

Súd: Najvyšší správny súd Slovenskej republiky  
Spisová značka: 7Ssk/100/2022  
Identifikačné číslo spisu: 5020200385  
Dátum vydania rozhodnutia: 31. mája 2023  
Meno a priezvisko: JUDr. Zdenka Reisenauerová  
Funkcia: sudca  
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:5020200385.1

## ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky, v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Zdenky Reisenauerovej /sudca spravodajca/ a členov senátu JUDr. Jany Martinčekovej a Mgr. Michala Novotného, v právnej veci žalobkyne: Ľubica Škrková, s miestom podnikania Priehradná 122/31, 010 01 Žilina, IČO: 50 357 727, právne zast.: STEHURA & partners, v.o.s., so sídlom Fraňa Kráľa 2080, 022 01 Čadca, IČO: 47 246 863, proti žalovanému: Národný inšpektorát práce, Masarykova č. 10, 040 01 Košice, IČO: 00 166 405, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného číslo spisu: NIP/NIP\_PO/BEZ/2020/4692, O-266/2020 zo dňa 17.8.2020, o kasačnej sťažnosti žalobkyne proti rozsudku Krajského súdu v Žiline, č. k. 31S/124/2020-125 zo dňa 29. septembra 2021, takto

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

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

Účastníkom nárok 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.

Rozhodnutie krajského súdu

1. Krajský súd v Žiline rozsudkom, č. k. 31S/124/2020-125 zo dňa 29. septembra 2021, podľa ust. § 190 zák. č. 162/2015 Z. z. Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“) zamietol žalobu, ktorou sa žalobkyňa domáhala preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovaného číslo spisu: NIP/NIP\_PO/BEZ/2020/4692, O-266/2020 zo dňa 17.8.2020, ktorým podľa ust. § 59 ods. 2 zák. č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o „Správnom konaní“) odvolanie žalobkyne zamietol a potvrdil rozhodnutie Inšpektorátu práce Žilina, č. k. 231/2020-IZA-2.3/pok/R/K zo dňa 18.06.2020. Prvostupňovým rozhodnutím Inšpektorát práce v Žiline uložil podľa § 19 ods. 2 písm. a) bod 1 zák. č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce a o zmene a doplnení zák. č. 82/2005 Z.z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej tiež len zákon č. 125/2006 Z.z.) žalobkyňu pokutu vo výške 2 000,- Eur za porušenie § 2 ods. 1 písm. a) bod 4. zák. č. 125/2006 Z. z. za porušenie povinnosti uvedenej v § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. a) zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom

zamestnávania a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o nelegálnej práci alebo zákon č. 82/2005 Z.z.“) tým, že dňa 23.09.2019 o 8:40 hod. využívala závislú prácu fyzickej osoby Y. N., I. X.X.XXXX, G. B. M. XXX/X, G. I. O., ktorá pre ňu vykonávala prácu predavačky na kontrolovanej prevádzke „stánok (kvety) Autobusové nástupište“, Žilina, pričom nemala s menovanou fyzickou osobou uzatvorený pracovnoprávny vzťah podľa osobitného predpisu (zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov). O trovách konania vo vzťahu k žalobkyni rozhodol krajský súd poukazom na ust. § 167 ods. 1 SSP a contrario tak, že ako neúspešnej účastníčke jej náhradu trov konania nepriznal a vo vzťahu k žalovanému podľa ust. § 168 SSP a contrario tak, že ani žalovanému náhradu trov konania nepriznal, pretože neboli splnené podmienky na aplikáciu tohto ustanovenia.

2. Z obsahu súdneho spisu, ktorého súčasťou bol aj administratívny spis žalovaného správneho orgánu, krajský súd zistil, že inšpekcia práce bola vykonaná dňa 23.09.2019 u žalobkyne, a v dňoch 02.10.2019, 04.11.2019 a 09.12.2019 na inšpektoráte práce. Na kontrolovanej prevádzke - stánok (kvety), Autobusové nástupište, Žilina, bola vykonaná inšpekcia práce, za účelom kontroly dodržiavania ust. § 228a ods. 2 Zákonníka dňa 23.09.2019 o 8:40 hod. a na kontrolu dodržiavania zákazu nelegálneho zamestnávania podľa zákona o nelegálnej práci. Podľa zoznamu kontrolovaných osôb (č. l. 13 administratívneho spisu, ďalej len „admin. sp.“) v danom mieste bola kontrolovaná jedna osoba, Y. N., I. X.X.XXXX, G. B. M. XXX/X, G. I. O., ktorá vykonávala prácu predavačky, pričom dohodu zatiaľ nepodpísala. V administratívnom konaní žalobkyňu na základe generálneho plnomocenstva zastupoval splnomocnenec L. Š., ktorý k veci podal dňa 14.10.2019 informáciu (č. l. 16 admin. sp.), že Y. N. dňa 20.9.2019 oznámila, že bude vykonávať prácu predavačky - aranžérky na základe jej živnostenského oprávnenia, s dátumom nástupu do práce dňa 23.9.2019, avšak v daný deň v doobedňajších hodinách mu oznámila, že prácu bude vykonávať na základe dohody o pracovnej činnosti, na základe čoho bola prihlásená do Sociálnej poisťovne; k vysvetleniu predložil dohodu o pracovnej činnosti a prihlášku do Sociálnej poisťovne. Z Dohody o pracovnej činnosti uzatvorenej medzi žalobkyňou a Y. N. (č. 15 admin. sp.) správny súd zistil, že táto bola uzatvorená dňa 23.09.2019 na dobu určitú do 31.12.2019, s dohodnutým druhom práce - predavačka - obsluha zákazníka, aranžovanie kytíc a rôznych kvetinových aranžmánov a darčkových balení, s miestom výkonu práce - Žilina, Autobusové nástupište, s dĺžkou pracovného času 10 hodín týždenne, dňom začatia pracovnoprávneho vzťahu 23.9.2019, a s odmenou 2,989 €/hod. Podľa Registračného listu FO bola Y. N. prihlásená do Sociálnej poisťovne 23.09.2019 o 12:51:26 hod. Z histórie poistenia (č. l. 6 admin. sp.) správny súd zistil, že táto bola naposledy registrovaná ako zamestnankyňa Burgermajster s.r.o. so sídlom Divinka 156, od 27.09.2018 do 16.09.2019. V zápisnici o podaní informácie (č. l. 17 admin. sp.) Y. N. uviedla, že vo firme žalobkyne vykonáva prácu predavačky, ktorú jej prideliť pán Š., v deň 23.9.2019 pracuje od 7:30 hod., pričom k tomuto času nemá žiadnu zmluvu ani dohodu uzatvorenú; informácie poskytla dobrovoľne a bez nátlaku. Inšpektorát práce Žilina dňa 4.11.2019 požiadal žalobkyňu o poskytnutie dokladov potrebných pre výkon inšpekcie práce, buď zmluvy uzatvorenej medzi predavačkou a žalobkyňou, ak bola práca vykonávaná na základe živnostenského oprávnenia alebo na preukázanie pracovnoprávneho vzťahu, ak Y. N. vykonávala prácu predavačky bez živnostenského oprávnenia. Následne žalobkyňa doručila 15.11.2019 správny orgán vyjadrenie (č. l. 20 admin. sp.), že s Y. N. bola uzatvorená ústna dohoda, v rámci ktorej mala vykonávať prácu predavačky - aranžérky na základe jej živnostenského oprávnenia, s dátumom nástupu do práce dňa 23.09.2019, avšak v daný deň v doobedňajších hodinách oznámila žalobkyni, že prácu bude vykonávať na základe dohody o pracovnej činnosti, preto bola prihlásená do Sociálnej poisťovne; dohodu o pracovnej činnosti ako aj prihlášku do Sociálnej poisťovne už doručila Inšpektorátu práce Žilina. Dňa 09.12.2019 bol vypracovaný protokol č. IZA-96-15-2.3/P-A24,25 - 19 (ďalej len protokol zo dňa 9.12.2019) o výsledku inšpekcie práce podľa § 7 ods. 3 písm. a) v nadväznosti na ustanovenie § 13 ods. 2 a § 14 ods. 1 až 4 zákona o inšpekcii práce z inšpekcie vykonanej dňa 23.09.2019 na kontrolovanom subjekte a v dňoch 02.10., 04.11. a 09.12.2019 na inšpektoráte práce (č. l. 11 admin. sp.). Ako podklady k protokolu boli označené už vyššie uvedené listinné dôkazy a výpis zo Živnostenského registra. V označenom protokole bolo konštatované, že žalobkyňa porušila zákaz nelegálneho zamestnávania tým, že dňa 23.9.2019 o 8:40 hod. využívala závislú prácu fyzickej osoby Y. N., I. X.X.XXXX, G. B. M. XXX/X, G. I. O., ktorá vykonávala prácu predavačky na kontrolovanej prevádzke, pričom nemala s menovanou osobou uzatvorený pracovnoprávny vzťah

podľa osobitného predpisu (zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov), čo je v rozpore s ustanovením § 3 ods. 2 v nadväznosti na ustanovenie § 2 ods. 2 písm. a) zákona o nelegálnej práci. Nakoľko splnomocnenec požiadaval o lehotu na vyjadrenie sa k protokolu, táto mu bola poskytnutá v rozsahu 4 dní od doručenia protokolu (09.12.2019) s tým, že v prípade nevyjadrenia a nepredloženia dôkazov sa bude mať za to, že žalobkyňa nemá námietky voči zisteným nedostatkom ako ani k ostatným skutočnostiam, ani nemá žiadne dôkazy, ktorými by rozporovala zistené skutočnosti; následne inšpektor práce protokol uzavrie. Žalobkyňa sa k protokolu vyjadrila podaním zo dňa 13.12.2019 tak, že bola uvedená do omylu kontrolovanou pracovníčkou, ňou podané informácie sa snažila ráno 23.9.2019 overiť u právnik a aj na základe jeho poučenia bola pracovníčka prihlásená do Sociálnej poisťovne, pričom v tom čase už prebiehala kontrola inšpekcie práce. Poukázala na to, že pri predchádzajúcich kontrolách u nej neboli zistené nedostatky a žiadala, aby sa na uvedené prihládlo pri posudzovaní, s tým, že žalobkyňa sa poučila a o prijatých opatreniach bude písomne Inšpektorát práce informovať.

3. Oznámenie o začatí konania o uložení pokuty s poukazom na označený protokol z inšpekcie práce bolo žalobkyni doručené dňa 25.05.2020. Dňa 08.06.2020 žalobkyňa doručila správne mu orgánu vyjadrenie, že zamestnankyňa Y. N. vykonávala dňa 23.9.2019 v jej firme prácu predavačky dočasne, na základe zmluvy o Dočasnom pridelení zamestnanca uzatvorenej v zmysle § 58 a nasl. Zákonníka práce, pričom predmetná zmluva bola uzatvorená dňa 21.09.2019 medzi žalobkyňou ako užívateľským zamestnávateľom a Senoenergy, s.r.o. so sídlom Žilina, Rosinská cesta 8, IČO: 46 579 371, ako zamestnávateľom v dĺžke trvania do 31.10.2019 (č. 1. 7 admin. sp.). Dohodu o dočasnom pridelení aj predložila v písomnej forme (originály).

4. Krajský súd zákonnosť preskúmaného rozhodnutia žalovaného správneho orgánu preskúmal v intenciách ustanovení zákona č. 82/2005 Z. z. v znení účinnom ku dňu 23.09.2019, citujúc právnu úpravu ustanovenú v § 2 ods.2 písm. a), § 3 ods. 2 veta prvá, ako i v intenciách ustanovení zákona č. 125/2006 Z. z., citujúc právnu úpravu ustanovenú v § 19 ods. 2 písm. a) bod 1 v znení účinnom ku dňu spáchania deliktu, § 19 ods. 4 v znení účinnom ku dňu právoplatnosti napadnutého rozhodnutia, § 21 ods. 3 tohto zákona. Taktiež podľa § 32 ods. 1,2, § 33 ods. 2, § 34, § 47 ods. 2, 3, zák. č. 71/1967 Zb. o správnom konaní, postupom v zmysle právnej úpravy ustanovenej v tretej časti prvej a druhej hlavy Správneho súdneho poriadku a dospel k záveru o nedôvodnosti žaloby.

5. Krajský súd úvodom poukazom na ust. § 21 ods. 3 zákona o inšpekcii práce konštatoval, že na konanie o uložení pokuty podľa zákona o inšpekcii práce sa subsidiárne aplikuje Správny poriadok. Vo vzťahu k námietke o nedostatočne vykonanom dokazovaní krajský súd uviedol, že správny orgán si sám určuje rozsah zisťovania pokladov, ktoré si pre rozhodnutie zabezpečí (§ 32 ods. 2 veta druhá Správneho poriadku), a to na návrh účastníka administratívneho konania alebo aj z vlastnej iniciatívy. Po preskúmaní administratívneho spisu mal krajský súd za to, že správny orgán prvého stupňa sa už počas výkonu inšpekcie posudzovanou vecou dôsledne zaoberal a odstraňoval rozpory v tom smere, či kontrolovaná osoba pracovala u žalobkyne na základe pracovnoprávneho vzťahu alebo živnostenského oprávnenia. Zo strany žalobkyne boli produkované tvrdenia o existencii pracovnoprávneho vzťahu medzi ňou a kontrolovanou fyzickou osobou, a to na základe dohody o pracovnej činnosti, ktorú skutočnosť žalobkyňa aj preukazovala dohodou o pracovnej činnosti a registračným listom FO - prihláškou do Sociálnej poisťovne; uvedené dôkazy boli predložené až po začatí výkonu inšpekcie. Keďže tieto listiny korešpondovali aj s ostatnými dôkazmi, ktoré správny orgán vykonal (lustrácia v registri Sociálnej poisťovne a v živnostenskom registri) a navyše žalobkyňa zistenú skutočnosť - nelegálne zamestnávanie - potvrdila aj vlastným vyjadrením v podaní zo dňa 13.12.2019, ktorým sa vyjadrila k protokolu, nebolo dôvodné zo strany inšpekcie práce vykonávať ďalšie dôkazy a takýto postup správneho orgánu vyhodnotil krajský súd ako zákonný a súladný s požiadavkou podľa § 32 ods. 1 Správneho poriadku na zistenie skutočného stavu. Po začatí správneho konania o uložení pokuty v tejto veci žalobkyňa predložila nový dôkaz - Dohodu o dočasnom pridelení zamestnanca zo dňa 20.09.2019, na čo správny orgán prvého stupňa reagoval tým, že vykonal ďalšie šetrenie. Konkrétne správny orgán preveroval v databáze Sociálnej poisťovne jednak existenciu pracovného pomeru medzi kontrolovanou osobou a spoločnosťou Senoenergy, s.r.o. ako jej údajným zamestnávateľom, ako aj históriu poistení (zamestnaní) kontrolovanej zamestnankyne, ktoré existenciu

pracovnoprávneho vzťahu medzi týmito subjektami nepreukázali. Naopak, v rozhodnom období (od 20.9.2019 do 31.10.2019) bol preukázaný len pracovnoprávny pomer medzi žalobkyňou a kontrolovanou osobou, ktorý bol evidovaný od 23.9.2019 do 31.12.2019. Vzhľadom k tomu mal krajský súd za to, že správny orgán vykonal dostatok úkonov s cieľom odstrániť existujúce rozpory v dôkazoch a riadne zistiť skutočný stav, zistený skutkový stav bol dostačujúci pre riadne posúdenie veci a má oporu v administratívnom spise.

6. Krajský súd uviedol, že podľa § 34 ods. 1 Správneho poriadku ako dôkaz v administratívnom konaní môže byť použitý akýkoľvek prostriedok, pokiaľ umožňuje zistiť a objasniť skutočný stav veci, za podmienky, že bol získaný v súlade s právnymi predpismi. Ust. § 34 ods. 2 Správneho poriadku obsahuje pritom len demonštratívny výpočet niektorých dôkazných prostriedkov. K námietke žalobkyne, že zápisnicu o podaní informácie a vysvetlenia nemožno v správnom konaní použiť ako dôkaz s ohľadom na analógiu v trestnom práve, keď úradný záznam vyhotovený pred vznesením obvinenia nie je považovaný za zákonne získaný dôkaz, a nemožno naň prihliadať, krajský súd uviedol, že z hľadiska podstaty skutkových záverov správneho orgánu nie je táto listina jediným či hlavným dôkazom, bola súčasťou administratívneho spisu ako aj protokolu o výsledku inšpekcie a žalobkyňa voči jej obsahu nemala námietky pri prerokovaní protokolu ani počas plynutia lehoty na vyjadrenie k nemu. Podporne krajský súd uviedol, že moment prerokovania protokolu možno analogicky stotožniť s momentom vznesenia obvinenia, keďže sa ním konštatuje porušenie zákona tak z hľadiska skutkového ako aj právneho posúdenia. Naopak, žalobkyňa vlastnými tvrdeniami (prípadne tvrdeniami splnomocneného zástupcu), a to vrátane vyjadrenia k protokolu o výkone inšpekcie, len doplnila (podporila) skutkové okolnosti podané kontrolovanou osobou, resp. ospravedlňovala dôvody, pre ktoré k nelegálnemu zamestnávaniu došlo. Podstatné pre vyvodenie administratívnoprávnej zodpovednosti žalobkyne boli zistenia správneho orgánu na mieste samom o výkone závislej práce kontrolovanej osoby pre žalobcu dňa 23.09.2019, Dohoda o pracovnej činnosti zo dňa 23.09.2019 spolu s Registračným listom FO odoslaným rovnakého dňa o 12:51 hod., a absencia dôkazu o založení pracovnoprávneho vzťahu resp. o existencii živnostenského oprávnenia kontrolovanej osoby v čase začatia výkonu inšpekcie. Uvedené platí aj o námietke správneho chápania právnej terminológie vo vzťahu k slovu „práca“ kontrolovanými osobami pri spísaní zápisnice o podaní vysvetlenia. Preto tieto námietky krajský súd vyhodnotil ako nedôvodné. Poznamenal však, že závery rozhodnutia Najvyššieho správneho súdu Českej republiky spis. zn. 4Ads 177/2011, na ktoré poukazovala žalobkyňa, vychádzajú jednak z úpravy podľa § 137 ods. 4 Správneho rádu (zákon č. 500/2004 Sb., podľa ktorého záznam o podaní vysvetlenia sa nedá použiť ako dôkazný prostriedok), ktorá nemá premietnutie v úprave Správneho poriadku (zákon č. 71/1967 Zb.) a tiež je založené na závere, podľa ktorého administratívne orgány vychádzali pri svojom rozhodnutí výlučne a bez ďalšieho len z protokolov o podaní vysvetlenia a nie aj z iných dôkazov ako tomu bolo v prejednávanej veci.

7. Krajský súd zhodnotil ako zákonné aj následné vyhodnotenie dôkazov vykonaných v administratívnom konaní, tak jednotlivo ako aj vo vzájomnej súvislosti, na základe zásady voľného hodnotenia dôkazov podľa § 34 ods. 5 Správneho poriadku, majúc za to, že toto hodnotenie bolo v súlade so zásadami logiky i so Správnym poriadkom. Žalobkyňa totiž v administratívnom konaní produkovala tvrdenie a predložila dôkaz, ktoré nekorešpondujú s ďalšími vykonanými dôkazmi z administratívneho konania, a to konkrétne s jej vlastnými vyjadreniami, resp. vyjadreniami jej splnomocnenca, ktoré produkovali k veci počas výkonu inšpekcie, s výpoveďou kontrolovanej osoby, s prehľadom poistení u kontrolovanej osoby v registri Sociálnej poisťovne, ani s predloženou Dohodou o pracovnej činnosti. Tieto dôkazy korešpondujú aj so samotným obsahom registračného listu fyzickej osoby (hoc oneskorene podaného), v ktorom sama žalobkyňa vyplnila ako dátum vzniku poistenia deň 23.09.2019. Vzhľadom k uvedenému podľa názoru krajského súdu vyhodnotenie Dohody o dočasnom pridelení zamestnanca zo dňa 21.9.2019 (mal byť uvedený dátum 20.09.2019 pozn. kasačného súdu) ako účelového dôkazu, v snahe vyhnúť sa postihu, bolo súladné s úpravou § 34 ods. 5 Správneho poriadku, a teda so zásadou voľného hodnotenia dôkazov a tým zákonné. Podľa názoru krajského súdu na základe takéhoto vyhodnotenia dôkazov dospeli prvostupňový správny orgán i žalovaný k správne skutkovému záveru, že kontrolovaná zamestnankyňa v čase výkonu inšpekcie vykonávala závislú prácu pre žalobkyňu bez uzatvorenia pracovnoprávneho pomeru. Nakoľko o skutkovom stave na základe vykonaných dôkazov správne orgány nemali za takejto

dôkaznej situácie dôvod mať pochybnosti, nebolo na mieste aplikovať zásadu „in dubio pro reo“, ktorej použitia sa domáhala žalobkyňa v správnej žalobe. Správny súd v nadväznosti na to nezistil v postupe správnych orgánov porušenie čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Podľa názoru správneho súdu zistený skutkový stav bol následne zo strany správnych orgánov aj správne právne posúdený, a to ako správny delikt nelegálneho zamestnávania podľa cit. ust. § 2 ods. 2 písm. a) zákona o nelegálnej práci.

8. Vo vzťahu k námietke žalobkyne o nenáležitom odôvodnení rozhodnutia, krajský súd poukázal na rozhodnutia Najvyššieho súdu SR vo veciach spis. zn. 3Sžf/32/2007 a 8Sžo/163/2010, a cituje: „Ukladanie pokút za správne delikty sa uskutočňuje v rámci úvahy správneho orgánu (diskrečná právomoc), zákonom dovoľovaného rozhodovacieho procesu, v ktorom správny orgán v zákonom stanovených medziach uplatňuje svoju právomoc a určí výšku sankcie, pričom použitie správnej úvahy musí byť v súlade so zásadami logického uvažovania a rozhodnutie, ktoré je výsledkom tohto procesu (uváženia), musí byť aj náležite odôvodnené“. Podľa názoru správneho súdu obe napadnuté rozhodnutia správnych orgánov spĺňajú atribút náležitého odôvodnenia. Ak v tejto veci žalovaný ale i orgán prvého stupňa vo svojich rozhodnutiach poukazovali na existujúce rozpory medzi vyjadrením žalobkyne podaným po začatí správneho konania o uložení pokuty vrátane dôkazu, na ktoré sa v tomto smere odvolávala, so všetkými predchádzajúcimi vykonanými dôkazmi ako aj s vyjadreniami žalobkyne, resp. jej splnomocnenca, produkovanými k veci počas výkonu inšpekcie, dostatočne a vyčerpávajúco tým zdôvodnili, prečo tento dôkaz/vyjadrenie vyhodnotili v konečnom dôsledku ako nehodnoverné. Krajský súd vo vzťahu k námietke týkajúcej sa nedostatočného odôvodnenia rozhodnutia správneho orgánu prvého stupňa a žalovaného dal tiež do pozornosti, že integrálnou súčasťou základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky je aj právo účastníka konania na také odôvodnenie súdneho rozhodnutia (uvedené je možné nepochybne aplikovať aj v prípade rozhodnutí správnych orgánov), ktoré jasne a zrozumiteľne dáva odpoveď na všetky právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom súdnej ochrany, t. j. s uplatnením nárokov a obranou proti takémuto uplatneniu (uznesenie Ústavného súdu SR spis. zn. IV. ÚS 115/03 z 3.7.2003, nález Ústavného súdu SR spis. zn. III. ÚS 60/04 z 19.5.2004). Všeobecný súd však nemusí dať odpoveď na všetky otázky nastolené účastníkom konania, ale len na tie, ktoré majú pre vec podstatný význam, prípadne dostatočne objasňujú skutkový a právny základ rozhodnutia. Odôvodnenie rozhodnutia všeobecného súdu, 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 (uznesenie Ústavného súdu SR spis. zn. III. ÚS 209/04 z 23.6.2004). Krajský súd mal za to, že napadnuté rozhodnutia správnych orgánov tieto atribúty napĺňajú.

9. Záverom krajský súd pri prieskume zákonnosti rozhodnutí správnych orgánov prvého a druhého stupňa, ktorý uskutočňuje nad rozsah a dôvody správnej žaloby uviedol, že nezistil dôvody pre ich zrušenie v nadväznosti na úpravu § 191 ods. 1 písm. c/, d/, e/ f/ g/ a § 195a písm. a/ - e/ SSP. Osobitne k § 195 písm. b/ SSP týkajúcemu sa skúmania zániku zodpovednosti za protiprávne konania krajský súd podotkol, že sankcia za správny delikt bola uložená v súlade s cit. ust. § 19 ods. 4 zákona o inšpekcii práce, podľa ktorého ju bolo možné uložiť v subjektívnej dvojročnej lehote plynúcej od prerokovania protokolu (teda v tomto prípade do 09.12.2021), avšak najneskôr v objektívnej trojročnej lehote, ktorá plynie od porušenia povinnosti (t. j. do 23.09.2022). Zároveň pri prieskume podľa § 195 písm. e/ SSP krajský súd zistil, že uložený druh sankcie - peňažná pokuta ani jej výška nevybočili z rozsahu správnej úvahy orgánu verejnej správy, keďže podľa cit. § 19 ods. 2 písm. a) bod 1. zákona o inšpekcii práce za spáchania správneho deliktu nelegálneho zamestnávania jednej fyzickej osoby bolo možné uložiť pokutu od 2 000 eur do 200 000 eur. Pre úplnosť dodal, že správne orgány vyčerpávajúco odôvodnili aj úvahy, ktorými sa riadili pri určovaní konkrétnej výšky pokuty a správne aplikovali zásady na ukladanie trestov.

10. Z vyššie uvedených dôvodov krajský súd, vyhodnotiac námietky žalobkyne v celom rozsahu ako neopodstatnené, žalobu s poukazom na ust. § 190 SSP zamietol.

II.

Kasačná sťažnosť žalobkyne

11. Proti uvedenému rozsudku krajského súdu podala v zákonnej lehote žalobkyňa kasačnú sťažnosť. Navrhovala, aby kasačný súd rozhodnutie Krajského súdu v Žiline zo dňa 29.09.2021, sp. zn. 31S/124/2020 zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

12. Žalobkyňa v dôvodoch kasačnej sťažnosti namietala, že krajský súd nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces (§ 440 ods. 1 písm. f/ SSP) a rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci (§440 ods. 1 písm. g/ SSP).

13. Žalobkyňa namietala nepreskúmateľnosť rozhodnutia krajského súdu pre nedostatok dôvodov. Poukázala na to, že v podanej správnej žalobe predovšetkým namietala nesprávne vyhodnotenie dôkazov zo strany žalovaného, konkrétne dohodu o dočasnom pridelení zamestnanca zo dňa 20.09.2019 uzatvorenú so spoločnosťou Senoenergy, s.r.o. podľa ust. § 58a a nasl. Zákonníka práce, čím došlo zo strany žalovaného k nesprávnemu zisteniu skutkového stavu a k nesprávnemu právnomu posúdeniu veci. Krajský súd sa však podľa jej názoru obmedzil na konštatovanie zákonnosti vyhodnotenia dôkazov zo strany žalovaného, a to tak jednotlivo ako aj vo vzájomnej súvislosti, na základe voľného hodnotenia dôkazov podľa ust. § 34 ods. 5 Správneho poriadku, majúc za to, že hodnotenie bolo v súlade so zásadami logiky a so správnym poriadkom. Krajský súd v tej súvislosti len konštatoval, že vyhodnotenie dohody o dočasnom pridelení zo strany žalovaného ako účelového dôkazu, v snahe vyhnúť sa postihu, bolo súladné s úpravou § 34 ods. 5 Správneho poriadku, a teda so zásadou voľného hodnotenia dôkazov. Žalobkyňa bola toho názoru, že krajský súd sa jednak dostatočným spôsobom nevysporiadal s jej argumentáciou k obsahu a významu predloženej dohody o dočasnom pridelení pre skúmanú vec a jednak, nesprávne právne posúdil otázku vykonávania a hodnotenia dôkazov v správnom konaní ako aj otázku nelegálneho zamestnávania v kontexte dohody o dočasnom pridelení zamestnanca podľa § 58a Zákonníka práce.

14. Citujúc ust. § 2 ods. 2 písm. a/ zák.č. 82/2005 Z.z., § 1 ods. 3 prvej vety, § 58a ods. 1, §58a ods. 3 a § 17 ods. 2 Zákonníka práce, žalobkyňa poukázala na to, že predložená dohoda o dočasnom pridelení zamestnanca uzatvorená medzi žalobkyňou a spoločnosťou Senoenergy, s.r.o. zo dňa 20.09.2019 spĺňa všetky zákonom vyžadované formálne ako aj obsahové náležitosti. Krajský súd sa však žiadnym spôsobom nevyrovnal s touto skutočnosťou, len sa obmedzil na konštatovanie o zákonnosti vyhodnotenia tejto dohody zo strany žalovaného ako účelového dôkazu. Keďže žalovaný ani krajský súd žiadnym spôsobom neposudzovali platnosť resp. neplatnosť predmetnej dohody o dočasnom pridelení, nie je možné túto dohodu podľa názoru žalobkyne bez ďalšieho vyhodnotiť ako účelový dôkaz, nakoľko táto dohoda vyvolávala právne následky, ktoré s ňou Zákonník práce spájal. Jedným z týchto následkov bol aj vznik pracovnoprávneho vzťahu sui generis. Tvrdila, že keďže zo strany krajského súdu nebola konštatovaná neplatnosť predmetnej dohody o dočasnom pridelení zo dňa 20.09.2019, je podľa jej názoru potrebné prihliadať na následky, ktoré s takouto dohodou Zákonník práce spája. Jedným z týchto následkov bolo aj to, že dotknutá zamestnankyňa vykonávala pre žalobkyňu prácu v postavení dočasne prideleného zamestnanca. Z toho dôvodu nutne možno dôjsť k záveru, že kontrolovaná fyzická osoba v čase prebiehajúcej kontroly nelegálneho zamestnávania bola zamestnancom spoločnosti Senoenergy, s.r.o., pričom so žalobkyňou mala založený pracovnoprávny vzťah v zmysle §§ 58a a nasl. Zákonníka práce, a preto zo strany žalobkyne nemohlo dôjsť k porušeniu zákona o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní.

15. Žalobkyňa taktiež poukázala na nedostatočné vysporiadanie sa žalovaného s jej námietkami a argumentmi prezentovanými v podanom odvolaní, pričom sa obmedzil len na konštatovanie správnosti odvolaním napadnutého rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu. Takýto postupom však považuje žalobkyňa za rozporný so správnym poriadkom, nakoľko je nevyhnutné, aby zdôvodnenie rozhodnutia odvolacieho orgánu reagovalo na podstatné a relevantné argumenty účastníka konania a aby mu dalo jasnú a zreteľnú odpoveď. S tým je spojená povinnosť odvolacieho orgánu zakotvená v § 47 ods. 2 Správneho poriadku, a to povinnosť dostatočne odôvodniť svoje rozhodnutie, pričom v prípade kedy sa odvolací orgán stotožní s argumentmi prvostupňového správneho orgánu bez toho, aby sa vyrovnal s proti argumentami proti týmto argumentom, je v rozpore s touto povinnosťou.

Žalobkyňa rozhodnutie krajského súdu považovala za nedostatočné odôvodnené a nepreskúmateľné, keď v odôvodnení rozhodnutia uviedol, že vyhodnotenie dôkazov považuje za zákonné, nakoľko žalobkyňa podľa názoru súdu produkovala tvrdenie a predložila dôkaz, ktoré nekorešponduje s ďalšími vykonávanými dôkazmi z administratívneho konania, pričom krajský súd poukázal na konkrétne dôkazy zabezpečené počas výkonu inšpekcie, pričom dôkaz vyhodnotil ako účelový. Skonštatovala, že pokiaľ mal správny orgán pochybnosti o hodnovernosti žalobkyňou predloženého dôkazu, bolo jeho povinnosťou tvrdenú skutočnosť vyvrátiť inými vykonanými dôkazmi, čo však správny orgán neučinil.

16. Žalobkyňa vyslovila názor, že krajský súd sa jednak dostatočným spôsobom nevysporiadal s jej argumentáciou k obsahu a významu predloženej dohody o dočasnom pridelení pre skúmanú vec a jednak, že krajský súd nesprávne právne posúdil otázku vykonávania a hodnotenia dôkazov v správnom konaní ako aj otázku nelegálneho zamestnávania v kontexte dohody o dočasnom pridelení zamestnanca podľa § 58a Zákonníka práce.

### III.

Vyjadrenie žalovaného ku kasačnej sťažnosti

17. Žalovaný sa vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti žalobkyne zo dňa 08.04.2022 v plnej miere stotožnil s rozsudkom krajského súdu o zamietnutí žaloby a tento považoval za správny a zákonný. Navrhol, aby najvyšší správny súd napadnutý rozsudok krajského súdu v celom rozsahu potvrdil.

### IV.

Konanie pred kasačným súdom

18. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky bol formálne zriadený ústavným zákonom č. 422/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov dňa 1. januára 2021 a na základe zák. č. 423/2020 Z. z. o zmene a doplnení niektorých zákonov v súvislosti s reformou súdnictva.

19. Podľa ust. § 101e ods. 1 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 423/2020 Z.z., najvyšší správny súd začne činnosť 1. augusta 2021. Výkon súdnictva prechádza od 1. augusta 2021 z najvyššieho súdu na najvyšší správny súd vo všetkých veciach, v ktorých je od 1. augusta 2021 daná právomoc najvyššieho správneho súdu.

20. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 11 písm. h/ v spojení s § 438 ods. 2 SSP) preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, kasačnú sťažnosť prejednal bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP), keď deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne 5 dní vopred na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky [www.nssud.sk](http://www.nssud.sk) (§ 452 ods. 1 v spojení s ust. § 137 ods. 4 SSP) a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť žalobkyne je nedôvodná.

21. Predmetom prieskumného konania na kasačnom súde bol rozsudok Krajského súdu v Žiline, č. k. 31S/124/2020-125 zo dňa 29. septembra 2021, ktorým krajský súd žalobu žalobkyne zamietol.

22. V procese posudzovania zákonnosti napadnutého rozsudku správneho súdu kasačný súd vychádzal zo skutkových zistení vyplývajúcich zo spisového materiálu krajského súdu, súčasť ktorého tvoril administratívny spis žalovaného správneho orgánu, z ktorých dôvodov ich neopakuje a súčasne na ne poukazuje.

23. Predmetom preskúmacieho súdneho konania v danej veci bolo rozhodnutie žalovaného číslo spisu NIP/NIP\_PO/BEZ/2020/4692, O-266/2020 zo dňa 17.08.2020, ktorým podľa § 59 ods. 2 Správneho poriadku odvolanie žalobkyne zamietol a rozhodnutie Inšpektorátu práce Žilina, č. 231/2020-IZA-2.3/pok/R/K zo dňa 18.06.2020 potvrdil. Prvostupňovým rozhodnutím Inšpektorát práce v Žiline uložil podľa § 19 ods. 2 písm. a) bod 1 zákona č. 125/2006 Z. z. žalobkyňu pokutu vo

výške 2 000,- Eur za porušenie § 2 ods. 1 písm. a) bod 4. zák. č. 125/2006 Z. z. za porušenie povinnosti uvedenej v § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. a) zákona č. 82/2005 Z. z., tým, že dňa 23.09.2019 o 8:40 hod. využívala závislú prácu fyzickej osoby Y. N., I. X.X.XXXX, G. B. M.L. XXX/X, G. I. O., ktorá pre ňu vykonávala prácu predavačky na kontrolovanej prevádzke „stánok (kvety) Autobusové nástupište“, Žilina, pričom nemala s menovanou fyzickou osobou uzatvorený pracovnoprávny vzťah podľa osobitného predpisu (zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov).

24. Kasačný súd predovšetkým upriamuje pozornosť na to, že správne súdnictvo v Slovenskej republike vychádza z materiálneho chápania právneho štátu v zmysle čl. 1 ods. 1 ústavy vyžadujúceho, aby verejná správa bola pod kontrolou súdnej moci. Je založené jednak na kontrole verejnej správy, či táto (ne)prekračuje jej zverené právomoci a jednak poskytuje ochranu subjektívnym právam osôb, do ktorých bolo zasiahnuté alebo zasahované v rozpore so zákonom. Hlavnou úlohou správneho súdnictva je teda ochrana subjektívnych práv a jeho cieľom ochrana práv fyzických a právnických osôb a ich prostredníctvom následne aj ochrana zákonnosti. Správne súdnictvo je neoddeliteľným atribútom právneho štátu zaručujúcim každej osobe či už ide o fyzickú alebo právnickú osobu ochranu práv pred činnosťou orgánov verejnej správy. Dodržiavanie zákonnosti v oblasti výkonnej moci a dôsledná ochrana jednotlivca je jednou z najdôležitejších črt právneho štátu, ktorého koncepcia práva stojí aj na dodržiavaní práva štátnymi orgánmi. Správny súd v správnom súdnictve poskytuje ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom (§ 2 ods. 1 SSP). Konanie pred správnym súdom je jednou zo záruk ochrany základných ľudských práv a slobôd a ochrany práv a oprávnených záujmov účastníkov administratívneho konania (§ 5 ods. 2 SSP). Na rozhodnutie správneho súdu je rozhodujúci stav v čase právoplatnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo v čase vydania opatrenia orgánu verejnej správy (§ 135 ods. 1 SSP). Správnou žalobou sa žalobca môže domáhať ochrany svojich subjektívnych práv proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy.(§ 177 ods. 1 SSP)

25. Kasačný súd dáva tiež do pozornosti, že správny súd nie je súdom skutkovým. Jeho úlohou pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia a postupu správneho orgánu podľa druhej hlavy tretej časti Správneho súdneho poriadku (§§ 194 a nasl. SSP) je posudzovať, či správny orgán príslušný na konanie si zadovážil dostatok skutkových podkladov pre vydanie rozhodnutia, či zistil vo veci skutočný stav, či konal v súčinnosti s účastníkom konania, či rozhodnutie bolo vydané v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi a či obsahovalo zákonom predpísané náležitosti, teda či rozhodnutie správneho orgánu bolo vydané v súlade s hmotnoprávnymi, ako aj s procesnoprávnymi predpismi. V súdnom prieskume zákonnosti rozhodnutia žalovaného správneho orgánu v sociálnych veciach a vo veciach správneho trestania správny súd nie je viazaný rozsahom dôvodov uvedených v žalobe, ktorými žalobca namieta nezákonnosť rozhodnutia správneho orgánu, tvrdiac, že nezákonným rozhodnutím správneho orgánu a postupom mu predchádzajúcim bol ukrátený na svojich hmotnoprávných alebo procesnoprávných právach. Zákonnosť rozhodnutia správneho orgánu je podmienená zákonnosťou postupu správneho orgánu predchádzajúceho vydaniu napadnutého rozhodnutia. Správny súd v konaní súdneho prieskumu zákonnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy teda preskúmava, či orgán štátnej správy konal a rozhodol v súlade so zákonom, či v správnom konaní postupoval v súčinnosti s účastníkom konania, či sa vysporiadal s jeho námietkami a či na základe skutkových zistení a na základe logického a rozumného uváženia ustálil správne svoj právny záver.

26. Kasačný súd preskúmal rozsudok krajského súdu, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, pričom v rámci konania o kasačnej sťažnosti skúmal aj napadnuté rozhodnutie žalovaného, v spojení s prvostupňovým správnym rozhodnutím, ako aj konanie im prechádzajúce, najmä z toho pohľadu, či krajský súd správne posúdil zákonnosť a správnosť napadnutých rozhodnutí žalovaného v oboch stupňoch. Kasačný súd zistil, že krajský súd v danej veci v procese súdneho prieskumu zákonnosti napadnutého rozhodnutia žalovaného správneho orgánu náležite postupoval v súlade s procesnými pravidlami zákonodarcom nastolenými v prvej a druhej hlave tretej časti Správneho súdneho poriadku.



27. Kasačný súd vyhodnotil rozsah a dôvody kasačnej sťažnosti žalobkyne vo vzťahu k napadnutému rozhodnutiu krajského súdu po tom, ako sa oboznámil s obsahom spisu, s námietkami žalobkyne uvedenými v kasačnej sťažnosti a dospel k záveru, že v zásade nezistil dôvod na to, aby sa odchyľil od logických argumentov a relevantných právnych záverov spolu so správnou citáciou dotknutých právnych noriem obsiahnutých v dôvodoch napadnutého rozhodnutia krajského súdu, ktoré vytvárajú dostatočné východiská pre vyslovenie výroku rozhodnutia. Na zdôraznenie správnosti záverov správneho súdu kasačný súd dodáva.

V.

Právne posúdenie kasačným súdom

28. Podľa čl. 1 ods. 1 veta prvá Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Podľa čl. 2 ods. 2 ústavy štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Podľa čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou.

29. Základom interpretácie a aplikácie čl. 1 ods. 1 ústavy je zabezpečenie materiálneho a nie formálneho právneho štátu. Základnou premisou materiálneho právneho štátu sa prezentuje všeobecná záväznosť práva pre všetkých. To znamená, že štátne orgány, orgány územnej samosprávy, právnické osoby s právomocou rozhodovania o právach a povinnostiach, ako aj každý jednotlivec musí konať tak, ako určuje právny poriadok.

30. Z citovanej právnej úpravy ústavy vyplýva, že výklad a uplatňovanie všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s ústavou. Pozitivistický právny prístup k aplikácii zákonov je preto v činnosti štátnych orgánov modifikovaný ústavne konformným výkladom, ktorý v závislosti od ústavou chránených hodnôt pôsobí reštriktívne alebo extenzívne na dikciu zákonných pojmov. Obsah zákonnej právnej normy 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. Mocenské orgány štátu realizujú svoju rozhodovaciu právomoc sú pri výkone svojej moci povinné postupovať v zmysle čl. 2 ods. 2 ústavy, s prihliadnutím na to, že súčasne sú viazané aj právnou úpravou obsiahnutou v medzinárodných zmluvách, ktorými je Slovenská republika viazaná (čl. 7 Ústavy SR) a po vstupe Slovenskej republiky do Európskeho spoločenstva, Európskej únie postupovať tiež v súlade s právnymi záväznými predpismi Európskeho spoločenstva, Európskej únie.

31. V danej súvislosti kasačný súd dáva tiež do pozornosti rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 341/07, v ktorom ústavný súd konštatuje: „Ústavný súd SR už v rámci svojej rozhodovacej činnosti konštatoval, že nevyhnutnou súčasťou rozhodovacej činnosti súdov zahŕňajúcej aplikáciu abstraktných právnych noriem na konkrétne okolnosti individuálnych prípadov je zisťovanie obsahu a zmyslu právnej normy uplatňovaním jednotlivých metód právneho výkladu. Ide vždy o metodologický postup, v rámci ktorého nemá žiadna z výkladových metód absolútnu prednosť, pričom jednotlivé uplatnené metódy by sa mali navzájom dopĺňať a viesť k zrozumiteľnému a racionálne zdôvodnenému vysvetleniu textu právneho predpisu. Pri výklade a aplikácii ustanovení právnych predpisov je nepochybne treba vychádzať najprv z ich doslovného znenia. Súd však nie je doslovným znením zákonného ustanovenia viazaný absolútne. Môže, ba dokonca sa musí od neho (od doslovného znenia právneho textu) odchyliť v prípade, keď to zo závažných dôvodov vyžaduje účel zákona, systematická súvislosť alebo požiadavka ústavne súladného výkladu zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov (čl. 152 ods. 4 ústavy). Samozrejme, že sa v takýchto prípadoch musí zároveň vyvarovať svojvôle (arbitrážnosti) a svoju interpretáciu právnej normy musí založiť na racionálnej argumentácii. V prípadoch nejasnosti alebo nezrozumiteľnosti znenia ustanovenia právneho predpisu (umožňujúceho napr. viac verzií interpretácie) alebo v prípade rozporu tohto znenia so zmyslom a účelom príslušného ustanovenia, o ktorého jednoznačnosti niet pochybnosti, možno uprednostniť výklad e ratione legis pred doslovným gramatickým (jazykovým) výkladom. Viazanosť štátnych orgánov zákonom v zmysle čl. 2 ods. 2 ústavy totiž neznamená výlučnú a bezpodmienečnú

nevyhnutnosť doslovného gramatického výkladu aplikovaných zákonných ustanovení. Ustanovenie čl. 2 ods. 2 ústavy nepredstavuje iba viazanosť štátnych orgánov textom, ale aj zmyslom a účelom zákona“.

32. Predmetom zákona č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce je ochrana zamestnancov pri práci a výkon štátnej správy v oblasti inšpekcie práce, taktiež zákon vymedzuje pôsobnosť orgánov štátnej správy v oblasti inšpekcie práce a ich pôsobnosť pri výkone dohľadu podľa osobitného predpisu a ustanovuje práva a povinnosti inšpektora práce a povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby. (§1 citovaného zákona) Vykonávanie inšpekcie práce zabezpečuje podľa § 7 ods. 3 zákona č. 125/2006 Z. z. inšpektorát práce ako orgán štátnej správy v oblasti inšpekcie práce, a to prostredníctvom inšpektorov práce (§ 7 ods. 11 cit. zák.). Ustanovenie § 12 ods. 1 cit. zák. vymedzuje oprávnenia inšpektora práce pri samotnom výkone inšpekcie a ustanovenie § 12 ods. 2 upravuje jeho oprávnenia v nadväznosti na výsledky inšpekcie práce. Výsledky a závery inšpekcie sú zhrnuté v protokole o výsledku inšpekcie, ktorého náležitosti stanovuje § 14 citovaného zákona. Následne na podklade zistení zachytených v protokole o výsledku inšpekcie práce správny orgán zahájí správne konanie vo veci uloženia pokuty. Protokol predstavuje v následne začatom správnom konaní jeden z dôkazných prostriedkov, nezbavuje však správny orgán povinnosti vykonať v začatom správnom konaní riadne dokazovanie, výsledky tohto dokazovania vyhodnotiť a vec v súlade so zákonom posúdiť.

33. Najvyšší správny súd v kasačnom konaní pri prieskume zákonnosti napadnutého rozsudku správneho súdu zameral svoju pozornosť zásadným námietkam sťažovateľky - žalobkyne, a to na posúdenie dôvodnosti námietky o nepreskúmateľnosti rozhodnutia krajského súdu pre nedostatok dôvodov ako i k namietanému nesprávnemu právnemu posúdeniu otázky vykonávania a hodnotenia dôkazov v správnom konaní v kontexte dohody o dočasnom pridelení zamestnanca podľa ust. § 58a Zákonníka práce.

34. Žalobkyňa vytýkala krajskému súdu, že ten sa v súvislosti s jej námietkou o nesprávnom vyhodnutí dôkazov zo strany žalovaného vo vzťahu k dohode o dočasnom pridelení zamestnanca zo dňa 20.09.2019 obmedzil na konštatovanie o zákonnosti vyhodnotenia dôkazov zo strany žalovaného majúca za to, že hodnotenie bolo v súlade so zásadami logiky a so správnym poriadkom. Skutočnosť, že krajský súd sa stotožnil s vyhodnotením dohody o dočasnom pridelení zo strany žalovaného ako účelového dôkazu, v snahe vyhnúť sa postihu a jeho súladnosť s ust. § 34 ods. 5 Správneho poriadku a teda so zásadou voľného hodnotenia dôkazov, považovala žalobkyňa za nedostatočné najmä z dôvodu, že sa krajský súd nevyjadril k obsahu a významu predloženej dohody o dočasnom pridelení. Neposudzoval jej platnosť a neprihliadol ani na právne následky, ktoré s ňou Zákonník práce spájal a to skutočnosť, že v čase prebiehajúcej kontroly nelegálneho zamestnávania bola kontrolovaná fyzická osoba zamestnancom spoločnosti Senoenergy, s.r.o.

35. Vychádzajúc z ust. § 32 Správneho poriadku patrí zisťovanie podkladov k ťažiskovej činnosti správneho orgánu za účelom riadneho a úplného zistenia skutkového stavu. Dôkazom môžu byť všetky prostriedky získané zákonným spôsobom, ktorými možno zistiť a objasniť skutočný stav veci. Hodnotenie dôkazov je vecou voľnej úvahy správneho orgánu, ktorý hodnotí každý dôkaz jednotlivo a všetky dôkazy v ich vzájomnej súvislosti. Odôvodnenie rozhodnutia musí obsahovať uvedenie skutočností, ktoré boli podkladom pre rozhodnutie vrátane ich zhodnotenia, t.j. musí uviesť ktoré skutočnosti považuje za preukázané a na základe akých úvah.

36. Správny orgán mal z výpovedi kontrolovanej osoby a účastníka konania za zrejmé, že fyzická osoba Y. N. vykonávala prácu pre účastníka konania, nachádzala sa v kontrolovanej prevádzke sama a výkon jej činnosti naplnil všetky podstatné znaky závislej práce v zmysle ust. § 1 ods. 2 Zákonníka práce. V čase zahájenia výkonu inšpekcie práce dňa 23.09.2019 bolo z rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu zrejmé, že účastník konania nepredložil žiadny doklad, ktorým by preukázal existenciu pracovnoprávného vzťahu s kontrolovanou zamestnankyňou vykonávajúcou pre účastníka konania závislú prácu. Správny orgán vychádzal zo zápisnice o podaní informácie spísanej s prítomnou fyzickou osobou Y. N., ako i účastníka konania v zastúpení L. Š., ktorý tvrdil, že na základe ústnej dohody mala Y. N. vykonávať prácu predavačky, aranžérky na základe jej živnostenského oprávnenia avšak v doobednajších hodinách (výkon inšpekcie začal 8:40 hod) mala

účastníkovi oznámiť, že bude vykonávať prácu na základe dohody o pracovnej činnosti. Následne bola predložená dohoda o pracovnej činnosti uzatvorená dňa 23.09.2019 medzi zamestnankyňou a účastníkom konania. Registračný list bol sociálnej poisťovni predložený 23.09.2019 o 12:51:26. Z rozhodnutia bolo ďalej zrejmé, že Y. N. nebola v tom čase v živnostenskom registri ako fyzická osoba - podnikateľ vedená. Z uvedeného vyplynulo porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania zo strany účastníka konania tým, že dňa 23.09.2019 o 8:40 hod využíval závislú prácu fyzickej osoby Y. N., ktorá pre účastníka konania vykonávala prácu „predavačka“ v kontrolovanej prevádzke „stánok (kvety), Autobusové nástupište Žilina“, pričom účastník konania nemal s menovanou fyzickou osobou založený pracovnoprávny vzťah podľa osobitného predpisu. Z predmetného rozhodnutia bolo taktiež zrejmé, že účastník konania vo svojom vyjadrení k začatému správne konaniu zo dňa 08.06.2020 poukázal na to, že kontrolovaná zamestnankyňa Y. N. vykonávala prácu predavačky dočasne na základe uzatvorenej zmluvy o dočasnom pridelení zamestnanca v zmysle § 58 Zákonníka práce. Správny orgán sa s uvedeným tvrdením zaoberal a v databáze Sociálnej poisťovne zistil, že spoločnosť Senoenergy s.r.o. fyzickú osobu p. N. nikdy nezamestnávala. Uvedené vyhodnotil ako účelové tvrdenie v snahe vyhnúť sa postihu.

37. Krajský súd sa v rámci prieskumu zákonnosti rozhodnutia žalovaného správne zameril na to, či správny orgán pri hodnotení dôkazov nevybočil z medzí a hľadísk daných zákonom a či bolo možné jeho závery z hodnotenia dôkazov považovať za jednoznačné preukázané. Dospel k záveru, že tvrdenie žalobkyne (ohľadom dočasného pridelenia zamestnanca) nekorešponduje s ďalšími vykonanými dôkazmi z administratívneho konania, s jej vlastnými vyjadreniami ktoré produkovala k veci počas výkonu inšpekcie, s výpoveďou kontrolovanej osoby, s prehľadom poistení u kontrolovanej osoby v registri Sociálnej poisťovne a ani s predloženou dohodou o pracovnej činnosti. Mal za to, že tieto dôkazy korešpondujú so samotným obsahom registračného listu fyzickej osoby (hoci oneskorene podaného), v ktorom sama žalobkyňa vyplnila dátum vzniku poistenia 23.09.2019. V súlade s uvedeným tak krajský súd dospel k záveru, že vyhodnotenie dohody o dočasnom pridelení zamestnanca zo dňa 20.09.2019 ako účelového dôkazu, v snahe vyhnúť sa postihu, bolo súladné s úpravou § 34 ods. 5 Správneho poriadku a teda so zásadou voľného hodnotenia dôkazov. S uvedeným sa plne stotožnil aj kasačný súd, považujúc postup správneho súdu za správny a súladný so zákonom. V zmysle plnej jurisdikcie, ktorá sa uplatňuje v administratívnom trestaní nesmie byť správny súd obmedzený v skutkových otázkach len tým, čo vo veci zistil správny orgán, a to ani čo do rozsahu vykonaných dôkazov, ani ich obsahu a hodnotenia zo známych hľadísk závažnosti, zákonnosti a pravdivosti. Súd teda celkom samostatne a nezávisle hodnotí správnosť a úplnosť skutkových zistení zadovážených správnym orgánom. Ako vyplýva z odôvodnenia rozhodnutia krajského súdu tento nemal pochybnosti o riadne zistenom skutkovom stave správnym orgánom a ani v rámci hodnotenia dôkazov nezistil pochybenie zo strany správneho orgánu. Správny orgán v rámci správneho konania za účelom riadneho zistenia skutkového stavu vyjadrenie žalobkyne k začatému správne konaniu ako i následné predloženie Dohody o dočasnom pridelení zamestnanca, hodnotil ako dôkaz predložený v správnom konaní jednak samostatne ako i vo vzájomnej súvislosti, a najmä s ohľadom na vzájomné súvislosti iných dôkazov predložených v správnom konaní tento vyhodnotil ako účelový. Nie je úlohou správneho orgánu a ani správneho súdu zaoberať sa obsahom resp. významom predloženej dohody z pohľadu právnych následkov takejto dohody resp. jej platnosti ako sa domnieva žalobkyňa, keďže to patrí do pôsobnosti všeobecných súdov. Pre účely prebiehajúceho správneho konania v danej veci bol tento dôkaz - vyjadrenie ako i listina (Dohoda o dočasnom pridelení zamestnanca) posudzovaný z hľadiska ich preukaznej hodnoty vo vzťahu k iným skutkovým okolnostiam podloženými inými dôkazmi. Vzhľadom na uvedené nemožno preto súhlasiť s námietkou žalobkyne, že dohodu o dočasnom pridelení zamestnanca správny orgán ako i správny súd bez ďalšieho vyhodnotil ako účelový.

38. Kasačný súd taktiež nemohol prisvedčiť námietke žalobkyne, ktorou namietala nedostatočné odôvodnenie napadnutého rozsudku. Problematike týkajúcej sa povinnosti náležite zdôvodniť rozhodnutie venoval značnú pozornosť vo svojej judikatúre aj Ústavný súd SR (napr. v nálezoach sp. zn. I. ÚS 243/07, I. ÚS 114/08, III. ÚS 36/2010), ktorý vo svojej rozsiahlej judikatúre konštatuje, že procesným právom účastníka je právo na riadne odôvodnenie rozhodnutia. Povinnosť súdu riadne odôvodniť svoje rozhodnutie vyplývajúca z ustanovenia § 139 ods. 2 SSP znamená právo účastníka na

dostatočné a presvedčivé odôvodnenie rozhodnutia, pričom vychádzajúc z konštantnej judikatúry, či už ústavného súdu ako i EŠLP (napr. (García Ruiz c. Španielsku zo dňa 21.01.1999, Kraska c. Švajčiarsko zo dňa 29.04.1993, séria A, č. 254-B, s. 49), sa nevyžaduje aby na každý argument strany bola daná odpoveď v odôvodnení rozhodnutia, ak však ide o argument, ktorý je pre rozhodnutie rozhodujúci, vyžaduje sa špecifická odpoveď práve na tento argument. Podľa názoru kasačného súdu krajský súd sa v predmetnej veci náležite vysporiadal s podstatnými námietkami žalobkyne uvedenými v jej žalobe, kde ich jasným spôsobom vyhodnotil a následne uviedol, na základe akej právnej úvahy, podloženej ustanoveniami právnych predpisov, dospel k záveru o zákonnosti napadnutého rozhodnutia žalovaného. Kasačný súd mal za to, že odôvodnenie napadnutého rozsudku krajského súdu spĺňa zákonné podmienky ustanovené v § 139 ods. 2 SSP rešpektujúc vyššie zmienenú judikatúru. Skutočnosť, že rozhodnutia, či už žalovaného alebo krajského súdu, nie sú odôvodnené podľa predstáv žalobcu, nemožno považovať za porušenie jeho práva na spravodlivý proces, ak sú založené na správnych logických a odborných úsudkoch a argumentoch a sú vydané v súlade so zákonom, čo v prejednávanej príhode splnené bolo. Vychádzajúc z uvedeného vyššie kasačný súd dospel k záveru, že správny súd sa dostatočným spôsobom vysporiadal s námietkou žalobkyne ohľadne nesprávneho vyhodnotenia dôkazov zo strany žalovaného správneho orgánu.

39. Vychádzajúc zo skutkových zistení a právnych záverov uvedených vyššie najvyšší správny súd dôvody, žalobkyňou vznesené v kasačnej sťažnosti, ktorými namietala, že krajský súd nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces (§ 440 ods. 1 písm. f/ SSP) a rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci (§440 ods. 1 písm. g/ SSP), vyhodnotil ako nedôvodné, ktoré nemohli spochybnit' vecnú a právnu správnosť napadnutého rozhodnutia krajského súdu. Z uvedených dôvodov najvyšší správny súd kasačnú sťažnosť žalobkyne podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

40. O náhrade trov kasačného konania rozhodol najvyšší správny súd tak, že žalobkyni (sťažovateľke), ktorá v tomto konaní nemala úspech, ich náhradu nepriznal (§ 467 ods. 1 SSP v spojení s § 167 ods. 1 SSP) a žalovanému ich nepriznal, lebo to nemožno spravodlivo požadovať (§ 467 ods. 1 SSP v spojení s § 168 SSP).

41. Senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky v danej veci rozhodol pomerom hlasov 3:0 (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom od 1. mája 2011).

## **P o u č e n i e :**

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.

