

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 6Ssk/43/2022
Identifikačné číslo spisu: 1021200539
Dátum vydania rozhodnutia: 28. februára 2023
Meno a priezvisko: JUDr. Viola Takáčová
Funkcia: predsedníčka senátu
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:1021200539.1

UZNESENIE

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu: SCM Logistics s.r.o., so sídlom v Bratislave, Zámocká č. 30, IČO: 35 914 190, právne zast.: JUDr. Danielom Grigelom, advokátom a konateľom CREDIS Law s.r.o., so sídlom v Bratislave, Radlinského č. 2, IČO: 35 955 341, proti žalovanému: Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny, so sídlom v Bratislave, Špitálska č. 8, za účasti ďalšieho účastníka konania: Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny Pezinko, so sídlom v Pezinku, Moyzesova č. 2, o preskúmanie zákonnosti protokolu o výsledku kontroly z 20. augusta 2018, číslo PK1/RK/KON/2019/11, č.z. 2018/104136, č.k. 63/2017, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave z 28. septembra 2021, č.k. 5S/205/2021-125, t a k t o

r o z h o d o l :

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť žalobcu z a m i e t a.

Účastníkom konania n á r o k na náhradu trov kasačného konania n e p r i z n á v a.

O d ô v o d n e n i e

I.

1. Krajský súd v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) napadnutým uznesením z 28. septembra 2021, č.k. 5S/205/2021-125 postupom podľa § 66 zákona č. 162/2015 Z.z.- Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) vylúčil na samostatné konanie správnu žalobu vo veci preskúmania zákonnosti v záhlaví bližšie označeného protokolu z 20. augusta 2020, z dôvodu, že spoločné konanie o žalobách o preskúmanie napadnutého rozhodnutia z 11. februára 2021, Číslo: 2021/22663, UPS/US1/OK/BEZ/2021 11863 vydaného žalovaným a menovaného protokolu z 20. augusta 2020 vydaného ďalším účastníkom konania, nepovažoval za vhodné z dôvodu hospodárnosti konania. Predmetným uznesením súčasne postupom podľa § 98 ods. 1 písm. g/ SSP v spojení s § 7 písm. e/ SSP odmietol ako neprípustnú správnu žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti protokolu z 20. augusta 2020.

2. Krajský súd po preskúmaní veci dospel k záveru, že je daný dôvod na odmietnutie správnej žaloby podľa § 98 ods. 1 písm. g/ v spojení s § 7 písm. e/ SSP vo vylúčenej časti týkajúcej sa súdneho prieskumu protokolu z 20. augusta 2020. Svoj záver primárne oprel o konštatovanie, že napadnutý protokol o výsledku kontroly je predovšetkým zhrnutím kontrolných zistení, ktoré viedli správne orgány k záveru o porušení ustanovení zákona č. 82/2005 Z.z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 82/2005 Z.z.“). Uviedol, že napadnutý protokol nie je rozhodnutím ani opatrením orgánu verejnej správy v administratívnom konaní, ktoré by zakladalo, menilo, zrušovalo alebo deklarovalo práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti žalobcu, alebo sa ich priamo dotýkalo. Ide o opatrenie predbežnej povahy, ktoré samé o sebe nemôže mať za následok ujmu na subjektívnych právach žalobcu, pretože slúži len ako podklad pre ďalší postup správneho orgánu, ktorý na základe zistených porušení zákona začal voči žalobcovi samostatné administratívne konanie o uložení pokuty. Žalobcovi za spáchaný správny delikt podľa § 68a ods. 1 písm. b/ zákona č. 5/2004 Z.z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov bola uložená pokuta rozhodnutím, ktoré rovnako žalobca (v spojení s prvostupňovým správnym rozhodnutím) napadol správnou žalobou.

3. O trovách konania rozhodol krajský súd podľa § 170 písm. a/ SSP tak, že žiadnemu z účastníkov právo na náhradu trov konania nepriznal, keďže správna žaloba bola odmietnutá.

II.

4. Proti uzneseniu krajského súdu podal žalobca kasačnú sťažnosť.

5. Namietal, že krajský súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 440 ods. 1 písm. g/ SSP), odklonil sa od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu (§ 440 ods. 1 písm. h/ SSP) a tiež, že podanie bolo nezákonne odmietnuté (§ 440 ods. 1 písm. j/ SSP).

6. V súvislosti s nesprávnym právnym posúdením veci žalobca poukázal na princíp generálnej klauzuly s negatívnou enumeráciou, podľa ktorého súdy v zásade preskúmajú všetky rozhodnutia orgánov verejnej správy okrem tých, ktoré zákon výslovne z prieskumu vylučuje. Vo vzťahu k protokolu uviedol, že momentom skončenia kontroly, ktorou bolo konštatované porušenie ustanovení zákona č. 82/2005 Z.z. sa na žalobcu začalo hľadieť ako na právnickú osobu, ktorá sa dopustila nelegálneho zamestnávania, a to bez ohľadu na to, že vo veci v danom čase ešte ani len nezačalo správne konanie o uložení pokuty. To pre žalobcu znamenalo, že žiaden občan tretej krajiny nemôže získať potvrdenie o možnosti obsadenia voľného pracovného miesta u žalobcu, ktoré je predpokladom na získanie prechodného pobytu na účely výkonu práce u žalobcu. Už samotným vydaním a následným prerokovaním protokolu bol žalobca priamo dotknutý na svojich právach, keďže nebol oprávnený zamestnať štátnych príslušníkov tretej krajiny a títo zamestnanci dokonca nemohli byť k žalobcovi ani dočasne pridelení. Krajský súd v napadnutom uznesení len formalisticky zopakoval závery prijaté súdmi v obdobných veciach týkajúcich sa neprípustnosti súdneho prieskumu protokolu ako predbežného opatrenia, avšak sa vôbec nezaoberal skutočnými dopadmi tohto konkrétneho protokolu.

7. Vo vzťahu k namietanému odklonu od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu poukázal na rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) z 25. augusta 2011, sp. zn. 5Sžf/31/2011, ktoré možno aplikovať aj na prípad žalobcu, a podľa ktorého cit.: „(...) Najvyšší súd Slovenskej republiky sa stotožňuje so stanoviskom žalovaného správneho orgánu, že protokol o vykonanej kontrole a zápisnica o prerokovaní protokolu v zásade nie sú rozhodnutiami vydanými v správnom konaní, ale sú v prvom rade správami, či záznamami o tom, že bola vykonaná kontrola a aké boli jej zistenia. Nevzťahuje sa na ne preto požiadavka formálnych náležitostí rozhodnutia podľa správneho poriadku, resp. podľa osobitného predpisu, ale tieto ich náležitosti sú upravené osobitne (napr. § 13 ods. 1 a ods. 6 zákona o kontrole). Hoci teda ani protokol o výsledku kontroly a jeho súčasť podľa § 13 ods. 5 zákona o kontrole a ani zápisnica o prerokovaní protokolu podľa § 13 ods. 6

zákona o kontrole samé o sebe nemajú povahu rozhodnutí vydaných v správnom konaní a nemajú formálne náležitosti takýchto rozhodnutí, je nevyhnutné s ohľadom na ich účinky vo vzťahu k právnemu postaveniu kontrolovanému subjektu, považovať ich za tzv. fiktívne rozhodnutia v rozsahu vysporiadania sa s námietkami kontrolovaného subjektu a v rozsahu uloženia povinnosti podľa § 13 ods. 6 zákona o kontrole. Protokol o kontrole a zápisnicu o prerokovaní tohto protokolu v predmetnej veci teda treba bez ohľadu na ich formu považovať za procesné úkony správneho orgánu, ktorých obsah má autoritatívny vzťah k jeho adresátom (žalobcovi), a správny orgán v tomto prípade vystupuje v úlohe vykonávateľa štátnej moci, nie iba v pozícii oznamovateľa. Je povinnosťou správnych súdov ako justičných orgánov demokratického a právneho štátu pri interpretácii zákonov zabrániť faktického odopretiu spravodlivosti tiež cestou aplikácie princípu priority ústavne konformnej interpretácie jednoduchého práva. Ak súd prvého stupňa, uzavrel, že preskúmaný protokol o kontrole spolu so zápisnicou o prerokovaní protokolu nie je rozhodnutím vydaným podľa správneho poriadku, nemá jeho náležitosti, a teda nie je rozhodnutím, ktoré po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov, ktoré sa preň pripúšťajú, nadobudlo právoplatnosť, a preto nemôže podliehať súdnemu prieskumu, je takéto právne posúdenie veci nedostatočné. Naopak sa takýmto posúdením veci súd dopúšťa závažného procesného pochybenia spočívajúceho v odňatí možnosti žalobcu konať pred súdom.“ Poukázal tiež na ďalšie rozhodnutia najvyššieho súdu, ktorý vyššie uvedený záver prevzal do svojich odôvodnení (sp. zn. 10Sžk/12/2016, sp. zn. 8Sžo/19/2014).

8. Žalobca tiež namietal, že krajský súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že nezákonne odmietol podanie žalobcu; súd nenašiel oporu a zdôvodnenie pre toto svoje rozhodnutie ani v relevantnej judikatúre a súdnej praxi.

9. Navrhol, aby Najvyšší správny súd Slovenskej republiky uznesenie krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

10. V závere podanej kasačnej sťažnosti dal žalobca do pozornosti možnú neústavnosť, konkrétne rozpor ustanovenia § 21b ods. 3 písm. a/ zákona č. 5/2004 Z.z. v znení zákona č. 376/2018 Z.z., ktorý nadobudol účinnosť dňom 01. januára 2019 s článkom 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

III.

11. Žalovaný sa ku kasačnej sťažnosti žalobcu vyjadril podaním z 19. januára 2022 považujúc kasačnú sťažnosť za nedôvodnú; plne sa stotožnil so závermi, ku ktorým dospel krajský súd a navrhol, aby Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť žalobcu ako nedôvodnú zamietol.

12. Ďalší účastník konania sa ku kasačnej sťažnosti žalobcu nevyjadril.

IV.

13. Vyjadrenie žalovaného bolo doručené žalobcovi a ďalšiemu účastníkovi konania na vedomie.

V.

14. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“) ako súd kasačný (§ 11 písm. h/ SSP) preskúmal kasačnú sťažnosť postupom bez nariadenia pojednávania podľa § 455 SSP a po jej preskúmaní dospel k záveru, že kasačná sťažnosť žalobcu nie je dôvodná a je potrebné ju zamietnuť.

15. Podľa § 2 ods. 1 SSP, v správnom súdnictve poskytuje správny súd ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

16. Podľa § 2 ods. 2 SSP, každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy,

nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa môže za podmienok ustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde.

17. Podľa § 6 ods. 1 SSP, správne súdy v správnom súdnictve preskúmajú na základe žalôb zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej správy a iných zásahov orgánov verejnej správy, poskytujú ochranu pred nečinnosťou orgánov verejnej správy a rozhodujú v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

18. Podľa § 7 písm. e/ SSP správne súdy nepreskúmajú rozhodnutia orgánov verejnej správy a opatrenia orgánov verejnej správy predbežnej, procesnej alebo poriadkovej povahy, ak nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania.

19. Podľa § 177 ods. 1 SSP, správnu žalobou sa žalobca môže domáhať ochrany svojich subjektívnych práv proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy.

20. Podľa § 177 ods. 2 SSP, ochrany iných ako subjektívnych práv sa môže domáhať len prokurátor alebo subjekt výslovne na to oprávnený zákonom.

21. Najvyšší správny súd z obsahu súdneho spisu, ktorého súčasťou tvoril pripojený administratívny spis žalovaného mal preukázať, že

- prvostupňový správny orgán v čase od 05. decembra 2017 do 20. augusta 2018 vykonal u žalobcu kontrolu dodržiavania zákazu nelegálneho zamestnávania podľa § 3 ods. 2 zákona č. 82/2005 Z.z. a kontrolu dodržiavania povinností zamestnávateľa pri zamestnávaní štátnych príslušníkov tretej krajiny s miestom výkonu práce na území Slovenskej republiky podľa § 21 ods. 1 zákona č. 5/2004 Z.z.,

- o výsledku kontroly nakoniec prvostupňový správny orgán dňa 20. augusta 2018 pod číslom PK1/RK/KON/2019/11, č.z. 2018/104136, č.k. 63/2017 vyhotovil „Protokol o výsledku kontroly“ so záverom, že žalobca porušil zákaz nelegálneho zamestnávania podľa § 3 ods. 2 zákona č. 82/2005 Z.z. v spojení s § 2 ods. 2 písm. a/ a písm. c/ zákona č. 82/2005 Z.z., keď žalobca v deň výkonu kontroly na pracovisku využíval závislú prácu desiatich fyzických osôb, z toho šiestich slovenských štátnych príslušníkov bez toho, aby mal s uvedenými osobami uzatvorený pracovný pomer, respektíve pracovnoprávny vzťah, splnil si povinnosť v zmysle § 2 ods. 2 písm. a/ zákona č. 82/2005 Z.z. a štyroch štátnych príslušníkov tretej krajiny bez toho, aby boli splnené podmienky na ich zamestnávanie podľa § 21 ods. 1 zákona č. 5/2004 Z.z., bola naplnená skutková a právna podstata porušenia povinností zamestnávateľa pri zamestnávaní štátnych príslušníkov tretej krajiny s miestom výkonu práce na území Slovenskej republiky,

- na podklade záverov plynúcich z príslušného protokolu prvostupňový správny orgán dňa 29. septembra 2020 pod číslom PK1/RK/BEZ/2020/736, č.z. 2020/123897, s.k. 3/2020 žalobcovi podľa § 68a ods. 1 písm. b/ zákona č. 5/2004 Z.z. uložil pokutu vo výške 25.000,- eur za porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania podľa § 3 ods. 2 zákona č. 82/2005 Z.z. založené na skutkovom dejí korešpondujúcim so skutkovým dejom opísaným v príslušnom protokole,

- na odvolanie žalobcu žalovaný ako odvolací správny orgán rozhodnutím z 11. februára 2021, Číslo: 2021/22663, UPS/US1/OK/BEZ/2021/11863 podľa § 59 ods. 2 Správneho poriadku odvolanie zamietol a prvostupňové správne rozhodnutie z 29. septembra 2020 potvrdil,

- následne žalobca správnu žalobou doručenou krajskému súdu dňa 20. apríla 2021 sa domáhal preskúmania a následného zrušenia rozhodnutia žalovaného z 11. februára 2021 v spojení s prvostupňovým správnym rozhodnutím z 29. septembra 2020; žiadal tiež, aby krajský súd zrušil protokol o výsledku kontroly z 20. augusta 2018,

- krajský súd v časti, v ktorej správna žaloba smerovala voči príslušnému protokolu, uznesením vylúčil vec na samostatné konanie a v tejto časti (čo do súdneho prieskumu protokolu) správnu žalobu ako neprípustnú odmietol.

22. V predmetnej veci čo do možného súdneho prieskumu protokolu o výsledku kontroly z 20. augusta 2018 na základe správnej žaloby bolo zásadným zistenie, že žalobca správnu žalobou napadol jednak predmetný protokol a súčasne rozhodnutie žalovaného z 11. februára 2021 v spojení s prvostupňovým správnym rozhodnutím z 29. septembra 2020 s tým, že predmetné rozhodnutia vychádzali zo záverov

kontrolných zistení, ku ktorým dospel prvostupňový správny orgán v rámci realizovanej kontroly zameranej na dodržiavanie zákazu nelegálneho zamestnávania podľa § 3 ods. 2 zákona č. 82/2005 Z.z. a dodržiavanie povinností zamestnávateľa pri zamestnávaní štátnych príslušníkov tretej krajiny s miestom výkonu práce na území Slovenskej republiky podľa § 21 ods. 1 zákona č. 5/2004 Z.z. Za takto preukázaného stavu, teda v čase existencie (právoplatného) rozhodnutia o uložení pokuty za správny delikt, ktorého skutkové okolnosti vychádzali zo zistení obsiahnutých v príslušnom protokole o výsledku kontroly, už podľa názoru najvyššieho správneho súdu podanie správnej žaloby osobitne aj voči protokolu nie je prípustné, nakoľko zistenia plynúce z protokolu boli plne atrahované do rozhodnutia o uložení pokuty. Pokiaľ potom žalobca správnu žalobou napadol súčasne rozhodnutie žalovaného potvrdzujúce prvostupňové správne rozhodnutie o uložení pokuty, potom súd v rámci súdneho prieskumu a viazaný § 134 ods. 1 v spojení s § 195 SSP preskúma výlučne toto napadnuté rozhodnutie vrátane postupu, ktorý jeho vydaniu predchádzal, teda v danom prípade aj postup súvisiaci s výkonom kontroly a ukončený prerokovaním protokolu. V tejto súvislosti možno tiež poukázať na § 191 ods. 1 písm. g/ SSP, podľa ktorého správny súd rozsudkom zruší napadnuté rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenie orgánu verejnej správy, ak došlo k podstatnému porušeniu ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy, ktoré mohlo mať za následok vydanie nezákonného rozhodnutia alebo opatrenia vo veci samej.

23. Najvyšší správny súd tiež uvádza, že v predmetnej veci vzhliadol i ďalší dôvod pre odmietnutie správnej žaloby v časti podanej proti príslušnému protokolu. Podľa § 181 ods. 1 SSP fyzická osoba alebo právnická osoba musí správnu žalobu podať v lehote dvoch mesiacov od oznámenia rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo opatrenia orgánu verejnej správy, proti ktorému smeruje, ak tento zákon alebo osobitný predpis neustanovuje inak s tým, že zmeškanie lehoty nemožno odpustiť (§ 181 ods. 4 SSP). Z obsahu pripojeného administratívneho spisu mal súd za preukázané, že príslušný protokol bol žalobcovi doručený v mesiaci august / september 2018, žalobca sa k protokolu písomne vyjadril dňa 11. septembra 2018. Správnu žalobu o preskúmanie (aj) protokolu podal žalobca elektronicky dňa 19. apríla 2021, teda oneskorene.

24. Rovnako neobstojí poukaz žalobcu na rozhodnutia najvyššieho súdu sp. zn. 5Sžf/31/2011, sp. zn. 10Sžk/12/2016, sp. zn. 8Sžo/19/2014, nakoľko tieto vychádzajú z iných skutkových okolností.

25. Dôvod kasačnej sťažnosti vymedzený v § 440 ods. 1 písm. j/ SSP spočívajúci v nezákonnom odmietnutí podania vyhodnotil najvyšší správny súd ako neopodstatnený, nakoľko v predmetnej veci krajský súd neodmietol podanie žalobcu podľa § 59 ods. 3 SSP, ale odmietol správnu žalobu podľa § 98 ods. 1 písm. g/ v spojení s § 7 písm. e/ SSP.

26. Podnetom žalobcu na preskúmanie súladu ustanovenia § 21b ods. 3 písm. a/ zákona č. 5/2004 Z.z. s Ústavou Slovenskej republiky najvyšší správny súd v tomto štádiu konania nepovažoval za potrebné sa ním bližšie zaoberať, a to primárne s akcentom na jeho procesný charakter, keď zásadnou otázkou bola otázka možného súdneho prieskumu protokolu o výsledku kontroly z 20. augusta 2018, po vyhodnotení ktorej krajský súd správnu žalobu v tejto časti ako neprípustnú odmietol.

27. S ohľadom na takto zistené skutočnosti najvyšší správny súd kasačnú sťažnosť žalobcu postupom podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

28. O náhrade trov kasačného konania rozhodol najvyšší správny súd tak, že žalobcovi, ktorý v tomto konaní úspech nemal, ich náhradu nepriznal (§ 467 ods. 1 SSP v spojení s § 167 ods. 1 SSP), žalovanému a ďalšiemu účastníkovi konania ich nepriznal, lebo nebola splnená podmienka výnimočnosti na ich strane (§ 467 ods. 1 SSP v spojení s § 168 veta druhá SSP; vo vzťahu k ďalšiemu účastníkovi, ktorý mal postavenie štátneho orgánu, súd postupoval per analogiam).

29. Toto rozhodnutie prijal najvyšší správny súd v senáte pomerom hlasov 3:0 (§ 139 ods. 4 veta prvá SSP v spojení s § 147 ods. 2 SSP a § 452 ods. 1 SSP).

Poučenie :

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