejnej správy vo svojich rozhodnutiach konštatovali, že skutočnosť, že účastník konania dodatočne prihlásil zamestnancov do Registra Sociálnej poisťovne nie je dôvodom pre tvrdenie, že zamestnanci neboli zamestnaní nelegálne. Bolo povinnosťou zamestnávateľa zabezpečiť, aby bol zamestnanec prihlásený v Registri Sociálnej poisťovne ešte pred začiatkom výkonu závislej práce. Inšpektor pri vypracúvaní Protokolu prihliadal na vyjadrenia a doklady uplatnené, resp. predložené kontrolovaným zamestnávateľom počas výkonu inšpekcie práce do prerokovania Protokolu, pričom bola predložená evidencia pracovného času podpísaná zamestnávateľom, z ktorej vyplývalo, že X. U. vykonával pracovnú činnosť od 15. februára 2016 do 19. februára 2016 po dve hodiny denne a Lukáš Slaninka vykonával vo februári 2016 v čase od 15. februára 2016 do 19. februára 2016 pracovnú činnosť po dve hodiny denne. V marci 2016 bola evidovaná pracovná činnosť tak, že X. U. pracoval v čase od 21. marca 2016 do 24. marca 2016 a 29. marca 2016 po dve hodiny denne a G. F. v čase od 7. marca 2016 do 11. marca 2016 po dve hodiny denne. Zo zamestnávateľom neskôr predložených dokladov (rozpisy pracovnej doby) vyplynulo, že zamestnanci v období február 2016 nevykonávali žiadnu pracovnú činnosť pre účastníka konania, čo je v značnom nesúlade s evidenciou dochádzky, ktorá bola predložená a podpísaná zamestnávateľom v čase do prerokovania Protokolu. Orgány verejnej správy zdôraznili, že pri prerokovaní Protokolu zamestnávateľ nijakým spôsobom nerozporoval nedostatok týkajúci sa zisteného nelegálneho zamestnávania jeho zamestnancov a tak isto neuviedol žiadne skutočnosti, ktoré majú spojitosť s jeho tvrdením, ktoré uviedol neskôr vo vyjadrení zo dňa 11. septembra 2016 ohľadom neskoršieho nástupu zamestnancov do práce z dôvodu

posunutia realizácie jednotlivých prác. Zamestnávateľ ani v informácii o prijatých opatreniach na odstránenie zistených porušení predpisov neuvádzal žiadne skutočnosti a tvrdenia, ktoré by sa približovali k tvrdeniu, ktoré vyjadril vo vyjadrení k oznámeniu o začatí správneho konania. Túto skutočnosť, že došlo k pochybeniu mzdovej účtovníčky, žalobca uviedol až po tom, ako sa vyjadril k Protokolu a ako oznámil orgánu verejnej správy prijaté opatrenia na odstránenie zistených porušení. Rovnako všetky doklady s tým súvisiace boli predložené po začatí správneho konania. Z uvedeného dôvodu považovali orgány verejnej správy tvrdenia zamestnávateľa ako účastníka administratívneho konania uvedené po začatí správneho konania za účelové, s cieľom vyhnúť sa uloženiu sankcie v správnom konaní. Vyslovili názor, že neskôr predložené doklady, najmä rozpisy pracovnej doby a výplatné pásky sa javia ako vyrobené dodatočne s cieľom zakryť zistené nelegálne zamestnávanie dvoch fyzických osôb. Poukázali na inštitút objektívnej zodpovednosti za správne delikty, pre ktorej vznik je nepodstatným, či k pochybeniu došlo zavinením určitých okolností alebo zavinením iných subjektov ako zamestnávateľa. Zákon o sociálnom poistení ukladá zamestnávateľovi povinnosť prihlásiť zamestnanca do Registra Sociálnej poisťovne najneskôr pred začatím výkonu závislej práce a zároveň dáva zamestnávateľovi na výber, ktorý zo spôsobov použije. Tým že účastník konania ako zamestnávateľ dovolil menovaným zamestnancom pracovať bez prihlásenia do Registra Sociálnej poisťovne, naplnil znaky skutkovej podstaty nelegálneho zamestnávania v zmysle platných právnych predpisov.

5. Na základe listinných dôkazov mali tak orgány verejnej správy za preukázané porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania. Účastník konania nespĺnil povinnosť uloženú zákonom včas a za porušenie tejto povinnosti, ktorú zákon definuje ako správny delikt, jednoznačne prikazuje Inšpektorátu práce ako orgánu verejnej správy v oblasti inšpekcie práce vyvolať postih v zmysle zákona o inšpekcii práce. S poukazom na § 19 ods. 2 písm. a/ bod 1 zákona o inšpekcii práce konštatovali, že uloženie pokuty za správny delikt uvedený vo výroku rozhodnutia je odôvodnené porušením príslušného ustanovenia zákona o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní, v zmysle ktorého účastník konania naplnil znaky skutkovej podstaty nelegálneho zamestnávania. Z údajov elektronického registra Sociálnej poisťovne „EZÚ“ zo dňa 4. mája 2016 vyplynulo, že fyzické osoby X. U. a Lukáš Slaninka boli zo strany účastníka konania prihlásené do Registra Sociálnej poisťovne dňa 17. marca 2016 o 13:52 hodine so vznikom poistenia od 8. februára 2016. Podľa účastníkom konania predloženej evidencie dochádzky uvedení zamestnanci vykonávali pre účastníka konania závislú prácu predtým, ako boli prihlásení do Registra Sociálnej poisťovne. Pri výške pokuty orgány verejnej správy prihliadli na skutočnosť, že účastník konania ku dňu 2. mája 2016 zamestnával siedmich zamestnancov, prihliadli na počet nelegálnych zamestnancov, konštatovali, že nejde o opakované zistenie toho istého nedostatku, dobu protiprávnosti (od 15. februára 2016 do 17. marca 2016) a konštatovali, že zistené porušenie povinností zamestnávateľa je závažné, nakoľko nelegálna práca a nelegálne zamestnávanie je stále závažným pracovnoprávnym problémom spoločnosti, ktoré je potrebné eliminovať. Mali za to, že uložená pokuta splní výchovný účel a v budúcnosti odradí účastníka konania od protiprávneho konania. Mali tiež za to, že pokuta uložená v rámci zákonnej sadzby splní aj represívnu funkciu vzhľadom na protiprávne konanie účastníka konania a na dobu tohto protiprávneho konania. Uložená pokuta splní nielen preventívnu funkciu, ale bude mať aj represívny účinok, nakoľko bude citelná v majetkovej sfére účastníka konania, čím ho odradí od nezákonného postupu.

6. Proti rozhodnutiu žalovaného orgánu verejnej správy č. OPS/BEZ/2016/6321, O-859/2016 zo dňa 13. januára 2017 podal žalobca správnu žalobu, ktorou žiadal, aby správny súd napadnuté rozhodnutie žalovaného a orgánu verejnej správy prvého stupňa zrušil podľa § 191 ods. 1 písm. c/, d/, e/, f/, g/ S.s.p. a žalobcovi priznal náhradu trov konania.

7. Krajský súd v odôvodnení svojho rozhodnutia v prvom rade poukázal na to, že: Žalobca namietal, že v konaní došlo k podstatnému porušeniu ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy, ktoré mohlo mať za následok vydanie nezákonného rozhodnutia vo veci samej. V tomto smere žalobca s poukazom na ustanovenie § 74 ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb. tvrdil, že v neprítomnosti obvineného z priestupku možno vec prejednať len vtedy, ak sa odmietne dostaviť na ústne pojednávanie, hoci bol riadne predvolaný, alebo sa nedostaví bez náležitého ospravedlnenia alebo bez dôležitého dôvodu. V

prípade nariadenia pojednávania by pri vypočutí žalobcu bolo náležite zistené, kedy skutočne začali vytýkani zamestnanci skutočne vykonávať prácu. V tomto smere poukázal aj na právny názor Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vyslovený v rozsudku sp.zn. 10Sžo/265/2015 zo dňa 28. septembra 2016. Uvedenú žalobnú námietku vyhodnotil krajský súd ako nedôvodnú. Správny súd v tejto súvislosti poukázal na to, že priestupku sa dopustí ten, kto vykonáva nelegálnu prácu (§ 7 ods. 1 zákona č. 82/2005 Z.z.), na konanie o priestupkoch sa vzťahuje osobitný predpis (§ 7 ods. 4 zákona č. 82/2005 Z.z.). Osobitným predpisom vo veciach priestupkov je zákon č. 372/1990 Zb.. Žalobca sa ale podľa napadnutého rozhodnutia dopustil správneho deliktu - porušenia zákazu nelegálneho zamestnávania. Na konanie o správnych deliktoch sa zákon č. 372/1990 Zb. nepoužije. V zmysle § 21 ods. 3 zákona č. 125/2006 Z.z. sa 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 vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní (ak tento zákon neustanovuje inak). Všeobecným predpisom v predmetnej veci je tak Správny poriadok. Podľa krajského súdu sa žalobca teda mýlil ak tvrdil, že žalovaný mal aplikovať ustanovenie § 74 ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb.. V tomto smere správny súd poukázal na právny názor Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vyslovený v rozsudku č.k. 10Sžo/387/2015 zo dňa 27. februára 2017, podľa ktorého: „V predmetnej veci ide o postih žalobcu za správny delikt podľa § 19 ods. 2 písm. a/ bod 1 zákona č. 125/2006 Z.z.. V tejto súvislosti odvolací súd poukazuje na § 21 ods.3 zákona č. 125/2006 Z.z., ktorý explicitne ustanovuje, že na konania podľa § 19 sa vzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní, ak tento zákon neustanovuje inak. A keďže právnú úpravu zákona o priestupkoch konanie podľa § 19 nepripúšťa, tak postup žalovaného ako aj prvostupňového správneho orgánu, ktorí na sankcionovanie žalobcu za správny delikt podľa § 19 zákona č. 125/2006 Z.z. použili všeobecné predpisy o správnom konaní, teda správny poriadok, bol správny“.

8. Krajský súd ďalej poukázal na to, že Správny poriadok v ust. § 21 zakotvuje inštitút ústneho pojednávania inak ako zákon č. 372/1990 Zb., ponecháva výlučne na úvahe orgánu verejnej správy, či pojednávanie nariadi alebo nie. Orgán verejnej správy nariadi ústne pojednávanie, ak to vyžaduje povaha veci, najmä ak sa tým prispeje k jej objasneniu, alebo ak to ustanovuje osobitný zákon. Osobitný zákon (tu zákon č.125/2006 Z.z.) nariadenie ústneho pojednávania orgánu verejnej správy neukladá. Pokiaľ ide o povahu veci, správny súd poukázal na vyjadrenie žalobcu k výzve na predloženie dokladov a k zaujatiu stanoviska k zamestnávaniu, v ktorom okrem iného uviedol, že „... prijal opatrenia na odstránenie zistených porušení predpisov a ich príčin, nakoľko u zamestnancov došlo k oneskorenému prihláseniu zamestnancov do Sociálnej poisťovne. Uvedení zamestnanci nastúpili do zamestnania dňa 08.02.2016 na dohodu o vykonaní práce, pričom nedopatrením nebol v účtovnom systéme vygenerovaný registračný list zamestnanca. Na toto sme prišli až pri generovaní výplat za február 2016. Z dôvodu nepoškodenia zamestnanca boli dodatočne prihlásení do Sociálnej poisťovne so spätným dátumom. Prijatým opatrením bude dochádzať k dvojitej kontrole prihlásených zamestnancov a to mzdovou účtovníčkou ako aj zamestnávateľom. Z uvedeného dôvodu už nepríde k pochybeniu pri prihlasovaní nových zamestnancov“. V predmetnom stanovisku nariadenie ústneho pojednávania nežiadal. V nadväznosti na začatie správneho konania žalobca v písomnom podaní uviedol, že: „uvedených zamestnancov chcel využiť na pomocné stavebné práce, ktoré mal predbežne vo februári prisľúbené, ale potom, ako nahlásil mzdovej účtovníčke údaje k prihláseniu zamestnancov, požiadal ju, aby zmluvy nachystala ale zatiaľ ich neprihlasovala. Zmluvy dal obom zamestnancom, podpísali ich ale robotu pre nich nemal. Čakal na podpis zmluvy prípadne objednávku od odberateľa. Realizácia jednotlivých prác bola posunutá ...“, „... dňa 17.03.2016 požiadal účtovníčku, aby zamestnancov prihlásila od 18.3.2016, nakoľko v priebehu týždňa sa práca rozbehne. Účtovníčke povedal, aby vzhľadom k tomu, že zamestnancov dlho naťahoval, musel sa s nimi dohodnúť a vyplatiť im odškodné za február 25 Eur obom a za marec 25 Eur G. F.. Účtovníčka mu oznámila, že tento príjem musí byť riadne priznaný a musia byť zrealizované aj odvodové povinnosti, s čím súhlasil. Nevedel a ani to nepovažoval za nelegálnu prácu, keď títo zamestnanci začali pre neho reálne vykonávať prácu až oveľa neskôr, po dátume 17.03.2016 ...“. „... oneskorené prihlásenie bolo spôsobené chybou v systéme, nakoľko účtovníčka mala vygenerované dve dohody o vykonaní práce pre každého zamestnanca, pôvodnú z februára, keď sa predpokladalo, že nastúpia od 08.02.2016 a zo 17.03.2016, ktorá mala byť platná a následne podpísaná zamestnancami s nástupom do zamestnania od 18.03.2016. Systém nedopatrením vydal prvý registračný list z februárových dohôd ...“. „... došlo len k formálnemu omylu a nebol vedomý zámer niekoho nelegálne zamestnať ...“. Žalobca vo

vyjadrení tvrdil, že „pri prekladaní potrebných dokladov ku kontrole nebol dostatočne informovaný o všetkých skutočnostiach v dokladoch, ktoré predložil. Po vysvetlení mzdovej účtovníčky predložil rozpis pracovnej doby za obdobie 2,3/2016, kde tú predmetní dvaja zamestnanci uvedení. Títo zamestnanci ale v období 2/2016 nepracovali vôbec a v 3/2016 vôbec nepracoval Lukáš Slaninka. Vladimír Michalík nastúpil do zamestnania 21. marca 2016. Lukáš Slaninka reálne nastúpil do práce až 04.04.2016“. Uvedené skutočnosti žalobca dokladoval rozpisom pracovnej doby a kópiou montážneho denníka. Priložil vyjadrenia dotknutých zamestnancov. Nariadenie ústneho pojednávania žalobca ako účastník konania vo vyjadrení k oznámeniu o začatí správneho konania o správnom delikte nežiadal. Nariadenie pojednávania nežiadal ani v podanom odvolaní, v ktorom len namietal, že „menovaní zamestnanci nevykonávali žiadnu činnosť predtým, ako boli prihlásení do Sociálnej poisťovne. Túto skutočnosti som si pri predkladaní evidencie dochádzky a prerokovaní protokolu neuvedomoval, nakoľko to zistil až následne. Uložená pokuta je pre mňa likvidačná“. Skutočnosť, že prvostupňový orgán verejnej správy nenariadil pojednávanie, tak nevytýkal ani v podanom odvolaní. Absentovalo tiež tvrdenie, aké dokazovanie by bolo potrebné na ústnom pojednávaní vykonať, výsluchy svedkov nenavrhol a z odvolacej námietky nevyplýva ani žiadne tvrdenie, ako by nariadenie ústneho pojednávania prispelo k objasneniu veci. Za takýchto okolností vyplývajúcich z administratívneho spisu dospel správny súd k záveru, že neuskutočnenie ústneho pojednávania v administratívnom konaní nespôsobuje ujmu požiadavkám uvedeným v čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd vo vzťahu k ústnosti a verejnosti konania, skutkové okolnosti vyplývajúce z Protokolu pre žalovaného (a prvostupňový orgán verejnej správy) neboli sporné. Osobitnou zložitosťou sa nevyznačovali ani právne otázky. V konečnom dôsledku rozhodnutia orgánov verejnej správy bolo možné preskúmať súdom a žalobca ani v podanej žalobe výslovne neuviedol, že v predmetnej veci žiada o nariadenie pojednávania, čo je náležitosťou správnej žaloby podľa § 182 ods.1 písm. g/ S.s.p.

9. Krajský súd sa v odôvodnení svojho rozhodnutia okrem uvedeného zaoberal námietkou žalobcu týkajúcou sa nepreskúmateľnosti napadnutého rozhodnutia keď tvrdil, že žalovaný (a Inšpektorát práce) riadne a dostatočne neodôvodnili, z ktorých dôkazov vychádzali pri odôvodnení rozhodnutia. Krajský súd mal za to, že táto námietka je v rozpore s obsahom prvostupňového a napadnutého rozhodnutia. Z prvostupňového rozhodnutia vyplýva, z ktorých dokladov Inšpektorát práce pri vydaní rozhodnutia vychádzal, poukázal najmä na Protokol, vyjadrenie k Protokolu, evidenciu pracovného času predloženú žalobcom ako zamestnávateľom a registračné listy. Na základe uvedeného konštatoval, že z dokladov predložených zamestnávateľom vyplynulo, že zamestnanci vykonávali pracovnú činnosť pre zamestnávateľa pred tým, ako boli prihlásení v Registri Sociálnej poisťovne. Vyhodnotil aj zamestnávateľom neskôr uvádzané skutočnosti (vo vyjadrení k oznámeniu o začatí správneho konania) a ním predložené dôkazy, ktoré tvrdenia a doklady považoval za účelové, a ktoré sa javia vyrobené dodatočne s cieľom zakryť zistené nelegálne zamestnávanie. Takéto hodnotenie skutkových zistení žalobca v žalobe nenapadol. Z napadnutého rozhodnutia vyplýva, že žalovaný sa zaoberal skutočnosťami, ktoré preukazovali spáchanie správneho deliktu, najmä pokiaľ ide o skutočnosti uvedené v Protokole, pričom žalovaný konštatoval, že žalobca ako účastník konania pôvodne tieto závery nespochybnil a nepredložil žiadne iné doklady, ktorými by preukázal, že zistený stav je nepreukázaný. Žalovaný sa rovnako vyrovnal s odvolacími námietkami a tvrdeniami žalobcu, ktoré uviedol a predložil vo vyjadrení k oznámeniu o začatí správneho konania. V napadnutom rozhodnutí uviedol, že ich nepovažoval za relevantné a aj z akých dôvodov. Ak teda žalovaný vychádzal z relevantných dôkazov (a uviedol, ktoré dôkazy a tvrdenia za relevantné nepovažuje), nemožno uzavrieť, že napadnuté rozhodnutie (a rozhodnutie prvostupňového orgánu verejnej správy) je nepreskúmateľné.

10. Vo vzťahu k výške uloženej pokuty žalobca namietal, že táto je nedostatočne odôvodnená, nakoľko nepostačuje iba jednoduché a formálne konštatovanie a citovanie zákona. Ani s týmto žalobným tvrdením sa správny súd nestotožnil. Podľa § 19 ods. 6 zákona č. 125/2006 Z.z. inšpektorát práce pri ukladaní pokuty zohľadňuje jej preventívne pôsobenie a pri určovaní výšky pokuty prihliada najmä na závažnosť zisteného porušenia povinností a závažnosť ich následkov, počet zamestnancov zamestnávateľa a riziká, ktoré sa vyskytujú v činnosti zamestnávateľa, počet nelegálne zamestnaných fyzických osôb, ak ide o uloženie pokuty podľa odseku 2 písm. a/ prvého bodu, skutočnosť, či zistené

porušenie povinností je dôsledkom neúčinného systému riadenia ochrany práce u zamestnávateľa, alebo či ide o ojedinelý výskyt nedostatku a na opakované zistenie toho istého nedostatku. Z prvostupňového rozhodnutia je zrejmé, že Inšpektorát práce pri rozhodovaní o výške uloženej pokuty prihliadol na zákonné kritériá, konštatoval, že žalobca ako účastník konania zamestnával 7 zamestnancov, z toho dvoch nelegálne. Zistil, že u žalobcu nešlo o opakované zistenie nedostatku, prihliadol na dobu protiprávnosti a skutočnosť, že išlo o ojedinelý výskyt nedostatku. Poukázal tiež na preventívny účel uloženej pokuty a jej represívnu funkciu. Ak sa s takto odôvodnenou výškou pokuty žalovaný stotožnil a zdôraznil, že pokuta bola uložená na spodnej hranici, akú zákon v prípade nelegálneho zamestnávania pripúšťa, nie je možné konštatovať, že napadnuté rozhodnutie je vo vzťahu k odôvodneniu výšky pokuty nepreskúmateľné.

11. Nezákonnosť napadnutého rozhodnutia žalobca vzhladol aj v tom, že administratívny spis nie je riadne žurnalizovaný, čo spôsobuje pochybnosti o tom, či správne konanie bolo v súlade s princípom práva na spravodlivé prejednanie veci. Správny súd vyslovil názor, že táto žalobná námietka nie je dostatočne konkrétna a zároveň je v rozpore s obsahom predloženého administratívneho spisu. Žalobca v žalobe len tvrdil, že administratívny spis nebol riadne žurnalizovaný bez toho, aby uviedol, v čom takáto vada spočíva a bez toho, aby uviedol rozpor s konkrétnym ustanovením právneho predpisu. Správny súd sa tak mohol len domnievať, aký je obsah tejto žalobnej námietky a v správnom súdnictve nie je úlohou správneho súdu za žalobcu nezákonnosť rozhodnutia orgánu verejnej správy vyhľadávať, rovnako ako nie je povinnosťou správneho súdu za žalobcu nekonkrétne uplatnené dôvody nezákonnosti dopĺňať, resp. špecifikovať. Naopak, súdu predložený administratívny spis je riadne žurnalizovaný, listiny tvoriace obsah administratívneho spisu sú zviazané, očíslované. Aj keď na zozname príloh je uvedený názov iného subjektu ako žalobcu (čo však žalobca ani nenamietal), vyplýva z neho, ktoré listiny boli súdu ako administratívny spis predložené. Ani táto žalobná námietka tak neobstojí.

12. Žalobca napokon namietal vadu výroku rozhodnutia, keď žalovaný v napadnutom rozhodnutí a Inšpektorát práce v prvostupňovom rozhodnutí označili miesto výkonu kontroly ako „Zatepl'ovanie na ul. Medňanskej v Ilave“, pričom miesto a čas majú byť presne vymedzené, aby nemohlo dôjsť k ich zámene. V tomto smere správny súd poukázal na skutočnosť, že z konštantnej judikatúry Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vyplýva požiadavka, aby výrok rozhodnutia o správnom delikte obsahoval popis skutku s uvedením miesta, času a spôsobu jeho spáchania, prípadne i uvedenie iných skutočností, ktoré sú potrebné k tomu, aby skutok nemohol byť zamenený za iný, nakoľko tak vyžaduje právna úprava trestania za trestné činy i za priestupky. Žalobcovi bola uložená pokuta za spáchanie správneho deliktu, porušenia zákazu nelegálneho zamestnávania, ktoré podľa výrokovej časti rozhodnutia malo spočívať v tom, že: „účastník konania ako zamestnávateľ L. Š., V. G. XXX, XXX XX M. O. U. - fyzická osoba, ktorá je podnikateľom, porušil zákaz nelegálneho zamestnávania tým, že využíval závislú prácu fyzických osôb:

- X. U., bytom M.,

- G. F., bytom P. Z. XXX,

ktorí mali so zamestnávateľom uzatvorené Dohody o vykonaní práce zo dňa 03.02.2016 a podľa evidencie dochádzky predloženej zamestnávateľom vykonávali pracovnú činnosť pre zamestnávateľa v dňoch od 15.02.2016 do 19.02.2016 a G. F. aj v dňoch od 07.03.2016 do 11.03.2016, ale pred začatím výkonu pracovnej činnosti zamestnancov si zamestnávateľ nesplnil povinnosť podľa osobitného predpisu - § 231 ods. 1 písm. b/ zákona č.461/2003 Z.z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov, pretože uvedené fyzické osoby (zamestnancov) neprihlásil do registra poistencov a sporiteľov starobného dôchodkového sporenia Sociálnej poisťovne najneskôr pred začatím výkonu práce“. Podľa názoru správneho súdu takto vymedzený skutok je dostatočne konkrétne vymedzený tak, aby nemohol byť zamenený s iným skutkom. Je z neho zrejmé, kedy došlo k uzavretiu dohôd o vykonaní práce medzi zamestnávateľom a zamestnancami a zároveň skutočnosť, že zamestnanci vykonávali pre zamestnávateľa závislú prácu bez toho, aby si zamestnávateľ splnil povinnosť podľa osobitného predpisu najneskôr pred začatím výkonu práce. Z vymedzenia skutku vyplýva, ktorý zamestnanec a v ktorých dňoch závislú prácu vykonával. Namietaná formulácia „zatepl'ovanie na ul. Medňanskej v Ilave“ sa netýka popisu skutku, ale skutočnosti, kedy bolo

nelegálne zamestnávanie zistené a je bez významu pre konštatovanie, že skutok je dostatočne popísaný na to, aby s iným skutkom nemohol byť zamenený.

13. Proti tomuto rozsudku podal žalobca - sťažovateľ z dôvodov uvedených v ust. § 440 ods. 1 písm. f/, g/, h/ S.s.p. kasačnú sťažnosť. Sťažovateľ v prvom rade namietal, že vo vzťahu k údajnému porušeniu § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. b/ zákona č. 82/2005 Z.z. je toho názoru, že z jeho strany nedošlo k porušeniu predmetného ustanovenia a v nadväznosti na to ani ust. § 231 ods. 1 písm. b/ zákona č. 461/2003 Z.z. Mal za to, že orgány verejnej správy si nesprávne vyložili jednotlivé ustanovenia dotknutých zákonov, ktorých cieľom nie je sankcionovať zamestnávateľov z dôvodov oneskoreného prihlásenia zamestnancov do registra poisťencov z nedbanlivosti, pričom sťažovateľ poukázal na najmä na účel a cieľ zákona č. 82/2005 Z.z., keď vychádzajúc z dôvodovej správy k tomuto zákonu je cieľom zákona chrániť spoločnosť pred nelegálnou prácou a nelegálnym zamestnávaním, ako aj fyzické osoby, pre ktoré nelegálna práca prináša sociálnu neistotu. Účelom právnej úpravy je odhaliť, zakázať a postihnúť také prípady, keď medzi zamestnávateľom a zamestnancom neexistuje pracovnoprávny vzťah založený pracovnou zmluvou alebo dohodou a zamestnávateľ neprihlási zamestnanca do Sociálnej poisťovne, aby sa tak vyhol plateniu poisťného. V dôsledku uvedeného poukázal na to, že mal so zamestnancami X. U. a G.Š. F. uzatvorený pracovnoprávny vzťah, títo zamestnanci boli po celý čas výkonu práce pre sťažovateľa prihlásení do registra Sociálnej poisťovne, a za tento čas za nich riadne platil odvody a dane.

14. Sťažovateľ ďalej poukázal na to, že správne trestanie sa riadi zásadami platnými v trestnom práve, preto pri sledovaní formálnych znakov správneho deliktu je nevyhnutné brať do úvahy aj splnenie materiálneho znaku príslušného správneho deliktu, pričom materiálny znak charakterizuje konanie porušujúce alebo ohrozujúce spoločenský záujem. Je preto možné dospieť k záveru, že v prípade, ak materiálny znak správneho deliktu chýba, hoci formálne znaky sú splnené, nejde o správny delikt. Zároveň dal do pozornosti požiadavku na ústavne konformnú aplikáciu a výklad zákona v zmysle čl. 152 ods. 4 Ústavy SR. V danom prípade bolo nutné vyhodnotiť intenzitu a závažnosť porušenia právnych noriem, ako aj ohrozenia chránených záujmov a teda je potrebné uplatniť tzv. materiálny korektív. Podľa sťažovateľa je ust. § 19 ods. 2 písm. a/ bod č. 1 zákona č. 125/2006 Z.z. neprimerane prísne, nakoľko išlo iba o formálnu chybu, pričom všetky odvody za zamestnanca boli uhradené a formálna chyba bola odstránená ihneď po jej odhalení a to na základe vlastnej iniciatívy. Orgány verejnej správy sa týmito skutočnosťami nezaoberali. Do pozornosti dal aj požiadavku rešpektovania princípu právnej istoty v rozhodovacej činnosti orgánov verejnej správy, ktoré musia postupovať v súlade s čl. 2 ods. 2 Ústavy SR.

15. Sťažovateľ ďalej poukazoval na to, že v administratívnom konaní došlo k porušeniu jeho práva ako obvineného na spravodlivý proces, nakoľko v zmysle § 74 ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch vykoná správny orgán v prvom stupni ústne pojednávanie. V neprítomnosti obvineného z priestupku možno vec prejednať iba vtedy, ak sa odmietne dostaviť na ústne pojednávanie, hoci bol riadne predvolaný, alebo sa nedostaví bez náležitého ospravedlnenia, alebo bez dôležitého dôvodu. V prípade nariadenia ústneho pojednávania by pri vypočutí sťažovateľa bolo náležité zistené, kedy skutočne začali jeho zamestnanci vykonávať prácu, čo podporuje aj rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp.zn. 10Sžo/265/2015 zo dňa 28. septembra 2016. Zákon o inšpekcii práce v ust. § 21 ods. 3 výslovne ustanovuje, že na konanie podľa § 19 a § 20 sa vzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní, ak tento zákon nestanovuje inak, a keďže inú právnu úpravu predmetné konanie nepripúšťa, je zřejmé, že na trestanie za správny delikt podľa § 19 zákona o inšpekcii práce bolo potrebné použiť Správny poriadok, ktorý v ust. § 21 zakotvuje inštitút ústneho pojednávania. Potreba nariadenia ústneho pojednávania podľa sťažovateľa vyplýva aj z čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd i judikatúry Súdneho dvora EÚ. Mal za to, že aj napr. z rozhodnutia Najvyššieho súdu SR sp.zn. 2Sžf/9/2010 zo dňa 16. februára 2011 vyplýva, že na rozhodovanie o správnych deliktach dopadajú požiadavky v zmysle čl. 6 ods. 1 predmetného dohovoru.

16. Žalovaný vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti uviedol, že zákon č. 82/2005 Z.z. jasne stanovuje, že nelegálne zamestnávanie podľa § 2 ods. 2 písm. b/ je potrebné považovať za také konanie právnickej osoby, resp. fyzickej osoby - podnikateľa, kedy táto využíva závislú prácu fyzickej osoby, má s ňou

založený pracovnoprávny vzťah podľa osobitného predpisu - Zákonníka práce a nespĺnila povinnosť podľa osobitného predpisu, ktorým je § 231 ods. 1 písm. b/ zákona č. 461/2003 Z.z. v znení zákona č. 82/2005 Z.z. V súvislosti s nenariadením ústneho pojednávania mal za to, že takáto povinnosť orgánu verejnej správy zo žiadneho ustanovenia Správneho poriadku nevyplývala. Na podporu svojej argumentácie dal do pozornosti rozhodovaciu činnosť Najvyššieho súdu SR, napr. sp.zn. 10Sžo/387/2015 zo dňa 27. februára 2017.

17. Dňom 1. augusta 2021 začal Najvyšší správny súd Slovenskej republiky svoju činnosť, t.j. začal konať a rozhodovať vo všetkých veciach, v ktorých do 31. júla 2021 konal a rozhodoval Najvyšší súd Slovenskej republiky v Správnom kolégiu (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). Od 1. augusta 2021 teda koná a rozhoduje o kasačných sťažnostiach Najvyšší správny súd Slovenskej republiky. Predmetná vec bola náhodným spôsobom pridelená do piateho senátu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky, ktorý o nej rozhodol v zložení uvedenom v záhlaví tohto rozhodnutia pod pôvodnou spisovou značkou.

18. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 S.s.p.) predovšetkým postupom podľa § 452 ods. 1 v spojení s § 439 S.s.p. preskúmal prípustnosť kasačnej sťažnosti a z toho vyplývajúce možné dôvody jej odmietnutia. Po zistení, že kasačnú sťažnosť podal sťažovateľ včas (§ 443 ods. 2 písm. a/ S.s.p.), je prípustná (§ 439 S.s.p.) a bola podaná oprávneným subjektom (§ 442 ods. 1 S.s.p.), preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu v spojení s opravným uznesením spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná a je potrebné ju zamietnuť. Rozhodol bez nariadenia pojednávania (§ 455 S.s.p.), keď deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne 5 dní vopred na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky www.nssud.sk (§ 137 ods. 2 a 3 S.s.p.).

19. Predmetom konania o kasačnej sťažnosti bol rozsudok krajského súdu, ktorým v spojení s opravným uznesením zamietol žalobu, ktorou sa sťažovateľ domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. OPS/BEZ/2016/6321, O-859/2016 zo dňa 13. januára 2017, ktorým zamietol odvolanie sťažovateľa a potvrdil rozhodnutie Inšpektorátu práce Banská Bystrica č.k.186/16-1.0/pok/r. zo dňa 3. novembra 2016, ktorým bola sťažovateľovi uložená pokuta vo výške 5 000 eur podľa § 19 ods. 2 písm. a/ bod 1 zákona č. 125/2006 Z.z. pre porušenie § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. b/ zákona č. 82/2005 Z.z. spočívajúce v tom, že sťažovateľ porušil zákaz nelegálneho zamestnávania tým, že využíval závislú prácu fyzických osôb Vladimíra Michalíka a Lukáša Slaninku, ktorí mali so zamestnávateľom uzatvorené Dohody o vykonaní práce zo dňa 3. februára 2016 a podľa evidencie dochádzky predloženej zamestnávateľom vykonávali pracovnú činnosť pre sťažovateľa v dňoch od 15. februára 2016 do 19. februára 2016 a Lukáš Slaninka aj v dňoch od 7. marca 2016 do 11. marca 2016, ale pred začatím výkonu pracovnej činnosti zamestnancov si sťažovateľ nespĺnil povinnosť podľa osobitného predpisu - § 231 ods. 1 písm. b/ zákona č. 461/2003 Z.z., pretože uvedené fyzické osoby (zamestnancov) neprihlásil do Registra poistencov a sporiteľov starobného dôchodkového sporenia Sociálnej poisťovne najneskôr pred začatím výkonu práce.

20. Kasačný súd k jednotlivým námietkam sťažovateľa uvádza, že príslušný Inšpektorát práce bol oprávnený vykonať u sťažovateľa kontrolu nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania a v prípade zistenia pochybenia bolo jeho povinnosťou uložiť sťažovateľovi sankciu za zistený správny delikt. Z právnej úpravy aplikovanej v predmetnej veci, t.j. zákona č. 82/2005 Z.z. vyplýva, že za nelegálne zamestnávanie podľa § 2 ods. 2 písm. b/ sa považuje také konanie právnickej osoby, resp. fyzickej osoby/podnikateľa, ktorá využíva závislú prácu fyzickej osoby, má s ňou založený pracovnoprávny vzťah a nespĺnila si povinnosť podľa osobitného predpisu, ktorým je § 231 ods. 1 písm. b/ zákona č. 461/2003 Z.z. v znení zákona č. 82/2005 Z.z. V danom prípade sťažovateľ ako zamestnávateľ využíval závislú prácu dvoch zamestnancov X. U.R. a G. F., mal s nimi založený pracovnoprávny vzťah a nesporne bolo preukázané, že porušil § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. b/ zákona č. 82/2005 Z.z., keď si nespĺnil povinnosť podľa osobitného predpisu, konkrétne v zmysle § 231 ods. 1 písm. b/ zákona č. 461/2003 Z.z., ktorou bola povinnosť ako zamestnávateľa týchto zamestnancov prihlásiť do registra Sociálnej poisťovne, najneskôr pred začatím výkonu činnosti zamestnanca. V

danom prípade z údajov elektronického registra Sociálnej poisťovne zo dňa 4. mája 2016 vyplynulo, že fyzické osoby X. U. a G. F. boli sťažovateľom prihlásené do registra Sociálnej poisťovne dňa 17. marca 2016 (so vznikom poistenia odo dňa 8. februára 2016). Zo sťažovateľom predložených dokladov, resp. evidencie dochádzky však bolo preukázané, že uvedení zamestnanci vykonávali pre sťažovateľa závislú prácu už odo dňa 15. februára 2016, t.j. ešte predtým, ako boli prihlásení do registra Sociálnej poisťovne. Taktiež je nutné dodať, že sťažovateľ nenamietal postup orgánov verejnej správy, keď sťažovateľom neskôr predložené doklady (z ktorých mal vyplývať odlišný okamih začiatku výkonu práce zamestnancov) vyhodnotili ako účelové. Je nesporné, že sťažovateľ nepostupoval podľa § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. b/ zákona č. 82/2005 Z.z., keď si nesplnil povinnosť podľa osobitného predpisu, konkrétne v zmysle § 231 ods. 1 písm. b/ zákona č. 461/2003 Z.z., keď k prihláseniu zamestnancov došlo zjavne neskôr, t.j. nie najneskôr pred začatím výkonu ich činnosti ako zamestnancov.

21. Kasačný súd ďalej poukazuje na to, že v zmysle § 19 ods. 2 zákona č. 125/2006 Z.z. ide o obligatórne ukládanie pokút, t. j. Inšpektorát práce pri zistení porušenia zákazu nelegálneho zamestnávania musí uložiť pokutu najmenej vo výške 5 000,- €, ak ide o nelegálne zamestnávanie dvoch a viac osôb súčasne, k čomu v danom prípade aj došlo. Kasačný súd taktiež zdôrazňuje, že právna úprava - zákon č. 82/2005 Z.z. v spojení so zákonom č. 125/2006 Z.z. (platná a účinná v čase rozhodovania orgánov verejnej správy) konštruje zodpovednosť za správny delikt nelegálneho zamestnávania na princípe objektívnej zodpovednosti bez možnosti liberácie a pre príslušné orgány verejnej správy zakotvuje povinnosť každé zistené protiprávne konanie sankcionovať bez možnosti zohľadnenia materiálneho korektívu tak, ako to namietal sťažovateľ. Vyvodenie deliktuálnej zodpovednosti právna úprava nepodmieňuje vznikom škody, ktorá by odôvodňovala, resp. správne orgánu umožňovala zohľadniť prísnosť zákonom stanoveného sankčného postihu, keď postačuje už (preukázané) samotné nesplnenie prihlasovacej povinnosti v zákonom stanovenej lehote. V tejto súvislosti nemohla obstať argumentácia sťažovateľa o akomsi „formálnom omyle“, ktorý by znižoval závažnosť jeho protiprávneho konania, či dokonca vylučoval deliktuálnu zodpovednosť v materiálnom zmysle. Prijatie výkladu prezentovaného sťažovateľom by napokon znemožňovalo správnym orgánom využiť právnu úpravou vytvorený sankčný mechanizmus, resp. sankčne postihnúť porušenie zákonom stanovenej prihlasovacej povinnosti. Je taktiež bezpredmetné, či k pochybeniu zo strany sťažovateľa došlo z nedbanlivosti, resp. nedopatrením, ako to ozrejmoval v administratívnom konaní i v konaní pred krajským súdom. Pokiaľ sťažovateľ poukazoval na prísnosť zvoleného sankčného postihu, odvolávajúc sa na to, že „sa nikdy nedopustil žiadnej podobnej chyby“ kasačný súd uvádza, že táto okolnosť bola zohľadnená pri určovaní výšky pokuty v rámci posudzovania kritérií uvedených v ust. § 19 ods. 6 zákona č. 125/2006 Z.z. Rovnako je potrebné zmieniť, že v prípade správneho deliktu nelegálneho zamestnávania je podstatné splnenie prihlasovacej povinnosti, a nie odvodovej povinnosti. Preto i poukazovanie sťažovateľa na to, že ako zamestnávateľ vykonal odvody za oneskorene prihlásených zamestnancov, je právne irelevantné a nemohlo mať vplyv na právny záver orgánov verejnej správy i krajského súdu o nesplnení prihlasovacej povinnosti v zákonom stanovenej lehote. Orgány verejnej správy oboch stupňov postupovali v zmysle článku 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, podľa toho času platnej a účinnej právnej úpravy a vzhľadom na obligatórny charakter dikcie ust. § 19 ods. 2 písm. a/ bod 1. zákona č. 125/2006 Z.z. nemohli od uloženia pokuty upustiť.

22. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky však považoval za potrebné dať zároveň do pozornosti, že nelegálna práca a nelegálne zamestnávanie hoci by bolo i preukázateľne zistené inšpektorátom práce v čase výkonu inšpekcie, ako i v čase rozhodovania správneho orgánu o uložení sankcie za správny delikt, avšak ak v čase rozhodovania správneho súdu už nie je konanie sťažovateľa deliktuálnym konaním, a to vzhľadom na novšiu priaznivejšiu úpravu pre sťažovateľa ako páchatel'a, ktorá dekriminalizovala jeho deliktuálne správanie, musí na túto skutočnosť správny súd prihliadnúť ex lege, hoci túto skutočnosť sťažovateľ vôbec nenamietal, pretože ide o rešpektovanie princípov správneho trestania a aplikácie inštitútu nepravej retroaktivity, ktorá je prípustná, ak je v prospech páchatel'a, ktoré skutočnosti vyplývajú z článku 50 ods. 6 Ústavy Slovenskej republiky, ako i z príslušných medzinárodných dokumentov.

23. Vychádzajúc zo stabilnej judikatúry Ústavného súdu SR kasačný súd nespochybňuje argumentáciu sťažovateľa, že neoddeliteľnou súčasťou princípov právneho štátu, zaručeného v čl. 1 Ústavy SR, je aj princíp právnej istoty a spravodlivosti (princíp materiálneho právneho štátu), ktorý spočíva okrem iného v tom, že všetky subjekty práva môžu odôvodnene očakávať, že ich príslušné štátne orgány budú konať a rozhodovať podľa platných právnych predpisov a že ich budú správne vykladať a aplikovať (napr. II. ÚS 10/2002, II. ÚS 234/04). Rešpektovanie princípu právnej istoty musí byť prítomné v každom rozhodnutí orgánu verejnej moci, a to tak v oblasti normotvornej, ako aj v oblasti aplikácie práva, keďže práve na ňom sa hlavne a predovšetkým zakladá dôvera občanov, ako aj právnických osôb k orgánom verejnej moci (IV. ÚS 92/09, ÚS 17/99 nález z 22.09.1999, I. ÚS 44/1999 nález z 13.10.1999).

24. Napokon aj z čl. 2 ods. 2 a čl. 152 ods. 4 Ústavy SR vyplýva, že výklad a uplatňovanie všeobecne záväzných právnych predpisov musia byť v súlade s ústavou. Pozitivistický právny prístup k aplikácii zákonov je preto v činnosti štátnych orgánov modifikovaný ústavne konformným výkladom, ktorý v súvislosti od ústavou chránených hodnôt pôsobí reštriktívne alebo extenzívne na dikciu zákonných pojmov. Obsah zákonnej právnej normy teda nemôže byť interpretovaný izolovane, mimo zmyslu a účelu zákona, cieľa právnej regulácie, ktorý zákon sleduje. Požiadavka na ústavne konformnú aplikáciu a výklad zákona je podmienkou zákonnosti rozhodnutia ako individuálneho správneho aktu.

25. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky konštatuje, že účelom zákona č. 125/2006 Z.z. a zákona č. 82/2005 Z.z. je ochrana pracovného trhu pred nelegálnou prácou a nelegálnym zamestnávaním, a preto i výklad a aplikácia príslušných ustanovení zákona má vychádzať z jeho zmyslu a účelu a nemôže byť len formálny pri skúmaní otázky naplnenia príslušnej skutkovej podstaty správneho deliktu.

26. V tejto súvislosti kasačnému súdu neuniklo pozornosť novelizované ustanovenie § 2 v spojení s ust. § 7ca zákona č. 82/2005 Z.z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní, ktoré podľa ust. § 2 ods. 2 bod b/ účinného od 1. januára 2018 stanovilo lehotu na prihlásenie do registra 7 dní. Z vládneho návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 82/2005 Z.z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov nesporne vyplýva, že na účely skúmania nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania je žiaduce eliminovať určité situácie oneskoreného ohlásenia vzniku pracovnoprávneho vzťahu a štátnozamestnaneckého pomeru do príslušného registra Sociálnej poisťovne a vylúčiť prípady, keď zamestnávateľ túto povinnosť sám a bez zistenia nesplnenia tejto povinnosti kontrolnými orgánmi splnil len s minimálnym oneskorením.

27. Zamestnávateľ je v zmysle novely zákona povinný splniť si prihlasovaciu povinnosť v lehote 7 dní od uplynutia lehoty na splnenie povinnosti podľa § 231 ods. 1 písm. b/ zákona č. 461/2003 Z.z., najneskôr však do začatia výkonu kontroly nelegálneho zamestnávania začatej pred uplynutím tejto 7-dňovej lehoty. To znamená, že ak kontrolný orgán príde po čase, kedy zamestnanec začal vykonávať svoju činnosť, a to v lehote 7 dní a zistí, že zamestnávateľ si ešte nesplnil prihlasovaciu povinnosť, konštatuje nelegálne zamestnávanie. Ak si však zamestnávateľ splní oznamovaciu povinnosť v lehote uvedených 7 dní a stihne tak spraviť pred výkonom kontroly, kontrolný orgán nemôže konštatovať nelegálne zamestnávanie.

28. Z vyššieho uvedeného vyplýva, že neskôr prijatá právna úprava umožnila, resp. poskytla zamestnávateľom dodatočnú lehotu, v rámci ktorej si môžu splniť prihlasovaciu povinnosť, bez tohto, aby sa vystavili vyvodu deliktuálnej zodpovednosti spojenej s porušením tejto zákonnej povinnosti. Kasačný súd však poukazuje na to, že k zmene dotknutej právnej úpravy došlo s účinnosťou od 1. januára 2018, t.j. v čase po rozhodnutí krajského súdu napadnutého kasačnou sťažnosťou sťažovateľa, keďže k vyhláseniu rozsudku krajského súdu pod sp.zn. 24S/41/2017-42 došlo dňa 21. septembra 2017. Krajský súd sa tak otázkou zmeny právnej úpravy a jej možného vplyvu na posúdenie správnej žaloby ako dôvodnej ani nemohol zaoberať, nakoľko vychádzal z právnej úpravy platnej a účinnej v čase vydania jeho rozhodnutia. Kasačný súd napriek tomu považoval za potrebné uviesť, že ani predmetná zmena právnej úpravy by vzhľadom na skutkové zistenia orgánov verejnej správy pre

sťažovateľ a neprivedla priaznivejšie rozhodnutie vo veci. Tým, že sťažovateľ prihlásil zamestnancov do registra Sociálnej poisťovne až dňa 17. marca 2016, neurobil tak v lehote 7 dní od uplynutia lehoty na splnenie povinnosti podľa § 231 ods. 1 písm. b/ zákona č. 461/2003 Z.z.. Nebola tak splnená podmienka v zmysle § 2 ods. 2 bod b/ účinného od 1. januára 2018. Rovnako nešlo ani o prípad prihlásenia zamestnancov do registra Sociálnej poisťovne do začatia výkonu kontroly nelegálneho zamestnávania, ktorá by sa začala pred uplynutím tejto 7-dňovej lehoty. V posudzovanom prípade sťažovateľ síce prihlásil zamestnancov do registra Sociálnej poisťovne pred výkonom kontroly nelegálneho zamestnávania, avšak nešlo o kontrolu začatú pred uplynutím uvedenej 7-dňovej lehoty (táto začala až dňa 2. mája 2016).

29. Sťažovateľ v kasačnej sťažnosti opätovne (tak, ako v konaní pred správny súdom) namietal, že v administratívnom konaní došlo k porušeniu jeho práva na spravodlivý proces, nakoľko orgánom verejnej správy nebolo vykonané ústne pojednávanie, na ktorom by mohlo byť po vypočutí sťažovateľa zistené, kedy skutočne začali jeho zamestnanci vykonávať prácu. Uvedenú argumentáciu opieral o rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp.zn. 10Sžo/265/2015 zo dňa 28. septembra 2016, ako i čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd i judikatúru Súdneho dvora EÚ. Kasačný súd v tejto súvislosti musel prisvedčiť záver krajského súdu, že sťažovateľ mylne a zmätočne vyvodzoval potrebu nariadenia ústneho pojednávania z ust. § 74 ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch, keď túto požiadavku zároveň opieral aj o ust. § 21 Správneho poriadku. Kasačnému súdu preto neostávalo nič iné, len zopakovať, že pokiaľ ide o spáchanie priestupku, toho sa môže v zmysle § 7 ods. 1 zákona č.82/2005 Z.z. dopustiť len ten kto nelegálnu právu vykonáva s tým, že na konanie o priestupkoch sa v súlade s § 7 ods. 4 zákona č.82/2005 Z.z. vzťahuje osobitný predpis, ktorým je zákon č. 372/1990 Zb.. Voči sťažovateľovi ako zamestnávateľovi však nebola vyvedená takáto tzv. priestupková zodpovednosť, ale išlo o vyvedenie deliktuálnej zodpovednosti za správny delikt - porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania, na ktoré konanie sa zákon č. 372/1990 Zb. nevzťahuje. V súlade s § 21 ods. 3 zákona č. 125/2006 Z.z. sa 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 použije všeobecný predpis o správnom konaní (ak tento zákon neustanovuje inak). Všeobecným predpisom, ktorý bolo nutné aplikovať v predmetnej veci tak bol nepochybne Správny poriadok, ktorý v ust. § 21 ponecháva na úvahe orgánu verejnej správy, či pojednávanie nariadi alebo nie s tým, že orgán verejnej správy nariadi ústne pojednávanie, ak to vyžaduje povaha veci, najmä ak sa tým prispeje k jej objasneniu, alebo ak to ustanovuje osobitný zákon. Osobitná právna úprava (zákon č. 125/2006 Z.z.) pritom nariadenie ústneho pojednávania orgánu verejnej správy neukladá. V tejto súvislosti krajský súd správne poukázal napr. na vyjadrenie sťažovateľa k výzve na predloženie dokladov a k zaujatiu stanoviska, v ktorom uviedol všetky zásadné okolnosti posudzovanej veci, pričom požiadavku nariadenia ústneho pojednávania nevzniesol k oznámeniu o začatí administratívneho konania, v odvolaní proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy prvého stupňa a napokon ani v konaní pred krajským súdom, keď nepožadoval nariadenia pojednávania. Sťažovateľ trval na nariadení ústneho pojednávania bez toho, aby bolo zrejmé, aké ďalšie pre vec zásadné skutočnosti, ktoré doposiaľ neboli objasnené, by nariadenie ústneho pojednávania mohlo priniesť. Kasačný súd preto za správny a dostatočne odôvodnený považoval záver krajského súdu, že neuskutočnenie ústneho pojednávania za takýchto okolností nemá za následkom ujmu na požiadavkách uvedených v č.6 ods.1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd vo vzťahu k ústnosti a verejnosti konania, keď skutkové okolnosti vyplývajúce z Protokolu pre žalovaného (a prvostupňový orgán verejnej správy) neboli sporné a osobitnou zložitou sa nevyznačovali ani právne otázky.

30. Vzhľadom na to, že v našom právnom poriadku neexistuje kodifikovaná normotvorba správneho trestania, analogicky sa v týchto prípadoch aplikujú niektoré princípy a zásady trestného práva s cieľom poskytnúť subjektu, voči ktorému je vyvodzovaná administratívna zodpovednosť záruky spravodlivého procesu. Kasačný súd však v tejto súvislosti zdôrazňuje, že pri ukladaní sankcií za správne delikty nemožno postupovať výlučne podľa trestnoprávných normatívnych ustanovení, ale tieto je potrebné aplikovať primerane, berúc pritom zreteľ na platné správnoprávne normy vzťahujúce sa na konkrétnu vec.

31. Kasačný súd na podporu vyššie uvedených záverov poukazuje i na jeho rozhodnutie sp.zn. 4Asan/27/2019 zo dňa a 13. januára 2021, v ktorom okrem iného konštatoval, že „ustanovenie § 21 ods. 1 správneho poriadku ponecháva na zvážení správneho orgánu, či k prejednaniu veci nariadi ústne pojednávanie, pričom pri vyhodnocovaní potreby ústneho pojednávania správny orgán prihliada na zákonné kritéria, ktorými sú povaha veci a význam pojednávania pre objasnenie veci. Najvyšší súd poukazuje na to, že správne konanie je spravidla ovládané zásadou písomnosti a neverejnosti. Ústne pojednávanie sa preto vo všeobecnosti v správnom konaní na rozdiel od súdneho konania nevyžaduje. Cieľom ústneho pojednávania v správnom konaní je predovšetkým zistiť skutočný stav veci, odstrániť rozpornosť medzi tvrdeniami viacerých účastníkov správneho konania, prípadne vykonať ohliadku resp. výsluch svedkov. V súvislosti s ústnym prejednaním veci pred správny orgán najvyšší súd poukazuje na uznesenie Ústavného súdu SR sp.zn. II. ÚS 134/2014-19 z 5. februára 2014, v ktorom ústavný súd vyslovil, že „v danom prípade neuskutočnenie ústneho pojednávania v konaní pred radou (správny orgán) nespôsobuje ujmu požiadavkám podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru spočívajúcim v zachovaní princípu ústnosti, verejnosti a prítomnosti na prerokovaní veci. Správny orgán, akým bola v tomto konkrétnom prípade rada ako orgán výkonnej moci štátu, totiž nespĺňal a nespĺňa atribúty nestranného a nezávislého súdu podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru. Verejné prerokovanie trestného obvinenia, resp. uskutočnenie ústneho pojednávania pred takýmto orgánom, preto nemôže naplniť čl. 6 ods. 1 dohovoru, ktorý zaručuje takéto prerokovanie pred nestranným a nezávislým súdom (argumentum asimili PL. ÚS 12/97).“ Uvedené závery napokon plne korešpondujú i s právnym názorom vysloveným v skôr vydanom rozhodnutí kasačného súdu sp.zn. 10Sžo/387/2015 zo dňa 27. februára 2017, na ktoré sa odvolával aj samotný sťažovateľ.

32. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky konštatuje, že kasačná sťažnosť sťažovateľa neobsahuje žiadne právne relevantné námietky, ktoré by mohli ovplyvniť vecnú správnosť napadnutého rozsudku krajského súdu. Krajský súd sa v odôvodnení svojho rozhodnutia pritom zrozumiteľným a presvedčivým spôsobom vysporiadal so všetkými pre vec zásadnými námietkami sťažovateľa.

33. Kasačný súd preto dospel k záveru, že napadnuté rozhodnutie krajského súdu bolo vydané v súlade so zákonom, nebol dôvod na jeho zrušenie alebo zmenu a kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú zamietol v zmysle § 461 S.s.p.

34. O trovách konania rozhodol podľa § 467 ods. 1 S.s.p. v spojení s ustanoveniami § 167 ods. 1 a § 175 ods. 1 S.s.p. a contrario tak, že sťažovateľovi nepriznal náhradu trov konania z dôvodu neúspechu v konaní a žalovanému nárok na náhradu trov konania zo zákona nevyplýva.

35. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky jednohlasne (§ 147 ods. 2 v spojení s § 139 ods. 4 S.s.p.).

Poučenie :

Proti tomuto rozhodnutiu opravný prostriedok nie je prípustný.

