

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 6Asan/21/2020
Identifikačné číslo spisu: 7018200485
Dátum vydania rozhodnutia: 25. mája 2022
Meno a priezvisko: JUDr. Katarína Benczová
Funkcia: predsedníčka senátu
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2022:7018200485.1

ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Kataríny Benczovej a z členiek senátu Mgr. Kristíny Babiakovej a JUDr. Zuzany Šabovej, PhD. (sudkyňa spravodajkyňa) v právnej veci žalobcu (sťažovateľa): MT STABIL, s.r.o., Košická Polianka 246, právne zastúpeného: JUDr. Ladislavom Miklošom, advokátom, AK, Košice, Vodná 6, proti žalovanému: Národný inšpektorát práce, Košice, Masarykova 10, v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného zo dňa 26. marca 2018 č. PO/BEZ/2018/2904, O-59/2018, v konaní o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Košiciach č. k. 7S/51/2018 - 44 zo dňa 15. mája 2020, takto

r o z h o d o l :

1. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Košiciach sp. zn.: č. k. 7S/51/2018 - 44 zo dňa 15. mája 2020 m e n í tak, že rozhodnutie Národného inšpektorátu práce, Košice, Masarykova 10 zo dňa 26. marca 2018 č. PO/BEZ/2018/2904, O-59/2018, ako aj rozhodnutie Inšpektorátu práce Košice zo dňa 19. decembra 2017 č. 387/17/O z r u š u j e a vec v r a c i a žalovanému na ďalšie konanie.
2. Žalobcovi p r i z n á v a právo na úplnú náhradu dôvodne vynaložených trov kasačného konania, ako aj na úplnú náhradu dôvodne vynaložených trov konania pred správnym súdom.

O d ô v o d n e n i e

I.

Priebeh administratívneho konania

1. Na pracovisku bytový dom Trieda SNP 80, Košice, kde žalobca v rámci výkonu svojej podnikateľskej činnosti vykonával stavebné práce bola dňa 27. septembra 2017 vykonaná inšpekcia práce zameraná na kontrolu dodržiavania zákazu nelegálneho zamestnávania. Pri kontrole bol zistený nedostatok, spočívajúci v porušení povinnosti stanovenej právnymi predpismi upravujúcimi zákaz nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania v súvislosti s vykonávaním prác Z. L., bližšie špecifikovaný v protokole č. IKO-269-3-1.2/P-A28-17 zo dňa 2. októbra 2017. Obsah protokolu bol so štatutárnym zástupcom žalobcu v uvedený deň prerokovaný, pričom tento k zistenému nedostatku uviedol, že kontrolovaný pracovník zostal svojvoľne na pracovisku bez jeho vedomia potom, čo sa

dohodli na pracovnom pomere, ktorý mal začať od nasledujúceho dňa. Za jeho prítomnosti od neho vzal identifikačné údaje pre účtovníčku, ktorá ho v ten deň nahlásila do Sociálnej poisťovne.

2. Na základe výsledkov inšpekcie práce začal inšpektorát práce správne konanie vo veci uloženia pokuty za správny delikt, posúdený ako porušenie § 3 ods.2 v nadväznosti na § 2 ods.2 písm.a) zákona o nelegálnej práci vydaním Oznámenia o začatí správneho konania zo dňa 30. októbra 2017, ktoré účastník konania neprevzal v odbernej lehote. Jeho súčasťou bola aj výzva na uplatnenie procesných práv účastníka konania v zmysle § 33 správneho poriadku, a to vyjadriť sa v stanovenej lehote pred vydaním rozhodnutia k jeho podkladom a spôsobu ich zisťovania, prípadne navrhnúť ich doplnenie. Účastník konania na uvedenú výzvu nereagoval.

3. Rozhodnutím Inšpektorátu práce Košice zo dňa 19.12.2017 č. 387/17/O, (prvostupňové rozhodnutie) bola žalobcovi podľa § 19 ods.2 písm. a) bod 1 zákona č. 125/2006 Z.z. o inšpekcii práce a o zmene a doplnení zákona č. 82/2005 Z.z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej iba „zákon o inšpekcii práce“) uložená pokuta vo výške 2.000,- eur za porušenie povinností stanovených predpismi uvedenými v § 2 ods.1 písm. a) bod 4 zákona o inšpekcii práce, konkrétne § 3 ods.2 v nadväznosti na § 2 ods.2 písm. a) zákona č. 82/2015 Z.z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej iba „zákon o nelegálnej práci“), spočívajúce v tom, že žalobca porušil zákaz nelegálneho zamestnávania tým, že dňa 27.09.2017 o 13:45 hod. využíval závislú prácu fyzickej osoby Z. L., ktorý pre neho vykonával pomocné práce pri špárovaní dlažby, a to umýval dlažbu po špárovaní pomocou hubky a vedra s vodou na pracovisku bytový dom Trieda SNP 80, Košice, a nemal s ňou založený pracovno-právny vzťah podľa osobitného predpisu (zákona č. 311/2001 Z.z. Zákonníka práce v znení neskorších predpisov).

4. Proti prvostupňovému rozhodnutiu podal žalobca odvolanie z dôvodov, v zásade zhodných so žalobnými dôvodmi, ktoré budú podrobnejšie rozobrané v súvislosti s podaním žaloby.

5. Rozhodnutím zo dňa 26. marca 2018 č. PO/BEZ/2018/2904, O-59/2018 žalovaný podľa § 59 ods.2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil prvostupňové rozhodnutie vydané príslušným inšpektorátom práce.

6. Žalovaný dospel k záveru, že skutok, uvedený vo výroku rozhodnutia, sa stal tak, ako to konštatuje inšpektorát práce a preto považoval uloženie pokuty za dôvodné. V odôvodnení opísal zistený skutkový stav a špecifikoval dôkazy, ktoré boli podkladom pre jeho vydanie. Konštatoval, že porušenie § 2 ods.2 písm. a) zákona o nelegálnom zamestnávaní bolo preukázané:

a. zápisnicou o podaní informácie, spísanou dňa 27.09.2017 s Z. L. o dôvode jeho prítomnosti na pracovisku, do ktorej menovaný uviedol, že v objekte bytového domu Trieda SNP 80, vykonáva pomocné stavebné práce pri špárovaní dlažby. Uviedol, že Y. O. špáruje a on za ním umýva túto dlažbu pomocou hubky a vedra s vodou. V uvedený deň (27.09.2017) pracuje od cca 09:30 hod. aj spolu s kolegom. Na tejto práci sa dohodol s F.. S. Y. konateľom žalobcu, pričom robí pre jeho spoločnosť. Ešte nepodpisoval žiadnu zmluvu, ale má jeho údaje. Zajtra majú podpísať dohodu, ešte nevie akú. V uvedený deň mal pracovať do 14:30 hod., konateľ žalobcu tam ráno bol a vysvetlil mu, čo za práce má robiť,

b. vyhotoveným kamerovým záznamom.

7. Citujúc ustanovenie § 1 ods.3 Zákonníka práce a definujúc pojmové znaky závislej práce v zmysle ods.2 citovaného zákonného ustanovenia konštatoval, že v danom prípade boli naplnené všetky pojmové znaky závislej práce a táto bola spoľahlivo a jednoznačne preukázaná. Preukázané bolo nelegálne zamestnávanie menovanej fyzickej osoby, t.j. žalobca porušil zákaz nelegálneho zamestnávania, pretože pred začiatkom výkonu závislej práce nezaložil s menovanou osobou pracovno-právny vzťah v zmysle Zákonníka práce.

8. Žalovaný v odvolacom rozhodnutí skonštatoval, že správny orgán prvého stupňa preukázal výkon závislej práce kontrolovaného zamestnanca, ako aj nelegálne zamestnávanie vo vzťahu k nemu. Prvostupňový správny orgán zhodnotil závažnosť porušenej povinnosti, ktorá bola zrejmá, pretože nelegálne zamestnávanie spôsobuje nerovnaké podmienky pri dosahovaní zisku zo zárobkovej činnosti a z podnikania. Poškodzuje tých zamestnávateľov - podnikateľov, ktorí podnikajú a pracujú korektne, pracujú so zamestnancami na základe uzatvorených pracovných zmlúv, ohlasujú zárobkovú činnosť, riadne odvádzajú odvody, dodržiavajú pracovno-právnych vzťahoch zákonom stanovené normy, napriek vyšším mzdovým nákladom a nižšiemu ekonomickému profitu. Nelegálnym zamestnávaním dochádza aj k ohrozeniu sociálnej istoty zamestnancov.

9. Žalovaný zdôraznil, že nelegálne zamestnávanie je správnym deliktom postihovaným bez ohľadu na zavinenie, t.j. ide o objektívnu zodpovednosť. Pre jej vznik je nepodstatné, či k pochybeniu došlo zavinením určitých okolností, zavinením zamestnancov zamestnávateľa alebo iných subjektov a ani to, že zamestnávateľ následne dodatočne odstránil zistený nedostatok. Aby sa účastník konania zbavil zodpovednosti musí predložiť také dôkazy, ktoré ho zodpovednosti úplne zbavia. Nepodložená argumentácia o tom, že správny orgán pri vydaní rozhodnutia nedodržel zásadu rovnosti zbraní, porušil jeho procesné práva nevypočutím, jeho neprítomnosťou pri dokazovaní, nespoľahlivo, nedostatočne a neobjektívne zistil skutkový stav veci a nezrozumiteľne odôvodnil rozhodnutie a že mu nebolo umožnené ústne sa vyjadriť pred vydaním rozhodnutia, nie je podľa názoru žalovaného spôsobilá privodiť zmenu alebo zrušenie rozhodnutia.

10. K námietke týkajúcej sa nenariadenia ústneho pojednávania upriamil pozornosť na ustanovenie § 32 ods.2 správneho poriadku, podľa ktorého rozsah a spôsob zisťovania podkladov pre rozhodnutie určuje správny orgán. Stotožnil sa s názorom správneho orgánu prvého stupňa, že v danej veci bol dostatočne zistený skutkový stav veci, preto k navrhovanému výsluchu svedkov nepristúpil. Z kamerového záznamu je jednoznačne zrejmé, že kontrolovaná fyzická osoba vypovedala spontánne, bez nátlaku, jej vyjadrenie bolo zrozumiteľné, dostatočne určité.

11. K námietke o porušení § 47 ods. 2 správneho poriadku z hľadiska neuvedenia konkrétneho paragrafového znenia zákonného ustanovenia, podľa ktorého mal žalobca uzavrieť pracovno-právny vzťah s kontrolovanou fyzickou osobou, obmedzením sa iba na odkaz na Zákonník práce, žalovaný uviedol, že správne orgány nie sú oprávnené zasahovať do zmluvnej voľnosti účastníkov pracovno-právneho vzťahu.

12. Žalovaný svoje rozhodnutie založil na tom, že žalobca nepredložil žiadny dôkaz, ktorý by preukazoval, že sa predmetného správneho deliktu nedopustil, preto považoval námietky žalobcu za irelevantné. Po posúdení všetkých dôkazov tieto vyhodnotil ako dostatočné pre objektívne rozhodnutie vo veci, stotožňujúc sa s názorom správneho orgánu prvého stupňa, ktorý sa vysporiadal so všetkými dôkazmi i s uloženou pokutou, jej výšku riadne odôvodnil a túto uložil zákonným spôsobom a včas. Zdôraznil, že inšpektorát práce nemá možnosť za zistený správny delikt pokutu neuložiť, práve naopak, z ustanovenia § 19 ods.2 zákona o inšpekcii práce mu takáto povinnosť v prípade zistenia porušenia povinnosti jednoznačne vyplýva a jeho povinnosťou je konať ex offio. Žalovaný zastáva názor, že správny orgán prvého stupňa pri ukladaní pokuty zohľadnil jej preventívne pôsobenie a zároveň prihliadal na všetky relevantné kritériá, vzťahujúce sa na porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania v zmysle § 19 ods.6 zákona o inšpekcii práce v nadväznosti na § 3 ods.5 správneho poriadku. Tento správny delikt je vzhľadom na spoločenskú nebezpečnosť považovaný za obzvlášť závažný a počtom nelegálne zamestnávaných osôb sa miera tejto závažnosti zvyšuje. V danom prípade bolo uvedené porušenie povinnosti u účastníka konania zistené po prvýkrát a je predpoklad, že uložená pokuta bude plniť svoj výchovný účel. Jej uložením prvostupňový správny orgán sledoval najmä jej preventívne a výchovné pôsobenie, ktoré v zmysle rozsudku Najvyššieho súdu SR sp. zn. 2Sžo/56/2006 musí mať silu odradiť od nezákonného postupu aj iné právnické osoby, ktoré sú nositeľmi rovnakých zákonných povinností. Takýto účinok môže vyvolať iba postih zodpovedajúci významu chráneného záujmu včas a vecne správne vyvodený. Ak ide o finančný postih, nemôže byť neprimerane mierny vo vzťahu k závažnosti protiprávneho konania a jeho následkom, nevyhnutne

musí teda v sebe obsahovať aj represívnu zložku. S poukazom na uvedené skutočnosti žalovaný zastáva názor, že porušenie povinnosti uvedené v rozhodnutí prvostupňového správneho orgánu je posúdené správne a je odôvodnené porušením platných právnych predpisov.

II.

Konanie pred správnym súdom

13. Včas podanou správnou žalobou zo dňa 30. apríla 2018 sa žalobca domáhal zrušenia napadnutého rozhodnutia žalovaného ako aj správneho orgánu prvého stupňa a vrátenia veci žalovanému na ďalšie konanie.

14. V žalobe namietal:

a. nezákonnosť protokolu, ktorý je nepreskúmateľný pre nedostatok dôvodov, lebo neobsahuje náležitosti v zmysle § 14 ods.1 zákona o inšpekcii práce, konkrétne:

i. dobu trvania protiprávneho stavu

ii. stanovisko inšpektora práce k vyjadreniu žalobcu

iii. čas, kedy mala byť dohoda o pracovnej činnosti s Z. L. uzatvorená, ani čas jeho prihlásenia do Sociálnej poisťovne, preto konštatovanie v ňom, že táto dohoda bola uzatvorená až po vykonaní inšpekcie práce považuje žalobca za nepreskúmateľné.

b. nezákonnosť protokolu z hľadiska formulácie uloženého opatrenia, podľa ktorého nie je možné postupovať, pretože nedostatok bol odstránený v priebehu výkonu inšpekcie. Z odseku 2 písm.a) ustanovenia § 14 zákona o inšpekcii práce vyvodil, že inšpektor práce je oprávnený uložiť povinnosti kontrolovanému zamestnávateľovi prijať opatrenia na odstránenie zistených porušení iba v prípade, ak v protokole uloží opatrenia v zmysle § 12 ods.2 písm.b), c), g), h) a i) citovaného zákona.

c. žalovaný v rámci odvolacieho konania mal skúmať zákonnosť protokolu ex offi, čo nespĺnil a v rozhodnutí neodôvodnil, prečo sa zákonnosťou protokolu nezaoberal, čím došlo k porušeniu čl. 46 ods.1 Ústavy SR.

d. rozhodnutie je nezákonné z dôvodu absencie podpisu oprávnenej osoby, nakoľko obsahuje iba okrúhlu pečiatku žalovaného, meno a priezvisko F.. H. E. a funkciu generálny riaditeľ, pričom podpis nad menom, uvedeným nie je podpisom tejto osoby a z rozhodnutia nie je zrejmé, či osoba ktorá toto rozhodnutie podpísala, bola oprávnená ho podpísať, keďže podpis je nečitateľný.

e. nezákonnosť zápisnice o podaní informácie spísanej s Z. L., z ktorej žalovaný vyvodzuje znaky závislej práce, pričom táto zápisnica a kamerový záznam sú jediným dôkazom. Žalovaný iba formálne odôvodňuje preukázanie znakov závislej práce a vychádza len z predpokladu a nie z jednoznačného zistenia a jeho vykonania a tieto skutočnosti musia nadväzovať na zistenie a preukázanie skutočnej, aj fyzicky vykonávanej práce. Z rozhodnutia nevyplýva, že by žalovaný zistil aj zákonný znak závislej práce - výkon práce v pracovnom čase, preto je rozhodnutie nepreskúmateľným.

f. porušenie práva na obhajobu, riadne odôvodnenie rozhodnutia a spravodlivý proces - v rozhodnutí absentuje odôvodnenie, prečo odvolací orgán nepreskúmal jeho námietku týkajúcu sa nezákonnosti zápisnice o podaní informácie, ktorá nebola podľa jeho názoru získaná v súlade so zákonom. Namietal, že uvedená osoba bola vypočutá ako svedok, ku ktorej výpovedi nemal možnosť sa vyjadriť, klásť mu otázky, spochybňoval poučenie uvedenej osoby o jej práve nevypovedať i obsah jej výpovede i napriek tomu, že zápisnicu podpísala majúc podozrenie, že inšpektor práce jej kládol sugestívne otázky, využil jej stres a strach a napísal do zápisnice to, čo uznal za vhodné a tak, aby výpoveď naznačovala znaky závislej práce. Žalovaný mu neumožnil vykonať dôkazy v správnom konaní - vidieť kamerový záznam, na ktorý sa žalovaný odvoláva, vypočuť ním navrhnutých svedkov.

g. k námiatke o nenariadení pojednávania zaujal žalovaný iba formálne stanovisko s odkazom na ustanovenie § 21 správneho poriadku, pričom nenariadením pojednávania bolo porušené jeho právo na spravodlivý proces.

h. nedostatočne a neobjektívne zistený skutkový stav - podľa jeho názoru nie je možné zistiť akúkoľvek činnosť počas jediného časového úseku (13:45 hod.), podklad pre rozhodnutie neobsahuje zistenie, či inšpektor práce sledoval činnosť Z. L. a ako dlho, uspokojil sa iba s konštatovaním, že menovaný mal vykonávať pomocné stavebné práce pri špárovaní dlažby, ktorú mal umývať s hubkou a vodou. Žalobca v správnom konaní stav rozporoval a navrhoval dôkazy na vyvrátenie tvrdenia žalovaného.

i. výrok rozhodnutia neobsahuje presný osobitný právny predpis, podľa ktorého mal mať žalobca založený pracovno-právny vzťah podľa osobitného predpisu s Z. L., čo spôsobuje jeho nepreskúmateľnosť.

j. žalovaný nevykonol dôkazy tak, aby spôsobom vylučujúcim akékoľvek pochybnosti, preukázal, že žalobca menovanú osobu nelegálne zamestnával, t.j. dôkazy, ktoré nepochybne preukazujú vinu žalobcu a nie je vôbec podstatné, či žalobca v čase kontroly popieral skutkový stav popísaný pracovníkmi žalovaného alebo ho nepopieral, resp. či predložil nové skutkové tvrdenia. Písomné tvrdenie pracovníkov žalovaného nie je dôkazom a k reprodukovanej výpovedi pracovníkov žalovaného nedošlo.

k. ako hlavné a kľúčové dôkazy boli posudzované dokumenty vypracované priamo pri kontrole žalobcovi neznámym spôsobom, a žalobca v odvolaní namietal spôsob ich zabezpečenia a vyhotovenia. Delikt bol ovplyvnený aj vyjadrením iných osôb, ich nezdokumentovaným konaním a správaním a žalobca nemal možnosť si overiť, či tieto dôkazy boli zabezpečené objektívnym a hlavne zákonným spôsobom. Žalovaný vychádzal iba z nezákonne získaného vyjadrenia menovaných osôb, podaného pred začatím správneho konania a len z tvrdenia pracovníkov žalovaného, že žalobca porušil zákaz nelegálneho zamestnávania.

l. porušenie zásady rovnosti zbraní a právo na obhajobu a riadny proces - aj v prípade priznania má správny orgán povinnosť správny delikt preukázať a hlavne dokázať, v administratívnom spise však nie je zdokumentovaná komunikácia pracovníkov žalovaného s osobou, ktorá mala vykonávať závislú prácu a z odôvodnenia rozhodnutia nevyplýva, ako bol odstránený rozpor medzi tvrdením žalobcu, tvrdením menovaných osôb a tvrdením žalovaného o vykonaní alebo nevykonaní nelegálnej práce.

m. žalovaný dostatočne a riadne neodôvodnil povahu veci, na ktorú sa pri odmietnutí nariadení ústneho pojednávania odvoláva. V danom prípade nešlo iba o dokumentačné dokazovanie, to znamená dokazovanie len listinnými prostriedkami, v ktorom by nariadenie ústneho pojednávania neprispelo k objasneniu veci. Ide o odlišný prípad, pretože v správnom konaní došlo k rozporom vo vyjadreniach žalobcu, vypočúvaných osôb pred správnym konaním, a to je dôvodom pre nariadenie ústneho pojednávania. Žalovaný podľa jeho názoru nedodrжал ani zásadu správnej úvahy v súvislosti s nariadením ústneho pojednávania. Tento vykonol dokazovanie sám a pred sebou samým a žalobcovi neumožnil sa k veci ústne vyjadriť nevykonol tiež ním navrhované dôkazy - výsluchy menovaných zamestnancov, žalobcu aj inšpektora. Odôvodnenie rozhodnutia je formalistické, nedostatočné, správne orgány vec nesprávne právne posúdili a je nezákonné v dôsledku porušenia zásady „in dubio pro reo“ a zásady materiálnej pravdy.

n. nesúhlasil s odôvodnením výšky pokuty, keďže z druhostupňového rozhodnutia nevyplýva, ako dlho trval protiprávny stav, na aký počet zamestnancov žalovaný prihliadal, nie je z neho možné zistiť, či správny orgán prihliadal na skutočnosť, či zistené porušenie je dôsledkom neúčinného systému riadenia ochrany práce u zamestnávateľa alebo či ide o ojedinelý výskyt nedostatku, nevyplýva z neho či žalovaný vzal do úvahy, že žalobca poprel spáchanie správneho deliktu, ako aj či si žalobca splnil odvodové povinnosti za túto osobu a kedy, prípadne za aké obdobie.

15. Vo vyjadrení zo dňa 11. júna 2018 žalovaný navrhol žalobu ako nedôvodnú zamietnuť. Poukázal na to, že s námietkami žalobcu obsiahnutými v podanej žalobe, keďže tieto korešpondujú s jeho námietkami obsiahnutými v podanom odvolaní, sa už vysporiadal v napadnutom rozhodnutí. V predmetnom konaní bol dostatočne zistený skutkový stav veci a z neho bol vyvodенý aj správny právny záver. Z priebehu administratívneho konania neboli žalobcovi upreté žiadne jeho procesné práva, pričom všetky vykonané dôkazy boli získané zákonným spôsobom. Výšku uloženej pokuty považuje za minimálnu, primeranú, zákonnú, dôvodnú a riadne odôvodnenú.

16. V replike zo dňa 22. júna 2018 žalobca zotrval na svojej argumentácii obsiahnutej v podanej žalobe, považujúc aj vyjadrenie žalovaného za nedostatočné.

17. V duplike zo dňa 2. júla 2018 žalovaný zotrval na svojom vyjadrení zo dňa 11. júna 2018.

18. Správny súd dospel k záveru, že žaloba je nedôvodná, nakoľko správne orgány postupovali správne a v súlade s platnou právnou úpravou, v správnom konaní bol dostatočne zistený skutkový stav veci a na jeho základe bol vyvodенý aj správny právny záver, s ktorým sa súd v celom rozsahu stotožnil. Žalovaný sa podľa názoru súdu dostatočným spôsobom vysporiadal so všetkými námietkami vznesenými žalobcom v podanom odvolaní, ako to vyplýva z odôvodnenia napadnutého rozhodnutia a to citáciou dotknutých právnych noriem ako aj ich logickým výkladom a správnym aplikovaním na prejednávany prípad. V zmysle ustálenej judikatúry nie je povinnosťou správneho orgánu a ani súdu dať odpoveď na všetky účastníkom nastolené otázky, ale len na tie, ktoré majú pre vec podstatný význam, prípadne dostatočne objasňujú skutkový a právny základ rozhodnutia. Odôvodnenie rozhodnutia, ktoré stručne a jasne objasní skutkový a právny základ rozhodnutia, postačuje na záver o tom, že z tohto aspektu je plne realizované základné právo účastníka na spravodlivý proces (III. ÚS 209/04). Preto napadnuté rozhodnutie žalovaného nepovažoval správny súd za nepreskúmateľné.

19. Vyhodnotiac vykonané dôkazy jednotlivo i v ich vzájomnej súvislosti dospel súd k záveru, že argumentácia žalobcu nie je spôsobilá vyvrátiť dôvody, na základe ktorých žalovaný zamietol jeho odvolanie a napadnuté rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa potvrdil. V konaní bolo dostatočným spôsobom preukázané, že žalobca spáchal predmetný správny delikt tak, ako bol špecifikovaný v rozhodnutí správneho orgánu prvého stupňa i žalovaného, t.j. že dňa 27.09.2017 v čase o 13:45 hod. využíval závislú prácu fyzickej osoby Z. L., ktorý pre neho vykonával pomocné práce pri špárovaní dlažby, a to umýval dlažbu po špárovaní pomocou hubky a vedra s vodou na pracovisku bytový dom Trieda SNP 80, Košice, a nemal s ňou založený pracovno-právny vzťah podľa osobitného predpisu (zákona č. 311/2001 Z.z. Zákonníka práce v znení neskorších predpisov).

20. Táto skutočnosť vyplynula zo zistení inšpektorátu práce počas kontroly nelegálneho zamestnávania u žalobcu a je dôkazovo podložená protokolom, zápisnicou o podaní informácie o vysvetlení dôvodu fyzickej osoby na pracovisku spísanou s uvedenou osobou v uvedený deň, kamerovým záznamom z výkonu inšpekcie práce, ako aj ďalšími dokladmi tak ako boli špecifikované vyššie.

21. Žalobcovi bol v priebehu správneho konania poskytnutý dostatočný časový priestor na jeho obranu a predkladanie dôkazov na preukázanie svojich tvrdení, pričom tento nevyužil svoje právo vyjadriť sa k oznámeniu o začatí správneho konania a z obsahu protokolu o vykonaní inšpekcie nevyplýva, že by k postupu inšpektorov pri výkone inšpekcie mal akékoľvek námietky. Vyplýva z neho, že konateľ žalobcu k zisteným skutočnostiam a nedostatkom obsiahnutým v protokole uviedol, že kontrolovaný pracovník zostal svojvoľne na pracovisku bez jeho vedomia po tom, čo sa dohodli na pracovnom pomere, ktorý mal začať od nasledujúceho dňa. Za jeho prítomnosti od neho vzal identifikačné údaje pre účtovníčku, ktorá ho v ten deň nahlásila do Sociálnej poisťovne a zdravotnej poisťovne. Jeho tvrdenie o svojvoľnom výkone práce bolo vyvrátené vyjadrením Z. L., ktorý uviedol, že na pomocných stavebných prácach pri špárovaní dlažby, ktoré konkretizoval, sa dohodol s F.. S. Y., konateľom žalobcu, ktorý tam v uvedený deň ráno bol a vysvetlil mu, čo za práce má robiť. Uvedené vyjadrenie aj správny súd považoval za vierohodné, keďže bolo učené spontánne, bezprostredne pri výkone inšpekcie práce, bez nátlaku, bolo zrozumiteľné a menovaný nemal dôvod uvádzať nepravdivé

údaje. Svedčí o tom aj jeho tvrdenie, že žalobcovi poskytol svoje osobné údaje pre účely vyhotovenia dohody o pracovnej činnosti, ktorá nakoniec v uvedený deň aj bola uzatvorená, čo korešponduje s vyjadrením konateľa žalobcu. Uzatvorená však bola po vykonaní inšpekcie práce, kedy bol menovaný v čase o 17:44 hod. prihlásený do sociálneho poistenia, pričom z vyjadrenia Z. L. vyplýva, že v čase výkonu inšpekcie práce, pri vykonávaní vyššie špecifikovanej činnosti žiadnu zmluvu uzatvorenú nemal. Podľa názoru správneho súdu žalobca prihlásil menovaného do sociálneho poistenia od 28.09.2017 v snahe preukázať, že menovaný sa zdržiaval na pracovisku bez jeho vedomia v zmysle jeho vyjadrenia k protokolu, čo však odporuje inšpektormi zisteným skutočnostiam.

22. Vzhľadom na zrejmy skutkový stav nebolo podľa názoru správneho súdu potrebné vo veci nariadiť ústne pojednávanie, ani doplniť dokazovanie žalobcom v odvolaní i žalobe uvedeným spôsobom. Tento postup nemožno považovať za odporujúci judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva, podľa ktorej neuskutočnenie ústneho pojednávania nespôsobuje ujmu požiadavkám článku 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. V danom prípade by ústne pojednávanie neprispelo k ďalšiemu objasneniu skutkového stavu. Preto túto námietku správny súd vyhodnotil ako neopodstatnenú. V žalobe všeobecne formulované pochybnosti žalobcu o možnom postupe inšpektorov práce pri výkone inšpekcie práce (formulácie otázok, zápis odpovedí na ne, splnenie poučovacej povinnosti voči dopytovaným osobám a ďalšie) nepovažoval správny súd za dostatočne relevantné pre vyvodenie záveru, že skutkový stav veci nebol dostatočne zistený, ani záveru o nevyhnutnosti nariadenia pojednávania v tejto súvislosti.

23. Správny súd zastával názor, že protokol o výkone inšpekcie obsahuje všetky zákonom predpísané náležitosti, tento je dostatočne určitý, zrozumiteľný a má oporu vo všetkých dokladoch, ktoré boli podkladom pre jeho vypracovanie. Z tohto protokolu je jednoznačne zrejmé, kedy bola vykonaná inšpekcia práce, je z neho zrejmé, že dopytovaná osoba poskytujúca informáciu o dôvode prítomnosti na pracovisku uviedla čas, od ktorého sa na uvedenom pracovisku nachádzala, z čoho je možné vyvodiť jednoznačný záver o dobe trvania tohto protiprávneho stavu. Navyše voči jeho obsahu konateľ žalobcu, s ktorým bol prerokovaný, žiadne konkrétne námietky nevzniesol a nenamietal ani postup inšpektorov pri výkone inšpekcie práce. Jeho zákonnosť nebola napadnutá ani samostatnou žalobou. Keďže jeho zákonnosť relevantným spôsobom spochybnená nebola, možno ho považovať za zákonný podklad pre vydanie napadnutého rozhodnutia.

24. Argumentácia žalobcu o oprávnení inšpektorov práce uložiť kontrolovanému subjektu - zamestnávateľovi povinnosť prijať opatrenia na odstránenie zistených porušení a ich príčin v určenej lehote iba za predpokladu nariadenia opatrení podľa § 12 ods.2 písm. b) zákona o inšpekcii práce, čo v prípade predmetného protokolu splnené nie je, nemá na posúdenie predmetnej veci vplyv, pretože predmetom súdneho prieskumu v tomto konaní nie je preskúmanie zákonnosti uvedeného protokolu, ale preskúmanie zákonnosti rozhodnutia o uložení sankcie za predmetný správny delikt, ktorý bol preukázaný.

25. Pokiaľ ide o námietku žalobcu, týkajúcu sa nezákonnosti zápisnice spísanej s Z. L., súd poukazuje na to, že táto zápisnica zo dňa 27.09.2017 bola vyhotovená v zmysle platnej právnej úpravy a uvedená osoba nebola vypočúvaná v rámci inšpekcie práce ako svedok, ale bola dotazovaná a požiadaná o vysvetlenie dôvodu jej prítomnosti na pracovisku. Zo zápisnice vyplýva obsah komunikácie tejto osoby s inšpektormi práce, vysvetlenie dôvodu jej prítomnosti na pracovisku a jej vierohodnosť je overená jej vlastnoručným podpisom bez akýchkoľvek pripomienok. Preto právo účastníka konania byť prítomný pri výsluchu svedkov a klásť im otázky nemohlo byť v danom prípade v tejto súvislosti správnymi orgánmi porušené, keďže inšpekcia práce predchádzala začatiu správneho konania. Súčasťou obsahu tejto zápisnice je zákonné poučenie, ktoré bolo na znak porozumenia jeho obsahu a potvrdenia obsahu zápisnice Z. L. podpísané.

26. Za neopodstatnenú považoval správny súd aj námietku žalobcu, týkajúcu sa nezákonnosti napadnutého rozhodnutia z hľadiska absencie podpisu oprávnenej osoby na rozhodnutí, pretože ako to vyplýva z obsahu administratívneho spisu, jeho súčasťou je poverenie zo dňa 1. júna 2017, z obsahu

ktorého vyplýva, že v prípade neprítomnosti generálneho riaditeľa H. E. s účinnosťou od 1. júna 2017 sú jeho zastupovaním poverení S.. Z. K., Z.. S. Č. M. S.. S. N., pričom uvedené poverenie bolo aktuálne aj v čase vydania napadnutého rozhodnutia, ktoré v zastúpení generálneho riaditeľa podpísala v danom prípade Z.. S. Č..

26. V danom prípade boli dodržané aj všetky zásady správneho trestania. Napadnuté rozhodnutia obsahujú všetky zákonom predpísané náležitosti, sú dostatočne zrozumiteľné, úplné a rovnako dostatočné je aj skutkové vymedzenie predmetného správneho deliktu, ktorý je vymedzený takým spôsobom, že ho nie je možné zameniť s iným správnym deliktom.

27. Podľa názoru súdu správny orgán prvého stupňa, následne i žalovaný pri ukladaní predmetnej pokuty zohľadnili všetky zákonom stanovené kritériá, ktoré má na mysli ustanovenie § 19 ods.6 zákona o inšpekcii práce pre určovanie výšky pokuty, ako aj účel, ktorý má sankcia na úseku všeobecnej generálnej prevencie splniť. Správna úvaha pri ukladaní tejto sankcie nevybočila z medzí a hľadísk stanovených zákonom, táto bola uložená na dolnej hranici určeného sankčného rozpätia so zohľadnením prítlačujúcich i poľahčujúcich okolností. Za prítlačujúcu okolnosť považovali správne orgány to, že išlo o závažné porušenie základných povinností zamestnávateľa, ktoré mohlo mať za následok závažné sociálne dopady, napríklad v prípade pracovného úrazu a ohrozenia zamestnanca pri absencii úrazového poistenia. V prospech účastníka bolo vyhodnotené predovšetkým to, že išlo o porušenie týkajúce sa iba jedného zamestnanca, toto trvalo krátky čas, nedostatok bol bezodkladne odstránený a išlo o prvé porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania zo strany účastníka konania. Zohľadnený bol aj účel predmetnej pokuty a preventívna úloha postihu a jeho represívna zložka.

28. Správny súd z uvedených dôvodov podľa § 190 SSP žalobu ako nedôvodnú zamietol. O náhrade trov konania rozhodol podľa § 167 ods.1 a § 168 SSP a účastníkom právo na náhradu trov konania nepriznal.

IV.

Argumentácia účastníkov v kasačnom konaní

29. Proti rozsudku správneho súdu podal v zákonnej lehote žalobca (sťažovateľ) kasačnú sťažnosť podľa § 440 ods. 1 písm. f), g) a h) SSP a navrhol, aby kasačný súd rozsudok správneho súdu zmenil tak, že rozhodnutie žalovaného, ako aj rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu zrušuje a vec vracia žalovanému na ďalšie konanie. Súčasne požiadal aj o náhradu trov konania.

30. Sťažovateľ spochybňoval rozsudok správneho súdu ako nedostatočne odôvodnený a arbitrárny, pretože sa v ňom správny súd dostatočne nevysporiadal s jeho námietkami, týkajúcimi sa procesných pochybení oboch správnych orgánov, uplatnenými v žalobe. V kasačnej sťažnosti preto zopakoval pochybenia žalovaného, svoje žalobné námietky a uviedol dôvody, prečo reakciu správneho súdu na ne považuje za nesprávnu, resp. nedostatočnú. Konkrétne uviedol:

a. protokol, prvostupňové ani druhostupňové rozhodnutie neuvádzajú, že by správne orgány pre svoje rozhodovanie použili dôkaz - výpis z registra poisťovní Sociálnej poisťovne, na tento dôkaz ako súčasť administratívneho spisu odkazuje až správny súd v rozsudku, čím neprípustne supljuje činnosť správneho orgánu;

b. žalovaný neskúmal zákonnosť protokolu, hoci sťažovateľ namietal, že neobsahuje povinné zákonné náležitosti a v časti opatrenia je neurčitý, nezrozumiteľný a rozporný. Chýbajúcimi zákonnými náležitosťami sú doba nelegálnej práce a stanovisko inšpektora k vyjadreniu sťažovateľa k protokolu, pokiaľ ide o uloženie opatrení, spôsobom, akým ich inšpektor práce uložil, nie je možné postupovať. Reakciu súdu, že protokol možno považovať za zákonný podklad rozhodnutia, pretože nebol napadnutý samostatnou žalobou, považuje za nesprávnu, pretože sťažovateľ takúto povinnosť nemá a naopak, je povinnosťou správneho orgánu ex offio preskúmať zákonnosť podkladov rozhodnutia -

sťažovateľ naďalej považuje protokol za nezákonný a keďže ide o kľúčový podklad rozhodnutia, spôsobuje aj nezákonnosť rozhodnutí;

c. sťažovateľ zotrval na svojej námietke, že z rozhodnutia nie je zrejmé, či ho podpísala oprávnená osoba. Až z rozhodnutia súdu sa dozvedel, že rozhodnutie mala podpísať zastupujúca osoba na základe poverenia, avšak v rozhodnutí nie je uvedené jej meno, priezvisko ani funkcia. Považuje tak rozhodnutie za nezákonné, a argumentuje, že mu to znemožnilo napr. namietať prípadnú zaujatosť tejto osoby;

d. nesúhlasí so záverom súdu ohľadom namietanej nezákonnosti zápisnice o podaní informácie Z. L.. Ak súd konštatuje, že zápisnica bola vyhotovená v súlade s platnou právnou úpravou, sťažovateľ nevie, podľa akej právnej úpravy bola zápisnica posúdená a takéto odôvodnenie je nepreskúmateľné. Sťažovateľ pritom zotráva na svojich námietkach, že nie je zrejmé, ako bola táto osoba poučená o svojich právach - podľa § 12 ods. 1 písm. g) zákona o inšpekcii práce má vyťažovaná osoba vysvetliť dôvody prítomnosti na pracovisku, avšak podľa sťažovateľa ide pri skladbe otázok o výsluch svedka podľa § 35 ods. 1 - 3 správneho poriadku, čomu korešponduje príslušné poučenie;

e. inšpekcia bola vykonaná ešte pred začatím správneho konania, kde sťažovateľ nemal postavenie účastníka konania a nemohol realizovať svoje procesné práva o.i. byť prítomný na výsluchu a klásť vypočúvanej osobe otázky. Poukazuje na rozsudok NSS ČR č. 6 Ads 46/2013-35 z 13.02.2014, ods. 35-37 a argumentuje, že ak žalovaný zisťuje znaky závislej práce výlučne z ústnych vyjadrení kontrolovaných osôb, musia byť zachované všetky ústavné práva kontrolovanej osoby, a ako aj jej zamestnávateľa, inak sa nelegálna práca vôbec nedá dokázať;

f. namietal nenariadenie ústneho pojednávania, ktoré podľa jeho názoru bolo potrebné pre vykonanie dôkazov a v tejto súvislosti poukázal na rozsudky NSS ČR (sp. zn. 5 Ads 92/2015, 4 Ads 177/2011-120), kde súd dospel k záveru, že „nemožno súhlasiť s tým, aby pokuta za správny delikt, ktorá je trestným obvinením v zmysle čl. 6 Dohody o ochrane ľudských práv a základných slobôd bola uložená na základe jediného jedného podkladu (protokol o výkone kontroly), ktorý bol vyhotovený ešte pred začatím správneho konania. Tento záver platí tým viac, že v danom prípade k veľmi stručným kontrolným zisteniam pristupujú tvrdenia účastníka konania popierajúceho naplnenie protiprávneho konania.“ V danom prípade boli kľúčové a hlavné posudzované dokumenty (protokol, zápisnica) vypracované priamo pri kontrole sťažovateľovi neznámym spôsobom, sťažovateľ v odvolaní namietal spôsob ich zabezpečenia a vyhotovenia. Poukázal aj na rozsudok NS SR sp. zn. 10 Sžd/19/2011 z 25.01.2012, z ktorého vyplýva, že je povinnosťou správneho orgánu zabezpečiť procesné práva účastníka konania, mimo iného aj byť prítomný pri vykonávaní dôležitých dôkazov a klásť svedkom otázky pri ústnom pojednávaní, ak sa takýto dôkaz v konaní použije. Podľa sťažovateľa, dôvodom na ústne pojednávanie v tomto prípade je skutočnosť, že v konaní došlo k rozporom vo vyjadreniach sťažovateľa v protokole a vypočúvanej osoby pred začatím správneho konania. Sťažovateľ už v odvolacom konaní žiadal vypočuť ako svedkov pracovníkov, ktorí kontrolu vykonali a osobu, ktorá podala vyjadrenie.

g. Odôvodnenie výšky pokuty je nedostatočné a závery správnych orgánov ako aj súdu považuje iba za formálne a všeobecné.

31. Žalovaný sa ku kasačnej sťažnosti vyjadril dňa 26.10.2020, zotrval na svojich záveroch a uviedol:

a. pokiaľ ide o výpis z registra Sociálnej poisťovne, pri rozhodovaní o správnom delikte nebolo rozhodujúce, kedy sťažovateľ fyzickú osobu prihlásil do sociálnej poisťovne, avšak tento dôkaz bol zabezpečený už v priebehu výkonu inšpekcie. Vyplýva to z protokolu, kde je jednoznačne uvedené, že skutočnosti uvedené v protokole boli zistené aj z tohto dôkazu a sťažovateľ bol o tom, že protokol aj s prílohami bude podkladom rozhodnutia, oboznámený pri začatí správneho konania;

b. protokol obsahuje všetky predpísané náležitosti a opatrenia sú v súlade s príslušnými právnymi predpismi;

c. oprávnenie Z.. Č. podpísať rozhodnutie je v súlade so zákonom o štátnej službe, organizačným poriadkom a internou normou žalovaného;

d. zápisnica o poskytnutí vysvetlenia Z.. L. netrpí vadami, ide o jeden z dôkazov v konaní a námietky sťažovateľa ohľadom poučovania tejto osoby sú nepreukázané;

e. nariadenie ústneho pojednávania nie je obligatórne a v tomto prípade to povaha veci nevyžadovala;

f. pokuta je riadne odôvodnená a uložená v súlade so zákonom.

Žalovaný preto navrhol kasačnú sťažnosť zamietnuť.

V.

Posúdenie kasačného súdu

32. Dňa 1. januára 2021 nadobudla účinnosť novela Ústavy Slovenskej republiky, ústavný zákon č. 422/2020 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, ktorou bol zriadený Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (čl. 143 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky). K 1. augustu 2021 prevzal Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej aj ako „kasačný súd“) kasačnú agendu správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Najvyšší súd SR“ alebo „NS SR“) v správnom súdnictve, vrátane prerokúvanej veci (čl. 154g ods. 4, 5 a 6 Ústavy v spojení s § 101e ods. 1 a 2 a § 8a ods. 1 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov). V súlade s rozvrhom práce Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky na rok 2021 bola prerokúvaná vec pridelená náhodným výberom na rozhodnutie senátu 3 S a bola v kasačnom konaní vedená pod pôvodnou spisovou značkou.

33. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP) po tom, čo zistil, že kasačná sťažnosť bola podaná riadne a včas (§ 443 SSP a § 444 SSP), oprávnenou osobou (§ 442 SSP), smeruje proti rozhodnutiu, proti ktorému je prípustná (§ 439 SSP), má predpísané náležitosti (§ 445 ods. 1 SSP a § 57 SSP), preskúmal napadnutý rozsudok z dôvodov a v rozsahu uvedenom v podanej kasačnej sťažnosti (§ 440 SSP, § 441 SSP a § 453 SSP) a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť je dôvodná.

34. Podľa kasačného súdu je ťažiskom sťažnostných bodov, resp. celej argumentácie sťažovateľa v administratívnom ako aj doterajšom súdnom konaní, otázka zistenia skutkového stavu, konkrétne, či sú dôkazy zadovážené administratívnym orgánom použiteľné a postačujúce pre záver o jeho zodpovednosti.

35. V prvom rade kasačný súd konštatuje, že pokiaľ ide o použitie výpisu z registra poisťovní Sociálnej poisťovne až v argumentácii správneho súdu, táto námietka nie je opodstatnená. Jednak treba prisvedčiť žalovanému, že samotný tento dokument nebol dôkazom o protiprávnom konaní sťažovateľa a tiež išlo o podklad, na ktorý odkazuje protokol. Sťažovateľ sa s protokolom oboznámil a teda mal možnosť oboznámiť sa s tým, že jeho podkladom je aj tento dokument. Obsahom rozhodnutia správneho orgánu nemusí byť doslovný prepis spisového materiálu. To nebráni správne mu súdu na časť spisového materiálu v jeho rozhodnutí poukázať.

36. Rovnako za neopodstatnenú považoval kasačný súd aj námietku ohľadom preskúmania zákonnosti protokolu. Je pravdou, že ak sťažovateľ nepodal samostatnú žalobu o preskúmanie protokolu, nemôže to automaticky prezumovať jeho zákonnosť a správny orgán v konaní o správnom delikte musí preveriť z úradnej povinnosti, či podklady, ktoré použije, netrpia vadami. V uvedenom prípade je však zrejmé, že text, ktorým sťažovateľ vo vzťahu k rozhodnutiu správneho súdu argumentuje, je vytrhnutý z kontextu. Ako vyplýva z rozhodnutia správneho súdu, tento nestotožnil nepodanie žaloby voči protokolu s jeho zákonnosťou, ale reagoval na žalobné námietky o nedostatočnom obsahu protokolu, tieto vyhodnotil, a až na záver dodal uvedenú úvahu.

37. Pokiaľ ide o výhradu k nepreskúmateľnosti uložených opatrení, kasačný súd sa stotožňuje so záverom správneho súdu, že tieto výhrady sú pre posudzovanú vec irelevantné. V tomto prípade ide o využitie protokolu ako podkladu pre uloženie sankcie v správnom trestaní. Ak žalobca nespochybňoval samotné vykonanie inšpekcie, čo neurobil, potom kvalita parciálnych záverov protokolu, napríklad časti „Opatrenia“, nemôže spôsobiť nezákonnosť iných častí protokolu, ktoré sú v posudzovanej veci podstatné - tu konkrétne zaznamenané zistenia, ktoré slúžia k preukázaniu nelegálnej práce Z.. L.. Ani samotný sťažovateľ neuvádza, ako by mohli prípadne zistené vady v časti protokolu „Opatrenia“ ovplyvniť tie časti protokolu, ktoré boli využité ako podklad rozhodnutia.

Uvedené platí aj vo vzťahu k namietanej nedostatočnosti reakcie inšpektora na k vyjadreniu sťažovateľa.

38. Nemožno prisvedčiť ani výhrade, že by nezákonnosť rozhodnutia mala spôsobiť nedostatočná identifikácia osoby, ktorá rozhodnutie podpísala. Identifikácia osoby podpisujúcej rozhodnutie je formálnou náležitosťou rozhodnutia. Všeobecne platí, že cit: „Ak by rozhodnutie neobsahovalo predpísané formálne náležitosti, z právneho hľadiska by to nespôsobilo nulitu ani nezákonnosť rozhodnutia za predpokladu, že rozhodnutie vydal príslušný správny orgán. Podľa názoru právnej teórie skutočnosť, že písomné vyhotovenie rozhodnutia nepodpísal oprávnený pracovník v zmysle vnútroorganizačného predpisu, ani prípadné prekročenie právomoci zamestnanca správneho orgánu nespôsobuje neplatnosť vydaného rozhodnutia. Vo vzťahu k adresátovi ide o individuálny správny akt vydaný správnym orgánom príslušným na vydanie rozhodnutia.“ (POTÁŠCH, P., HAŠANOVÁ, J., VALLOVÁ, J., MILUČKÝ, J., MEDŽOVÁ, D. Správny poriadok. Komentár. 3. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2019). Navyše, v tomto prípade je preukázané, že rozhodnutie podpísala oprávnená osoba, čo správny súd v rozsudku vysvetlil. Úvahy sťažovateľa o nemožnosti namietat prípadnú zaujatosť podpisujúcej osoby sa prednesené v kasačnej sťažnosti sa javia ako hypotetické. Ak by aj vyšla dodatočne najavo takáto okolnosť, sťažovateľ má k dispozícii mimoriadny opravný prostriedok v podobe obnovy konania.

39. Pokiaľ ide o výhrady voči záveru správneho súdu k zápisnici o podaní informácie Z.. L. o jeho prítomnosti na pracovisku, kasačný súd ich hodnotí ako formalistické. Neuvedenie presnej právnej úpravy, ale len konštatovanie správneho súdu o súlade zápisnice s platnou právnou úpravou v kontexte celého textu súdneho rozhodnutia, nevykazuje znaky nedostatočného či arbitrárneho súdneho rozhodnutia.

40. Kasačný súd však dáva za pravdu sťažovateľovi, pokiaľ ide o námietku poukazujúcu na pochybenia pri vedení dokazovania v správnom konaní a námietku nestatočne zisteného skutkového stavu pre ustálenie jeho zodpovednosti sťažovateľa za správny delikt.

41. Správne orgány po začatí správneho konania nevykonali žiadne dokazovanie a vychádzali len z podkladov, ktoré obstarali vo fáze pred jeho začatím. V tejto fáze sťažovateľ nemal postavenie účastníka konania s prislúchajúcimi právami, bol len v postavení objektu kontroly. Nie je vylúčené, aby boli podkladom rozhodnutia aj dokumenty a podklady získané v rámci kontrolnej činnosti, avšak v rámci správneho konania musí správny orgán vytvoriť priestor pre obhajobu účastníka konania - obvineného zo správneho deliktu.

42. Významnou skutočnosťou je, že v podkladoch získaných pri inšpekcii sa vyskytol rozpor medzi tvrdením osoby poskytujúcej informáciu Z.. L. a konateľom spoločnosti, pričom tento rozpor bol zásadným pre ustálenie záveru, či išlo o nelegálnu prácu. Zatiaľ čo konateľ sťažovateľa tvrdil, že Z.. L. sa v priestoroch stavby v deň kontroly nachádzal svojvoľne a pracovať mal začať až nasledujúci deň (kedy už mal uzatvorený pracovný pomer a bol prihlásený do Sociálnej poisťovne), Z.. L. uviedol, že už v deň kontroly pre sťažovateľa pracoval. Tento deň, resp. podľa zápisnice o podaní informácie Z.. L. čas od cca 9:30 do 13:45, bol pritom jediným časovým úsekom, kedy sa mal sťažovateľ dopustiť nelegálneho zamestnávania tejto osoby. Správny orgán tento rozpor v konaní neodstránil, hoci pri správnom trestaní sa uplatňuje vyšetrovacía zásada a správny orgán je povinný z úradnej povinnosti riadne preukázať spáchanie správneho deliktu a za týmto účelom si obstaráť potrebné dôkazy.

43. Nemožno prisvedčiť tvrdeniu žalovaného, že tým, že sa sťažovateľ nevyjadril k oznámeniu o začatí správneho konania, nevyužil svoje právo vyjadriť sa k podkladom rozhodnutia. V správnom konaní neplatí koncentračná zásada a prvostupňové a druhostupňové konanie predstavujú jeden celok. Hoci aj sťažovateľ nereagoval na oznámenie o začatí konania, návrhy na dokazovanie prezentoval v odvolaní a bolo povinnosťou žalovaného sa nimi zaoberať. Ak návrhy na výsluch svedkov, ktoré

prezentoval sťažovateľ, nepovažoval za vhodné, mohol dokazovanie doplniť a vzniknuté rozpory odstrániť inými dôkazmi - napríklad výsluchom Y.. O., ktorý na stavbe spolu s Z.. L. pracoval.

44. Pokiaľ by k zisteniu úplného a skutočného stavu veci malo prispieť ústne pojednávanie, správny orgán zväži jeho nariadenie. V tejto súvislosti kasačný súd poukazuje na už ustálenú rozhodovaciu prax Najvyššieho súdu SR v tejto otázke, najmä na rozsudok vo veci vedenej pod sp. zn. 6Asan/2/2016 zo dňa 13. 12. 2017, v zmysle ktorého „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.“

45. Vzhľadom na skutočnosť, že doposiaľ nebol dostatočne zistený skutkový základ pre vyslovenie záveru o to, či k správne deliktu došlo a či je sťažovateľ zaň zodpovedný, kasačný súd považoval za predčasné a neúčelné zaoberať sa námietkami vzťahujúcimi sa k uloženej pokute.

VI.

Záver

46. Vzhľadom na uvedené kasačný súd zmenil rozsudok správneho súdu tak, že žalobou napadnuté rozhodnutie Národného inšpektorátu práce, Košice, Masarykova 10 zo dňa 26. marca 2018 č. PO/BEZ/2018/2904, O-59/2018, ako aj rozhodnutie Inšpektorátu práce Košice zo dňa 19. decembra 2017 č. 387/17/O, zrušil a vrátil vec žalovanému na ďalšie konanie, v ktorom viazaný vysloveným právnym názorom kasačného súdu (§ 469 SSP) bude postupovať v naznačenom smere.

47. O náhrade trov kasačného konania NSS rozhodol podľa § 167 ods. 1 SSP a § 175 ods. 1 SSP v spojení s § 467 ods. 1 a 2 SSP tak, že úspešnému sťažovateľovi (žalobcovi) priznal proti neúspešnému žalovanému nárok na úplnú náhradu dôvodne vynaložených trov konania na krajskom súde a kasačnom súde. O výške náhrady trov rozhodne po právoplatnosti rozsudku krajský súd samostatným uznesením (§ 175 ods. 2 SSP).

49. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky jednohlasne (§ 147 ods. 2 v spojení s § 139 ods. 4 SSP).

Poučenie :

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.

