

Súd: Najvyšší správny súd Slovenskej republiky
Spisová značka: 7Ssk/49/2021
Identifikačné číslo spisu: 5020200424
Dátum vydania rozhodnutia: 31. mája 2023
Meno a priezvisko: Mgr. Michal Novotný
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:5020200424.2

ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom zo sudcov: Michal Novotný (sudca spravodajca) ako predseda senátu a JUDr. Zdenka Reisenauerová a JUDr. Jana Martinčeková ako členky senátu vo veci žalobcu: C. D., T.. XX. B. XXXX, V.: XX XXX XXX, R. XXX, zastúpeného: JUDr. Ladislav Mikloš, advokát, Tyršovo nábrežie 1679/7, Košice - Staré Mesto, proti žalovanému: Národný inšpektorát práce, Masarykova 10, Košice, o preskúmanie rozhodnutia z 3. septembra 2020, č. NIP/NIP_PO/BEZ/2020/4729, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Žiline sp. zn. 31 S 136/2020 z 12. mája 2021 sa mení tak takto

rozhodol:

I. Rozsudok Krajského súdu v Žiline sp. zn. 31 S 136/2020 z 12. mája 2021 sa mení tak, že sa zrušujú rozhodnutie žalovaného z 3. septembra 2020, č. NIP/NIP_PO/BEZ/2020/4729, ako aj rozhodnutie Inšpektorátu práce Žilina z 25. júna 2020, č. IPZA_KHIP/ROZ/2020/794-8528, 234/2020-IZA-2.4/pok/R/K, a vec sa vracia tomuto inšpektorátu práce na ďalšie konanie.

II. Žalobcovi sa priznáva voči žalovanému nárok na náhradu 100 % trov konania pred správnym súdom, ako aj kasačného konania.

Odôvodnenie

I.

Administratívne konanie a konanie pred správnym súdom

1. Z administratívnych spisov žalovaného vyplýva, že inšpektori práce Inšpektorátu práce v Žiline vykonali 24. októbra 2019 inšpekciu na stavenisku stavby - Rekonštrukcia interiéru priestorov Penziónu Javorník, Makov 226. Na tomto stavenisku dve fyzické osoby - žalobca, ktorý podnikal na základe živnostenského oprávnenia, a I. R. vykonávali stavebné práce. Inšpektori práce spísali o ich vysvetleniach zápisnice, ktoré obom predložili na podpis. Žalobca v zápisnici uviedol, že práce vykonáva na základe zmluvy o dielo s S. W., spolu s ním ich tam vykonáva aj ďalšia osoba a dva dni aj svedok R., ktorého zavolať na výpomoc, lebo im vypadol jeden človek. Svedok R. v zápisnici uviedol, že sa na prácach ústne dohodol s „majiteľom“ penziónu S. W.. Ďalej sa inšpektori práce

oboznámili so zmluvou o dielo č. 03/2019 zo 14. septembra 2019, na základe ktorej sa žalobca ako zhotoviteľ zaviazal zhotoviť pre spoločnosť REAL PLUS s.r.o., IČO: 36 934 637 (konateľ S. W.), vymedzené práce na rekonštrukcii interiéru priestorov uvedeného penziónu. Rovnako sa oboznámili s evidenciou pracovného času, podľa ktorej od 22. do 24. októbra 2019 pracoval na stavenisku okrem žalobcu aj „I.“.

2. Na základe telefonickej informácie inšpektorke práce spoločnosť REAL PLUS s.r.o. listom z 28. októbra 2019 predložila inšpektorátu práce svoje stanovisko. V ňom priznala zmluvu o dielo č. 03/2019, podľa ktorej však zodpovednosť za bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci mal žalobca, a poprela, že by dohodla práce so svedkom R., pretože toho podľa nej zavolať žalobca. Nato inšpektori vyhotovili protokol z 5. novembra 2019, v ktorom okrem iného uviedli, že uvedený list predložil „zamestnávateľ“. V protokole uzavreli, že žalobca pri stavebných prácach na Penzióne Javorník využíval závislú prácu I. R. a nemal s ním založený pracovnoprávny vzťah podľa Zákonníka práce. Obsah protokolu prerokovali so žalobcom, nezistilo sa však, že by ho poučili o jeho práve odoprieť výpoveď, ktorou by si mohol privodiť postih za správny delikt. Žalobca tak vo vyjadrení k protokolu uviedol, že svedok R. preňho vykonával práce asi tri dni, ale do budúca si dá pozor, aby sa situácia neopakovala.

3. Inšpektorát práce 18. mája 2020 oznámil žalobcovi, že proti nemu začína správne konanie za iný správny delikt, ktorého podstata spočívala v tom, že využívaním závislej práce uvedenej fyzickej osoby porušil § 3 ods. 2 v spojení s § 2 ods. 2 zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní v znení neskorších predpisov. Zároveň ho upovedomil, že podkladom pre rozhodnutie bude najmä protokol z inšpekcie práce s prílohami „uvedenými v tomto protokole“, a dal mu možnosť vyjadriť sa k nemu. Žalobca vo vyjadrení namietol, že vyťažovaným osobám sa kládli kapiózne a sugestívne otázky, a preto žiadal ich výsluch podľa § 34 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov. Inšpektorát práce rozhodnutím z 25. júna 2020 uložil žalobcovi pokutu 2.000 € za uvedený správny delikt podľa § 19 ods. 2 písm. a) prvého bodu zákona č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce v znení neskorších predpisov. V odôvodnení vyšiel z toho, že práca I.T. R. bola závislou prácou podľa § 1 ods. 2 Zákonníka práce, pretože sa vykonávala vo vzťahu nadriadenosti a podriadenosti a podľa pokynov, osobne, v mene žalobcu a v rámci určitého pracovného času. Pritom sám žalobca potvrdil, že táto osoba vykonávala práce spolu s ním, ale nepredložil žiaden doklad, že by s ním riadne uzavrel pracovnoprávny vzťah. Inšpektorát práce nesúhlasil s námietkami proti kladeným otázkam, keďže išlo o otvorené otázky. K výške pokuty odkázal na kritériá uvedené v § 19 ods. 6 zákona č. 125/2006 Z. z., ktoré voči žalobcovi aplikoval sčasti priťažujúco, sčasti poľahčujúco. V závere rozhodnutia uviedol, že pri vydaní rozhodnutia vychádzal z protokolu, zápisníc o podaní informácie, vyjadrenia žalobcu, fotodokumentácie a „ďalších listinných dôkazov“.

4. Proti tomuto rozhodnutiu podala žalobca odvolanie, v ktorom v zásade opakovane svoje námietky z predošlých vyjadrení. Podľa neho si prerokúvaná vec vyžadovala nariadenie ústneho pojednávania v zmysle § 21 Správneho poriadku, na ktorom sa malo vykonať dokazovanie výsluchmi žalobcu a svedka. Osobitne žalobca zdôraznil, že nebol oboznámený s fotodokumentáciou, z ktorej inšpektorát práce vychádzal, a nevie ani, aké ďalšie listinné dôkazy vzal do úvahy. Žalovaný však preskúmaným rozhodnutím z 3. septembra 2020 toto odvolanie zamietol. Stotožnil sa so záverom inšpektorátu práce, že porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania bolo preukázané inšpekciami práce 24. októbra 2019. Hoci výpovede žalobcu a I. R. sa odlišovali v otázke, s kým sa p. R. dohodol na vykonávaných prácach, tento rozpor sa podarilo odstrániť vyjadrením spoločnosti REAL PLUS s.r.o. z 28. októbra 2019. Otázky, ktoré inšpektori práce kládli, boli podľa žalovaného zamerané na riadne zistenie potrebných skutočností, a nie je zrejmé, čo by sa dodatočne zistilo opätovnými výsluchmi v správnom konaní. Ústne pojednávanie žalovaný nepovažoval za potrebné, pretože by neprineslo nič nové. Podľa neho neprekážalo, že žalobca nemal možnosť klásť p. R. otázky, pretože ten pri podávaní vysvetlenia nebol svedkom. Jeho práca vykazovala znaky závislej práce podľa § 1 ods. 2 Zákonníka práce a žalobca v odvolaní nespochybnil žiaden jej konkrétny znak. Žalovaný zdôraznil, že žalobca bol upovedomený o začatí správneho konania, mal možnosť nahliadnuť do spisu a vyjadriť sa k jeho podkladom. Konečne sa žalovaný stotožnil aj s výškou uloženej pokuty, pretože inšpektorát práce riadne zohľadnil všetky kritériá vymedzené v § 19 ods. 6 zákona č. 125/2006 Z. z.

5. Žalobca podal proti tomuto rozhodnutiu správnu žalobu, v ktorej uplatnil tieto žalobné body: 1. Inšpektori práce nepostupovali správne pri výsluchu I. R., lebo bol konfrontovaný so sériou vopred

pripravených otázok a jeho odpovede neboli spontánne. Postup inšpektorov nesmeruje k riadnemu zisteniu skutkového stavu, ale zameriava sa len na dokázanie znakov závislej práce. 2. O existencii vyjadrenia REAL PLUS s.r.o. z 28. októbra 2019, ktorým sa mali odstrániť rozpory vo výpovediach žalobcu a p. R., žalobca nevedel a dozvedel sa o ňom až z rozhodnutia žalovaného. Navyše nie je zrejmé, čo vlastne toto vyjadrenie preukázalo a od koho bolo získané. 3. Z inšpekcie práce nebol vyhotovený zvukovo-obrazový záznam a z dvoch fotografií nie je možné zistiť nič o práci, ktorú p. R. vykonával. 4. Rozhodnutie inšpektorátu práce je nepreskúmateľné, pretože neuvádza, aké ďalšie listinné dôkazy boli jeho podkladom. Žalobcovi sa nedala možnosť, aby sa oboznámil s podkladmi rozhodnutia, a na tento účel nestačí odkázať na jeho možnosť nahliadnuť do spisu.

6. Správny súd tu napadnutým rozsudkom sp. zn. 31 S 136/2020 správnu žalobu zamietol. Po zopakovaní priebehu administratívneho konania a citácii právnych predpisov zdôraznil, že rozhodnutia žalovaného a inšpektorátu práce sú preskúmateľné a to, čo sa rozumie ďalšími listinnými dôkazmi, možno vyrozumiť z ostatných častí spisu. Nesúhlasil so žalobcom, že sa nemohol vyjadriť k stanovisku REAL PLUS s.r.o., pretože toto stanovisko mu bolo predložené s protokolom z inšpekcie práce a v ňom vlastným vyjadrením priznal svoju zodpovednosť. To, že tento protokol a jeho prílohy bude podkladom rozhodovania, mu inšpektorát práce oznámil už v oznámení o začatí správneho konania. Z obsahu spisu je zrejmé, že ide o vyjadrenie REAL PLUS s.r.o., ktorá so žalobcom uzavrela zmluvu o dielo č. 03/2019. Správny súd súhlasil so žalobcom, že správne orgány musia dať účastníkom možnosť oboznámiť sa podkladmi rozhodnutia v zmysle § 33 ods. 2 Spr. por. Na podklady, ktoré tvorili prílohy protokolu, bol žalobca upozornený už v oznámení o začatí správneho konania a žalovaný sám zdôraznil, že fotodokumentácia netvorila jediný dôkaz, o ktorý by sa opieral inšpektorát práce. Naopak, inšpektorát práce využil aj ďalšie dôkazy, najmä vyjadrenie REAL PLUS s.r.o. z 28. októbra 2019, s ktorým sa žalobca mohol oboznámiť. Vo výsledku tak správne orgány splnili svoju povinnosť z § 33 ods. 2 Spr. por. Správny súd sa nestotožnil ani s námietkou, že výsluch p. R. bol nezákonný, pretože bol vykonaný v súlade s § 16 ods. 5 zákona č. 125/2006 Z. z a na tento postup sa nevzťahoval Správny poriadok. Námietku nedostatočného zistenia skutkového stavu považoval správny súd za nekonkrétne. Znak závislej práce boli preukázané z výsluchu p. R., zo zmluvy o dielo č. 03/2019 a vyjadrenia REAL PLUS s.r.o. z 28. októbra 2019, ktoré žalovaný vyhodnotil správne. Nariadenie ústneho pojednávania je podľa § 21 Spr. por. na úvahe správneho orgánu, ak to bude mať svoje opodstatnenie, to však správny súd z administratívneho spisu nezistil. Správny poriadok neukladá správny orgán, aby spisovali osobitné zápisnice o iných dôkazoch získaných mimo ústneho pojednávania. Takisto pokuta bola podľa správneho súdu uložená v zákonných medziach.

II.

Kasačná sťažnosť a vyjadrenia k nej

7. Včas podanou kasačnou sťažnosťou sa žalobca domáha zmeny tohto rozsudku tak, že sa zruší preskúmané rozhodnutie a rozhodnutie prvostupňového orgánu, eventuálne zrušenia rozsudku a vrátenia veci na ďalšie konanie. Svoju kasačnú sťažnosť opiera o tieto sťažnostné body: 1. Účastník konania má podľa § 33 ods. 2 Spr. por. právo, aby bol zoznámený so všetkými podkladmi. Formulácia „ďalšie listinné dôkazy“ neumožňuje zistiť, proti čomu sa účastník má brániť. V prerokovanej veci žalobca nevedel, že podkladom je aj vyjadrenie REAL PLUS s.r.o. Neurčitá formulácia znamenala, že správne orgány si uvedenú povinnosť nesplnili, a preto žalobca nesúhlasil s opačným záverom správneho súdu. 2. Žalobca zopakoval, že inšpektori práce v rozpore s § 12 ods. 1 písm. g) zákona č. 125/2006 Z. z. nezistovali dôvod prítomnosti I. R. na stavbe, ale hneď začali zisťovať znaky závislej práce. Tým vykonávali vo vzťahu k nemu výsluch svedka bez toho, aby ho poučili o jeho právach. 3. Kvôli tomu, že nemožno prihliadať na vyjadrenie REAL PLUS s.r.o., orgány verejnej správy neodstránili rozpor v tvrdení žalobcu a p. R. o tom, pre koho sa vykonávali sporné práce.

8. Žalovaný navrhol zamietnuť kasačnú sťažnosť. Stotožnil sa so správnym súdom, že žalobca bol dostatočne jasne oboznámený s podkladmi rozhodnutia a že výsluchy boli vykonané správne.

III.

Posúdenie veci kasačným súdom

9. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP) preskúmal napadnutý rozsudok v celom rozsahu (§ 453 ods. 1 SSP) a predchádzajúce konanie pred správnym súdom bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP) v medziach uplatnených sťažnostných bodov (§ 453 ods. 2 SSP) a nad ich rámec v medziach dôvodov ustanovených § 195 SSP (§ 453 ods. 2 SSP).

10. V prerokúvanej veci žalovaný a inšpektorát práce uložili žalobcovi pokutu za správny delikt vymedzený v § 19 ods. 2 písm. a) zákona č. 125/2006 Z. z. Podľa tohto ustanovenia inšpektorát práce uloží podnikateľovi za porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania pokutu od 2.000 do 200.000 €. Hoci toto ustanovenie podrobnejšie nevymedzuje, čo sa rozumie „nelegálnym zamestnávaním“, nadväzuje na ustanovenie § 2 ods. 1 písm. a) štvrtý bod cit. zák., podľa ktorého inšpekcia práce je dozor nad dodržiavaním (okrem iného) právnych predpisov, ktoré upravujú zákaz nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania. Takým predpisom je zákon č. 82/2005 Z. z. v znení účinnom do 31. decembra 2019. Podľa § 3 ods. 2 cit. zákona fyzická osoba, ktorá je podnikateľom, nesmie nelegálne zamestnávať podľa § 2 ods. 2 a 3. Podľa § 2 ods. 2 písm. a) cit. zák. je nelegálnym zamestnávaním (okrem iného) zamestnávanie fyzickou osobou, ktorá je podnikateľom, ak využíva závislú prácu fyzickej osoby a nemá s ňou založený pracovnoprávny vzťah podľa osobitného predpisu (napr. Zákonník práce). Keďže ani citované ustanovenie nevymedzuje podrobnejšie, čo je závislá práca, vychádza sa spravidla z ustanovenia § 1 ods. 2 Zákonníka práce. Podľa tohto ustanovenia to je práca vykonávaná vo vzťahu nadriadenosti zamestnávateľa a podriadenosti zamestnanca, osobne zamestnancom pre zamestnávateľa, podľa pokynov zamestnávateľa, v jeho mene, v pracovnom čase určenom zamestnávateľom. Z citovaných ustanovení tak možno vyvodiť, že skutková podstata správneho deliktu podľa § 19 ods. 2 písm. a) zákona č. 125/2006 Z. z. v spojení s § 3 ods. 2 a § 2 ods. 2 písm. a) zákona č. 82/2005 Z. z. je naplnená vtedy, ak postihovaná osoba (páchateľ) zamestnáva určitú inú fyzickú osobu, táto osoba preňho vykonáva závislú prácu, teda vykonáva prácu vo vzťahu podriadenosti k nemu, podľa jeho pokynov, v jeho mene a v pracovnom čase, a to bez toho, aby medzi nimi bol založený pracovnoprávny vzťah, keďže závislá práca sa vykonáva zásadne v ňom (porov. aj § 1 ods. 3 Zák. práce).

11. Rozhodovanie orgánov verejnej správy o správnom delikte je podľa § 194 ods. 1 SSP správnym trestaním. Podľa § 195 písm. a) a c) SSP správny súd vo veciach správneho trestania nie je viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby, ak zistenie skutkového stavu orgánom verejnej správy bolo nedostačujúce na riadne posúdenie veci alebo ak ide o základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku, ktoré je potrebné použiť na správne trestanie. V prerokúvanej veci inšpektorát práce, žalovaný, ale aj správny súd vyšli z nenapadnutých zistení, že žalobca je podnikateľom podľa § 2 ods. 1 Obchodného zákonníka, že na základe zmluvy o dielo č. 03/2019 vykonával pre objednávateľa REAL PLUS s.r.o. stavebné práce na penzióne v Makove a že na tejto stavbe pracoval aj 24. októbra 2019, kedy tam spoločne s ním pracoval aj I. R.. Sporným zostávalo, či inšpektorát práce a žalovaný správne ustálili, že p. R. vykonával svoje práce vo vzťahu nadriadenosti a podriadenosti k žalobcovi, podľa jeho pokynov a v jeho mene. Teda podstatou sporu a žalobných bodov bola otázka, či bol naplnený znak skutkovej podstaty uvedeného správneho deliktu, že túto osobu zamestnával a jej závislú prácu využíval práve žalobcu. Žalovaný sám zistil, že medzi výpoveďami žalobcu a p. R., ako ich zachytili inšpektori práce 24. októbra 2019, bol podstatný rozpor v otázke, kto s ním vlastne dohodol výkon práce, pri ktorých ho našli inšpektori práce. Žalovaný však za rozhodujúce považoval (písomné) vyjadrenie objednávateľa REAL PLUS s.r.o., ktorý poprel, že by poveril p. R. spornými prácami. Správny súd uzavrel, že takéto zistenie skutkového stavu bolo dostatočné, pretože žalobca sa v protokole z inšpekcie práce v podstate priznal k spáchaniu správneho deliktu a vyjadril súhlas so zisteniami inšpekcie, vrátane súhlasu s obsahom vyjadrenia REAL PLUS s.r.o.

12. V prípadoch uvedených v § 195 písm. a) SSP správny súd skúma najmä dodržanie zásady materiálnej pravdy orgánom verejnej správy. Aj z ustanovenia § 3 ods. 5 a § 46 Spr. por., ktorý sa podľa § 21 ods. 3 zákona č. 125/2006 Z. z. vzťahuje na konanie o správnom delikte podľa § 19, vyplýva, že rozhodnutie správneho orgánu musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného skutkového stavu veci. Podľa § 32 ods. 1 Spr. por. je správny orgán povinný zistiť presne a úplne skutočný stav veci a za tým účelom si obstaráť potrebné podklady pre rozhodnutie. Podľa § 33 ods. 2 Spr. zák. je správny orgán povinný dať účastníkom konania možnosť, aby sa pred vydaním rozhodnutia mohli vyjadriť k jeho podkladu, k spôsobu jeho zistenia, prípadne navrhnúť jeho doplnenie. Práve zmyslom citovaného ustanovenia je umožniť účastníkovi konania, aby mohol uplatniť svoje výhrady, príp. realizovať svoje procesné návrhy vo vzťahu k zhromaždeným podkladom rozhodnutia, a to hlavne za účelom, aby správne rozhodnutie vychádzalo zo spoľahlivo zisteného stavu veci (porov. napr. judikát R 19/2020, ale tiež predchádzajúcu konštantnú judikatúru). Inak povedané, dodržaný postup podľa § 33 ods. 2 Spr. por. je predpokladom a zárukou toho, aby rozhodnutie skutočne vychádzalo z riadne zisteného

skutkového stavu. Jeho porušenie sa tak prejavuje nielen ako procesná vada, ale často aj neúplnosťou alebo nesprávnosťou skutkových zistení, z ktorých rozhodnutie vychádza.

13. V tu prerokúvanej inšpektorát práce svojim prípisom z 24. mája 2020 oznámil žalobcovi, že voči nemu začína správne konanie kvôli určitému správnomu deliktu a že podkladom rozhodnutia bude protokol z inšpekcie práce spolu s jeho prílohami, ktoré sú v ňom uvedené. Zo samotného protokolu z 5. novembra 2019 však vyplýva, že jeho prílohami sú kópie dokladov „predložené zamestnávateľom“, medzi ktorými sú uvedené zmluva o dielo, plán bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci, vyjadrenie majiteľa penziónu, evidencia pracovného času a pracovných činností. Podľa protokolu vykonali inšpektori inšpekciu na samotnom stavenisku 24. októbra 2019. Vyjadrenie REAL PLUS s.r.o. je však datované až 28. októbra 2019 a je adresované priamo inšpektorátu práce, nie žalobcovi. Potom však nie je celkom zrozumiteľný údaj v protokole, že jeho prílohou je vyjadrenie predložené žalobcom (t. j. zamestnávateľom), rovnako ako nie je zrejmé, kedy vlastne bolo toto vyjadrenie predložené. Navyše, v samotnom protokole sa na obsah tohto vyjadrenia nijako neodkazuje, a to napriek tomu, že (podľa žalovaného) ide o podstatný dôkaz na odstránenie rozporov medzi jednotlivými vysvetleniami. Na základe toho sa tak kasačný súd vo výsledku stotožňuje s námietkou žalobcu, že za daného stavu nebolo z oznámenia inšpektorátu práce o začatí konania celkom zrejmé, že podkladom rozhodnutia bude aj písomné vyjadrenie spoločnosti REAL PLUS s.r.o. z 28. októbra 2019 a že toto vyjadrenie bude rozhodujúcim pre posúdenie zodpovednosti za vytýkaný správny delikt. To platí o to viac, že na toto vyjadrenie neodkazovalo ani prvostupňové rozhodnutie inšpektorátu práce a prvýkrát tento jeho zásadný význam (odstránenie rozporu v kľúčovom skutkovom zistení, kto poveril I. R. vykonávanými prácami) vyslovil až žalovaný v napadnutom rozhodnutí. Týmto postupom orgánov verejnej správy tak podľa kasačného súdu žalobcovi v rozpore s § 33 ods. 2 Spr. por. nebolo umožnené riadne sa vyjadriť k tomuto podstatnému podkladu rozhodnutia.

14. Už citované ustanovenie podľa § 195 písm. c) SSP normuje, že súd aj v konaní vo veciach správneho trestania musí používať základné zásady trestného konania upravené v Trestnom poriadku. Na škodu veci citované ustanovenie neodkazuje všeobecne na základné zásady trestného konania bez ohľadu na prameň, v ktorom sú upravené. Trestný poriadok totiž upravuje základné zásady najmä v § 2 (pod zhodnou marginálnou rubrikou). Už pri zbežnom pohľade je však napríklad zrejmé, že v tomto ustanovení sú vyjadrené aj zásady, ktoré v správnom konaní nie je možné použiť (napr. obžalovacia zásada podľa § 2 ods. 15 Tr. por.). Preto tunajší súd vo svojej judikatúre už vyslovil, že v jednotlivom prípade treba skúmať, ktoré z týchto zásad majú byť v konkrétnom administratívnom konaní uplatnené, a to s ohľadom na účel, ktorý tá-ktorá zásada sleduje (porov. rozsudok sp. zn. 5 Asan 12/2020, č. 25/2022 ZNSS). Na druhej strane však zásady trestného konania nie sú upravené len v Trestnom poriadku, ale napríklad aj v čl. 47 ods. 3 alebo čl. 50 Ústavy Slovenskej republiky (rovnosť účastníkov, právo na právnu pomoc, prezumpcia nevinoty, nie dvakrát o tom istom a pod.) alebo v čl. 6 Dohovoru na ochranu ľudských práv a základných slobôd. Pretože ustanovenie § 195 písm. c) SSP na inú právnu normu než Trestný poriadok neodkazuje, nie je metodicky vhodné priamo na základe cit. § 195 písm. c) SSP aplikovať v konaniach o správnom trestaní citované ustanovenia iných právnych noriem. Na druhej strane, aj judikatúra ústavného súdu zdôrazňuje, ustanovenia Dohovoru treba zohľadňovať pri výklade zákonných ustanovení, pokiaľ sa vecne týkajú rozsahu práv, ktoré Dohovor zaručuje (porov. z posledného obdobia všeobecne napr. nález sp. zn. PL. ÚS 15/2020). To platí o to viac, že pojem trestné obvinenie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru je širší než obžaloba v trestnom konaní a zahŕňa aj obvinenia z iných protiprávnych konaní, ako sú napríklad priestupky alebo iné správne delikty (porov. k priestupkom napr. rozsudky Európskeho súdu pre ľudské práva z 2. septembra 1998, Lauko proti Slovensku, a z 25. septembra 1998, Kadubec proti Slovensku; k správnym deliktom právnických osôb porov. napr. rozsudok z 23. októbra 2018, Produkcija Plus Storitveno Podjetje d. o. o. proti Slovinsku, sťažnosť č. 47072/15, ods. 51 a nasl., ale podobne aj nález ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 571/2015). Aby Slovenská republika naplnila svoje záväzky z Dohovoru, musia sa aj v konaniach o správnom trestaní v niektorých prípadoch aplikovať záruky vyplývajúce z čl. 6 Dohovoru, aj keď nie sú výslovne (jazykovo) zakotvené v Trestnom poriadku. Na tento účel musí kasačný súd ustanovenie § 195 písm. c) SSP v spojení s príslušnými ustanoveniami Trestného poriadku vykladať tak, aby umožňoval čo najširšie uplatnenie týchto záruk v konaniach vo veciach správneho trestania.

15. Medzi základnými zásadami upravenými v § 2 Trestného poriadku nie je (výslovne) obsiahnuté právo obvineného odoprieť výpoveď, hoci mu toto právo výslovne a bezpodmienečne zaručuje čl. 50 ods. 4 ústavy. Ustanovenie § 2 ods. 9 Trestného poriadku však zaručuje obvinenému právo na

obhajobu a jeho právo odoprieť výpoveď (upravené v § 34 Trestného poriadku) sa považuje za súčasť tohto práva a tým aj za súčasť základných zásad trestného konania (porov. v tomto zmysle Kurilovská, L., Burda, E., Čentěš J., Šimovček, I. Trestný poriadok. Komentár. CH BECK : Bratislava 2021, s. 31). Ešte jednoznačnejší záver vyplýva z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva, podľa ktorej sa právo nevypovedať a právo neprivodzovať si trestné stíhanie považuje za všeobecne uznaný medzinárodný štandard, ktorý je samotnou podstatou čl. 6 Dohovoru. Jeho zmysel spočíva v ochrane obvineného pred neprípustným nedovoleným nátlakom orgánov verejnej moci naňho. Toto právo nechráni len pred tým, aby obvinený robil prejav, ktorými sám seba obviňuje, ale aj pred akýmkoľvek získavaním dôkazov nátlakom či hrozbou; medzi ne patrí napr. výpoveď pod hrozbou sankcie, psychický či fyzický nátlak alebo úskok na vylákatie informácií (porov. všeobecné zhrnutie judikatúry napr. v rozsudku z 10. júna 2021, Bajić proti Severnému Macedónsku, sťažnosť č. 2833/13, ods. 64 a nasl.). Právo obvineného nevypovedať sa však nevzťahuje len na samotné priznanie alebo na výpovede, ktorými sa priamo priznáva k spáchaniu deliktu; naopak, vzťahuje sa na akékoľvek časti výpovede, ktoré podstatne zhoršujú pozíciu obvineného v konaní (porov. v tomto zmysle napr. rozsudok z 9. novembra 2018, Beuze proti Belgicku, sťažnosť č. 71409/10, ods. 178 a tam citovaná judikatúra). Len čo príslušný orgán nadobudne odôvodnené podozrenie voči určitej osobe, že sa dopustila deliktu, je nevyhnutné, aby ju poučil o jej práve odoprieť výpoveď, a súčasťou čl. 6 Dohovoru je tak aj právo obvineného, aby bol o tomto práve poučený (porov. závery rozsudku veľkej komory z 13. septembra 2016, Ibrahim a iní proti Spojenému kráľovstvu, sťažnosti č. 50541/08, 50571/08, 50573/08 a 40351/09, ods. 272).

16. Z tejto judikatúry však zároveň vyplýva, že právo odoprieť výpoveď patrí určitej osobe (obvinenému) reálne až od okamihu, keď voči nej existuje dostatočné podozrenie, že spáchala určitý delikt, teda keď sa stane podozrivou a obvinenou v materiálnom zmysle. Právo neobviňovať sa totiž nechráni pred všeobecnou povinnosťou osôb poskytovať informácie orgánom verejnej moci, napr. v pozícii svedka, prevádzkovateľa určitej činnosti, kontrolovanej osoby a pod. [porov. napr. rozsudok z 19. júna 2007, Macko a Kozubal proti Slovensku, sťažnosť č. 64054/00 a 64071/00, týkajúci sa svedeckej výpovede obvineného v trestnom konaní; rozsudok z 8. apríla 2004, Weh proti Rakúsku, sťažnosť č. 38544/97, ktorý sa týkal povinnosti vlastníka vozidla oznámiť, kto ho v určitý okamih viedol; rozsudok zo 16. júna 2015, Schmid-Laffer proti Švajčiarsku, sťažnosť č. 41269/08, ktorý sa týkal rozdielov medzi vyžiadanim informácií (vyťaženie) a výsluchom obvineného; rozhodnutie z 15. septembra 2020, Savic proti Rakúsku, sťažnosti č. 10487/16 a 10502/16, ktoré sa týkali povinnosti prevádzkovateľa hazardných hier poskytnúť vysvetlenia ohľadom nich].

17. V prerokovanej veci zo zisteného skutkového stavu vyplýva, že žalobca bol prvýkrát vypočutý inšpektormi práce na samotnom stavenisku už 24. októbra 2019, kedy bol vypočutý aj I. R.. Kasačnému súdu neuniklo, že inšpektori práce na zaznamenanie obsahu oboch výpovedí použili odlišné vzory zápisnice - žalobcova výpoveď je zaznamenaná voľne, výpoveď p. R. je zaznamenaná vo forme odpovedí na otázky, ktoré sa týkajú konkrétnych znakov závislej práce. Táto okolnosť môže potvrdzovať, čo do určitej miery naznačoval aj žalobca v žalobe, že inšpektori práce už pri spisovaní zápisníc tušili, že žalobca je v pozícii možného nelegálneho zamestnávateľa a p. R. v pozícii možného nelegálne zamestnaného. Tieto úkony však inšpektori práce vykonali na základe § 16 ods. 5 zákona č. 125/2006 Z. z., podľa ktorého je každá fyzická osoba na požiadanie inšpektora práce povinná poskytnúť informácie potrebné na výkon inšpekcie práce. Žalobca tak bol požiadany o vysvetlenie situácie, ktorú inšpektori práce na stavenisku zistili, teda o objasnenie, kto je a aká je jeho úloha na tomto stavenisku. Obsah spisu nepreukazuje jednoznačný záver, že by inšpektori práce pred týmto vysvetlením mali dostatok informácií, z ktorých by mohli nadobudnúť dôvodné podozrenie, že žalobca sa dopustil deliktu. Vzhľadom na to nešlo - ani s prihliadnutím na citovanú judikatúru ESLP - o takú výpoveď, pred ktorou mal byť žalobca poučený o svojom práve odoprieť ju.

18. Výsledky inšpekcie práce však inšpektori zhrnuli v protokole z 5. novembra 2019, v ktorom jednoznačne uzavreli, že žalobca určitým konkrétnym spôsobom porušil zákaz nelegálneho zamestnávania § 3 v spojení s § 2 ods. 2 zákona č. 82/2005 Z. z., za čo mu hrozí pokuta podľa § 19 ods. 2 písm. a) zákona č. 125/2006 Z. z. Tento záver tak jasne svedčí o tom, že v danom okamihu už inšpektori voči žalobcovi mali dostatočne určité podozrenie zo spáchania určitého deliktu, ktorý bol vymedzený miestom, časom, priebehom a následkom. Najneskôr v tomto okamihu tak žalobca bol v pozícii podozrivého, čo si podľa citovanej judikatúry ESLP vyžadovalo, aby bol poučený o svojom práve odoprieť výpoveď. Na tom nič nemení ani okolnosť, že inšpekcia práce podľa zákona č.

125/2006 Z. z. nie je správnym konaním, v ktorom sa ukladajú sankcie, ale len prípravným krokom. Ako už bolo vysvetlené, judikatúra ESLP dáva toto právo obvinenému už od okamihu, kedy voči nemu existuje dostatočné podozrenie, a to bez ohľadu na to, či sa v danom okamihu trestné konanie nachádza vo formalizovanej fáze, kedy sa voči nemu vykonávajú určité procesné úkony, alebo nie. Zo zisteného skutkového stavu však nevyplýva, že by inšpektori práce žalobcu poučili o jeho práve odoprieť výpoveď skôr, než mu protokol predložili na vyjadrenie.

19. V tejto súvislosti však treba uviesť, že tento postup inšpektorov práce sám osebe nie je nezákonný. Zákon č. 125/2006 Z. z., ktorý upravuje priebeh inšpekcie práce, im totiž neukladá, aby takéto poučenie vykonali. Takáto povinnosť im v zásade neplynie ani zo samotného čl. 6 ods. 1 Dohovoru, pretože toto ustanovenie upravuje len záruky konania pred súdom alebo tribunálom v zmysle judikatúry. Žalovaný a inšpektorát práce ako orgány štátnej správy (porov. § 3, § 5 ods. 1, § 7 ods. 1 zákona č. 125/2006 Z. z.) nie sú súdom ani tribunálom v zmysle uvedeného ustanovenia, a tak sa na konanie pred nimi ustanovenie čl. 6 ods. 1 Dohovoru nevzťahuje (podobne rozsudok tun. súdu sp. zn. 5 Asan 4/2020). Bezpodmienečná povinnosť poskytovať takéto poučenie v zásade nie je ani súčasťou základných zásad trestného konania podľa Trestného poriadku, a tak ju nemožno orgánom verejnej správy uložiť ani sprostredkovane cez ustanovenie § 195 písm. c) SSP. Napokon, aj sám ESLP vo svojej judikatúre zdôrazňuje, že opomenutie poučenia obvineného je síce zásadne neospravedlniteľné, no ak nebolo dané, je možné aj inak zabezpečiť, že konanie voči obvinenému ako celok naplní požiadavky spravodlivého konania v zmysle čl. 6 ods. 1 Dohovoru (porov. cit. rozsudok Ibrahim, ods. 273, ale podobne aj cit. rozsudok Schmid-Laffer, ods. 36 až 40). Osobitne judikatúra zdôraznila, že opomenutie poučenia nepredstavuje porušenie uvedeného ustanovenia, ak sebaobviňujúce vyjadrenia obvineného neboli pre posúdenie veci rozhodujúce a jeho vina je preukázaná inými dôkazmi (porov. cit. rozsudok Schmid-Laffer, ods. 36 až 40, ale aj rozsudok z 28. apríla 2022, Dubois proti Francúzsku, sťažnosť č. 52833/19, ods. 89).

20. Ustanovenie čl. 6 ods. 1 Dohovoru, ktoré zaručuje právo na spravodlivé súdne konanie, sa zásadne vzťahuje na konanie pred správnym súdom. Úlohou správneho súdu je tak naplniť požiadavky uvedeného ustanovenia prieskumom rozhodnutia orgánu verejnej správy vo veci správneho trestania (porov. aj cit. rozsudok Lauko, ods. 64, a Kadubec, ods. 57). Právo odoprieť výpoveď podľa skôr podaného výkladu tvorí súčasť základných zásad trestného konania v zmysle § 195 písm. c) SSP, ktoré treba aplikovať minimálne v tých veciach správneho trestania, ktoré splňajú znaky trestného obvinenia v zmysle čl. 6 ods. 1 Dohovoru. Správny súd tak musí - bez ohľadu na žalobné body, ktorými v tomto smere nie je viazaný (porov. § 134 ods. 2 SSP) - preskúmať, či žalobca, ktorý bol rozhodnutím orgánu verejnej správy postihnutý, pred týmto orgánom vypovedal v situácii, v ktorej mu patrilo právo odoprieť výpoveď, a či bol o tomto svojom práve poučený. Ak žalobca mal toto právo, no nebol o ňom riadne poučený, potom musí správny súd preskúmať, či informácie, ktoré orgány verejnej správy získali z takejto výpovede (takýchto vyjadrení), predstavovali rozhodujúci podklad pre uloženie sankcie žalobcovi alebo či jeho zodpovednosť je bezpečne preukázaná aj inými dôkazmi, ktoré orgán verejnej správy vykonal. Na tento účel správny súd spravidla preskúma, či by skutkový stav, ako ho zistili orgány verejnej správy, obstál aj v prípade, že sa neprihliadne na skutočnosti, ktoré sa zistili z výsluchu žalobcu postihnutého označeným nedostatkom. Správny súd však môže postupom podľa § 119 SSP aj sám žalobcu vypočuť s náležitým poučením o možnosti odoprieť výpoveď (k prípustnosti takéhoto postupu ohľadne svedka už rozsudok tun. súdu sp. zn. 1 Asan 23/2020) a takýto výsluch zahrnúť do svojho hodnotenia o tom, či skutkový stav zistený v preskúmanom rozhodnutí obstojí alebo nie. Podľa § 453 ods. 2 SSP môže v tomto rozsahu vykonať prieskum aj kasačný súd s tým obmedzením, že sám nevykonáva takéto dokazovanie.

21. V tu prerokovanej veci žalovaný aj inšpektorát práce založili svoje zistenie na vyhodnotení rozporu dvoch vysvetlení, ktorý sa podľa nich odstránil vyjadrením spoločnosti REAL PLUS s.r.o. Kasačný súd však už ustálil, že žalobcovi sa riadne nedala možnosť, aby sa oboznámil s týmto vyjadrením ako podkladom rozhodnutia, keďže sa o jeho obsahu a význame pre vec dozvedel až z preskúmaného rozhodnutia žalovaného z 3. septembra 2020. Správny súd vo svojom rozsudku tento nedostatok nepovažoval za podstatný, pretože považoval za rozhodujúce vyjadrenie žalobcu v protokole z inšpekcie, v ktorom svoj správny delikt v podstate priznal. Ako však už bolo uvedené, toto vyjadrenie žalobcu urobil v čase, kedy ho inšpektori práce posudzovali ako podozrivého, ale bez toho, aby bol upozornený na právo odoprieť výpoveď (vyjadrenie) k obsahu protokolu, ktorými by si privedzoval obvinenie, resp. zhoršoval svoju pozíciu vo vzťahu k opísanému podozreniu zo správneho

deliktu. Správny súd, ktorého úlohou je zabezpečiť požiadavky vyplývajúce z čl. 6 ods. 1 Dohovoru, mal podľa výkladu v predošlých odsekoch preskúmať, či takéto vyjadrenie žalobcu bolo rozhodujúce pre uloženie sankcie a či by skutkový stav, z ktorého orgány verejnej správy vychádzali, bolo možné považovať za dostatočne zistený, aj keby sa na vyjadrenie žalobcu neprihliadlo.

22. Z rozsudku správneho súdu však nevyplýva, že by takéto posúdenie vykonal. Naopak, vyplýva z neho, že samotné súhlasné vyjadrenie žalobcu v protokole z inšpekcie práce, považoval za kľúčové potvrdenie správnosti podkladov rozhodnutia, ktorým sa žalobcovi uložila sankcia. Za daných okolností tak správny súd neprihliadol na porušenie zákazu sebaobviňovania (práva odoprieť výpoveď) ako základnej zásady trestného konania, ktorá bola podľa § 195 písm. c) SSP použiteľná aj v tu prerokovanej veci, tak ako vyplýva z čl. 50 ods. 3 ústavy, čl. 6 ods. 1 Dohovoru a cit. judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva. Kasačný súd v rámci svojej prieskumnej právomoci dospel k záveru, že zo všetkých uvedených dôvodov nemohol správny súd prihliadať na vyjadrenie (priznanie) žalobcu k protokolu z inšpekcie práce a nesmel ho použiť na potvrdenie správnosti skutkových zistení. Ak sa zároveň uváži, že žalobcovi nebola daná dostatočná možnosť vyjadriť sa k vyjadreniu REAL PLUS s.r.o. z 28. októbra 2019, tak v prerokovanej veci neobstojí záver žalovaného, že skutkový stav je zistený dostatočne. Naopak, za daných okolností v konaní naďalej pretrváva rozpor medzi vysvetleniami, ktoré zadovážili inšpektori práce 24. októbra 2019 od žalobcu a I. R., čo do otázky, s kým sa p. R. dohodol na vykonávaní prác. Vzhľadom na znenie skutkovej podstaty § 19 ods. 2 písm. a) prvého bodu zákona č. 125/2006 Z. z. v spojení s § 2 ods. 2 zákona č. 82/2005 Z. z. je však toto zistenie kľúčové pre posúdenie, či bol naplnený znak tejto skutkovej podstaty, že p. R. vykonáva závislú prácu práve pre žalobcu.

IV.

Záver

23. Zo všetkých uvedených dôvodov tak kasačný súd dospel k záveru, že preskúmané rozhodnutie žalovaného vychádzalo zo skutkového stavu, ktorý nie je dostatočne zistený pre záver o naplnení znakov uvedenej skutkovej podstaty. To opodstatňovalo zrušenie preskúmaného rozhodnutia podľa § 191 ods. 1 písm. e) SSP.

24. Ak správny súd za týchto okolností správnu žalobu ako nedôvodnú zamietol, vychádza jeho rozsudok z nesprávneho právneho posúdenia veci, čo napĺňa kasačný dôvod podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP. Preto kasačný súd podľa § 462 ods. 2 SSP napadnutý rozsudok rozsudkom (§ 457 ods. 1 SSP) zmenil tak, že zrušil rozhodnutie žalovaného a vec mu podľa § 191 ods. 4 SSP vrátil na ďalšie konanie.

25. Orgány verejnej správy sú v ďalšom konaní viazané právnymi názormi vysloveným v tomto rozsudku (§ 191 ods. 6 a § 469 SSP). Orgány inšpekcie práce tak žalobcovi dajú riadne možnosť oboznámiť sa s obsahom vyjadrenia spoločnosti REAL PLUS s.r.o. z 28. októbra 2019 a zaujať k nemu stanovisko. Následne vo veci znova vyhodnotia vykonané dokazovanie aj s ohľadom na vznesené námietky žalobcu, a to bez ohľadu na jeho vyjadrenie vyjadrené v protokole z inšpekcie práce. Po takomto vyhodnotení dokazovania vo veci znova rozhodnú o otázke zodpovednosti žalobcu za vytýkaný správny delikt.

26. Pri zmene rozhodnutia musí kasačný súd podľa § 467 ods. 2 SSP rozhodnúť o trovách konania na krajskom súde a kasačnom súde. O trovách konania rozhodol kasačný súd podľa § 467 ods. 1 a 2 v spojení s § 167 ods. 1 SSP tak, že žalobcovi, ktorý v konaní dosiahol úspech, priznal nárok na úplnú náhradu trov kasačného konania, ako aj náhradu trov konania pred správnym súdom.

27. Tento rozsudok bol prijatý pomerom hlasov 3 : 0 (jednomyseľne).

Poučenie :

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.

