

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 8Asan/15/2021
Identifikačné číslo spisu: 7019200323
Dátum vydania rozhodnutia: 28. februára 2023
Meno a priezvisko: Mgr. Kristína Babiaková
Funkcia: predsedníčka senátu, sudkyňa spravodajkyňa
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:7019200323.1

ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu Mgr. Kristíny Babiakovej (sudkyňa spravodajkyňa) a zo sudkýň JUDr. Kataríny Benczovej a JUDr. Zuzany Šabovej, PhD., v právnej veci žalobkyne: CassoviaBuild, s.r.o., so sídlom Jarmočná 3, 040 01 Košice, IČO: 51 052 695, právne zastúpená advokátom: JUDr. Ladislavom Miklošom, so sídlom Vodná 6, Košice, IČO: 31 309 909; proti žalovanému: Národný inšpektorát práce, so sídlom Masarykova 10, Košice; o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. PO/BEZ/2019/2784; O-52/2019 zo dňa 20. februára 2019, o kasačnej sťažnosti žalobkyne proti rozsudku Krajského súdu v Košiciach č. k. 8S/47/2019-61 zo dňa 11. februára 2021, takto

r o z h o d o l :

- I. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť zamietá.
- II. Účastníkom konania nárok na náhradu trov kasačného konania nepriznáva.

O d ô v o d n e n i e

I. Priebeh administratívneho konania

1. Inšpektorát práce Košice (ďalej len „prvostupňový orgán“) vykonal u žalobkyne dňa 6. septembra 2018 kontrolu dodržiavania pracovnoprávných predpisov a zákazu nelegálneho zamestnávania. O výsledku inšpekcie práce vyhotovil protokol č. IKO-339-3-2.4/P-A28-18, A 18 116 zo dňa 17. septembra 2018 (ďalej len „protokol“). Z protokolu vyplýva, že žalobkyňa dňa 6. septembra 2018 využívala závislú prácu pána G. F., Z.. XX. P. XXXX, P. I., Z.. XX. F. XXXX, Š. P., Z.. XX. F. XXXX T. F.Z. P., Z.. XX. T. XXXX, ktorí pre žalobkyňu vykonávali murárske práce a mali s ňou založený pracovnoprávny vzťah - dohody o pracovnej činnosti zo dňa 4. septembra 2018, a to bez toho, aby si splnila registračnú povinnosť podľa § 231 ods. 1 písm. b) bod 1 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení účinnom do 31. decembra 2019 (ďalej len „zákon o sociálnom poistení“) do začatia kontroly. Nelegálne zamestnávanie preto podľa § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. b) zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o nelegálnej práci“) trvalo odo dňa 6. septembra 2018 od 7:30 hod. Kontrolou v registri Sociálnej poisťovne bolo zistené, že žalobkyňa

pána F. P. prihlásila do príslušného registra dňa 6. septembra 2018 o 12:36 hod., pána Š. P. dňa 6. septembra 2018 o 12:43 hod., pána G. F. dňa 6. septembra 2018 o 12:51 hod. a pána P. I. dňa 6. septembra 2018 o 12:56 hod. Dotknutí zamestnanci sa v zápisnici o podaní informácie vyjadrili, že dňa 6. septembra 2018 vykonávajú pre žalobkyňu prácu od 7:30 hod.

2. V záverečnej časti protokolu je uvedené, že dňa 17. septembra 2018 o 8:35 hod. sa v priestoroch budovy prvostupňového orgánu konateľ žalobkyne zúčastnil prerokovania protokolu, s protokolom sa odmietol oboznámiť, písomne sa k nemu vyjadriť alebo ho podpísať. Požiadal o zaslanie protokolu poštou. Protokol bol žalobkyňi následne doručený poštou dňa 4. októbra 2018.

3. Rozhodnutím č. 341/18/O zo dňa 12. decembra 2018 (ďalej len „prvostupňové rozhodnutie“) prvostupňový orgán uložil žalobkyňi pokutu vo výške 8.000,- € podľa § 19 ods. 2 písm. a) v spojení s § 2 ods. 1 písm. a) bod 4 zákona č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce a o zmene a doplnení zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom do 28. februára 2019 (ďalej len „zákon o inšpekcii práce“), keď žalobkyňa mala tým, že dňa 6. septembra 2018 o 10:45 hod. využívala závislú prácu pána G. F., P. I., Š. P. T. F. P. avšak bez toho, aby ich pred začatím výkonu práce prihlásila do príslušného registra Sociálnej poisťovne, porušiť zákaz nelegálneho zamestnávania podľa § 3 ods. 2 v spojení s § 2 ods. 2 písm. b) zákona o nelegálnej práci. Okrem skutočností vyplývajúcich z protokolu dal prvostupňový orgán do pozornosti, že zodpovednosť žalobkyne za zistený správny delikt je zodpovednosťou objektívnou, teda žalobkyňa za zistený nedostatok zodpovedá bez ohľadu na jej zavinenie. Preto argumentácia žalobkyne o tom, že zistený nedostatok zapríčinili okolnosti na strane mzdovej účtovníčky z tohto pohľadu nie sú relevantné. K námietkam ohľadom prerokovania protokolu prvostupňový orgán uviedol, že zákon o inšpekcii práce neustanovuje spôsob predvolania kontrolovaného subjektu na prerokovanie protokolu. V predmetnej veci sa konateľ žalobkyne na prerokovanie dostavil, mal o termíne prerokovania teda vedomosť. Odmietnutím podpísania protokolu sa tento považuje za prerokovaný, s čím mal byť konateľ žalobkyne aj oboznámený. Prvostupňový orgán nevidel dôvod ani na nariadenie ústneho pojednávania v predmetnej veci, keďže vypočutie mzdovej účtovníčky bolo v kontexte právnej konštrukcie objektívnej zodpovednosti irelevantné a nebolo potrebné vykonať ďalšie dôkazy pre rozhodnutie veci.

4. Pri ukladaní sankcie prvostupňový orgán bral do úvahy závažnosť porušenia povinnosti (toto považoval za závažné, keďže jej porušenie môže mať závažné sociálne dopady), počet zamestnancov žalobkyne (72), preventívnu a represívnu funkciu sankcie, vyšší počet nelegálne zamestnávaných osôb (4). V prospech žalobkyne zohľadnil prvostupňový orgán skutočnosť, že išlo o prvé porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania.

5. Žalovaný rozhodnutím č. PO/BEZ/2019/2784, O-52/2019 zo dňa 20. februára 2019 (ďalej len „rozhodnutie žalovaného“) zamietol odvolanie žalobkyne a potvrdil prvostupňové rozhodnutie.

6. Žalovaný v rozhodnutí zdôraznil, že v predmetnom konaní nemôže prihliadať na skutočnosť, že žalobkyňa prihlásila dotknutých zamestnancov do Sociálnej poisťovne niekoľko hodín po začatí výkonu inšpekcie práce, keďže sankcia je ukladaná za skutkový stav zistený pri jej výkone. Odstránenie následkov porušenia zákonnej povinnosti v predmetnej veci nepredstavuje zákonný liberačný dôvod. Žalovaný sa tiež stotožnil so skutočnosťou, že správny delikt spáchaný žalobkyňou je postavený na inštitúte objektívnej zodpovednosti, teda bez ohľadu na zavinenie žalobkyne. Preto nemohol zohľadňovať skutočnosť, že konateľ žalobkyne nemal k dispozícii prihlasovacie údaje žalobkyne a mzdová účtovníčka bola na liečení. Skutkový stav bol aj podľa názoru žalovaného zistený riadne a v postačujúcej miere pre rozhodnutie vo veci.

7. K námietkam žalobkyne týkajúcim sa protokolu žalovaný uviedol, že účastník konania mal možnosť podať žalobu proti protokolu, čo však žalobkyňa neurobila. Podľa názoru žalovaného protokol obsahuje všetky zákonné náležitosti a je zákonným podkladom rozhodnutia. S konateľom žalobkyne bol tento protokol prerokovaný dňa 17. septembra 2018, keď sa tento odmietol vyjadriť k zisteniam uvedeným v protokole a tento podpísať. Žalovaný zdôraznil, že pokiaľ prvostupňový orgán

nevymedzil konkrétne opatrenia, ktoré mala žalobkyňa prijať na odstránenie zistených nedostatkov, urobil tak z dôvodu rešpektovania slobodnej vôle kontrolovaného subjektu zvoliť si vhodné opatrenia na odstránenie príčin nedostatkov.

8. Žalovaný sa, po prihliadnutí na okolnosti predmetného prípadu, stotožnil aj s výškou uloženej sankcie. Túto pokutu považoval za primeranú vo vzťahu k skutkovým okolnostiam (závažnosť porušenia, celkový počet zamestnancov 72), k počtu nelegálne zamestnávaných fyzických osôb (4 osoby) a považoval ju za uloženú v zákonom rozpätí (až do sumy 200.000,- €). Sankcia tiež zohľadňuje jej preventívnu, výchovnú a represívnu funkciu.

II.

Priebeh konania pred správnym súdom a jeho rozhodnutie

9. Proti rozhodnutiu žalovaného podala žalobkyňa správnu žalobu na Krajský súd v Košiciach (ďalej len „správny súd“), ktorou žiadala zrušiť rozhodnutie žalovaného ako aj prvostupňové rozhodnutie a vec vrátiť na ďalšie konanie.

10. V podanej správnej žalobe žalobkyňa namietala nezrozumiteľnosť a nepreskúmateľnosť protokolu. Tvrdila, že v tomto absentuje doba trvania nelegálnej práce (je vymedzená údajom „od“ a nie aj „do“). Rovnako moment začiatku trvania nelegálnej práce (dňa 6. septembra 2018 od 7:30 hod.) považuje žalobkyňa za nepreukázaný, pokiaľ nebola predložená evidencia pracovného času a ku kontrole došlo dňa 10:45 hod. Vyjadrenia dotknutých zamestnancov žalobkyňa nepovažovala za postačujúci dôkaz. Za nezrozumiteľnú považovala žalobkyňa aj časť týkajúcu sa uložených opatrení, keďže nedošlo k vymedzeniu konkrétnych opatrení, a to ja v kontexte skutočnosti, že už počas výkonu inšpekcie práce došlo k odstráneniu zistených nedostatkov. Za nesprávny považovala žalobkyňa aj údaj, že má 72 zamestnancov, keď v čase kontroly mala len 45 zamestnancov.

11. Žalobkyňa namietala tiež neprerokovanie protokolu z inšpekcie práce. Poukazuje na skutočnosť, že z rozhodnutia žalovaného nie je zrejmé, ako sa žalobkyňa mala dozvedieť o termíne prerokovania protokolu, nepreukázala predvolanie žalobkyne a pod. Pokiaľ inšpektor práce volal súkromne na súkromný telefón konateľa žalobkyne, takýto postup nemožno považovať za riadne predvolanie na prerokovanie protokolu. Osobitne ak išlo o súkromné pozvanie konateľa žalobkyne na inšpektorát práce za účelom odovzdania dohôd o pracovnej činnosti a akejsi konzultácie. V spise sa pritom nenachádza dôkaz o predvolaní žalobkyne na prerokovanie protokolu a ani dôkaz o komunikácii inšpektora práce s konateľom žalobkyne zo dňa 17. septembra 2018. V sporný deň sa inšpektor práce ani nesnažil ukázať konateľovi žalobkyne sporný protokol. Odvolací orgán v tomto kontexte odmietol vykonať konfrontáciu prítomných inšpektorov s konateľom žalobkyne a rozpor v otázke prerokovania protokolu zostal neodstránený. Z tohto dôvodu malo byť v predmetnej veci nariadené aj ústne pojednávanie, k čomu však prvostupňový orgán a ani žalovaný nepristúpili. Rovnako žalobkyňa zastávala názor, že pri správnom trestaní je potrebné ústne pojednávanie nariadiť vždy, preto žalovaný a prvostupňový orgán postupovali nezákonne, pokiaľ v predmetnej veci nenariadili pojednávanie.

12. Žalobkyňa rozporovala podpis D.. A. O. na žalovanom rozhodnutí, keď podľa jej názoru ide o podpis tejto osoby v zastúpení.

13. K správnej žalobe sa vyjadril žalovaný, ktorý v podstatnom zotrval na argumentácii uvedenej v žalovanom rozhodnutí. K podpisu D.. A. O. uviedol, že tento bol podpísaný v zastúpení v súlade s vnútornými predpismi žalovaného a poverením, ktoré predkladá súdu v prílohe vyjadrenia. Žalovaný preto zastával názor, že rozhodnutie žalovaného splňa všetky zákonné náležitosti.

14. Žalobkyňa vo svojej replike naďalej zotrvala na svojej argumentácii a túto aj v stručnosti zhrnula.

15. Správny súd rozsudkom č. k. 8S/47/2019-61 zo dňa 11. februára 2021 (ďalej len „napádaný rozsudok“) správnu žalobu žalobkyne zamietol. Podľa názoru správneho súdu správne orgány preukázali, že v čase výkonu inšpekcie dňa 6. septembra 2018 o 10:45 hod. vykonávali dotknutí

zamestnanci závislú prácu pre žalobkyňu, a to na základe dohôd o pracovnej činnosti zo dňa 4. septembra 2018. Žalobkyňa však tieto osoby prihlásila do príslušného registra Sociálnej poisťovne až dňa 6. septembra 2018 po 12tej hodine, teda po zahájení kontroly. Žalobkyňa sa tak dopustila porušenia zákazu nelegálneho zamestnávania podľa § 3 ods. 2 v spojení s § 2 ods. 2 písm. b) zákona o nelegálnej práci. Správny súd bol tiež názoru, že v rámci správneho konania o uložení sankcie sú zákonnými dôkazmi aj dôkazy vykonané v rámci procesného postupu inšpekcie práce (vykonané podľa zákona o inšpekcii práce), vrátane zápisníc o podaní vysvetlenia. Stotožnil sa tiež s názorom žalovaného a prvostupňového orgánu, že v predmetnej veci bolo postačujúce vykonanie dokazovania výsledkami inšpekcie práce (protokolom a jeho podkladmi) a nebolo potrebné vykonávať ďalšie dôkazy v správnom konaní.

16. K potrebe nariadenia ústneho pojednávania poukázal správny súd na § 21 ods. 1 prvá veta zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (ďalej len „Správny poriadok“). Zdôraznil, že nariadenia pojednávania v správnom konaní sa uskutočňuje s ohľadom na povahu veci, ak sa tým prispeje k objasneniu veci alebo ak tak ustanovuje osobitný predpis. Vychádzajúc z rozhodovacej činnosti Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a Ústavného súdu Slovenskej republiky (rozhodnutia sp. zn. 5Sžo/235/2010 zo dňa 25. novembra 2010, sp. zn. 10Sžo/387/2015 zo dňa 23. februára 2017, sp. zn. 7Sžo/233/2015 zo dňa 23. februára 2017 a sp. zn. II. ÚS 134/2014 zo dňa 5. februára 2014) správny súd uzavrel, že pri dostatočnom objasnení veci (ak je skutkový stav náležite zistený z listinných podkladov) a ide o skutkovo a právne nesporné otázky (z hľadiska zložitosti) možno aj v správnych konaniach týkajúcich sa správneho trestania upustiť od požiadavky nariadenia ústneho pojednávania. Podľa správneho súdu išlo o takú vec aj v tomto prípade.

17. Správny súd považoval za primeranú aj uloženie sankciu, keďže nebola uložená v hornej polovici sadzby vymedzenej zákonodarcom.

III.

Kasačná sťažnosť a priebeh konania na kasačnom súde

18. Proti rozsudku správneho súdu podala žalobkyňa - sťažovateľka kasačnú sťažnosť z dôvodu nesprávneho právneho posúdenia veci správnym súdom podľa § 440 ods. 1 písm. g) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“), odklonu od ustálenej rozhodovacej činnosti kasačného súdu (§ 440 ods. 1 písm. h) SSP) a z dôvodu nedostatočného odôvodnenia napádaného rozsudku podľa § 440 ods. 1 písm. f) SSP. Žiadala zrušiť napádaný rozsudok a vec vrátiť správne súdu na ďalšie konanie, alternatívne tento zmeniť tak, že budú zrušené rozhodnutia žalovaného a prvostupňového orgánu.

19. Sťažovateľka v prvom rade namietala nedostatočné odôvodnenie napádaného rozsudku. Podľa názoru sťažovateľky správny súd nedal odpovede na jej výhrady vo vzťahu k nepreskúmateľnosti protokolu (nevymedzenie doby trvania nelegálnej práce), k nezrozumiteľnosti protokolu v časti navrhnutých opatrení, chybe v počte zamestnancov žalobkyne uvedenej v protokole ako aj v žalovaných rozhodnutiach, k výhradám k postupu prvostupňového orgánu pri prerokovaní protokolu či nedostatočného vymedzenia podpisujúcej osoby v rozhodnutí žalovaného. Rovnako sa správny súd podľa sťažovateľky nevysporiadal ani s otázkou nedostatočného odôvodnenia žalovaného rozhodnutia v časti ukladanej pokuty, v čom sťažovateľka vidí tiež odklon od rozhodnutí Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Cdo/171/2005 zo dňa 27. apríla 2006 a sp. zn. 2Sžo/25/2011 zo dňa 25. januára 2012.

20. Nesprávne právne posúdenie sťažovateľka namietala vo vzťahu k argumentácii správneho súdu o tom, že v predmetnej veci nebolo potrebné nariadiť ústne pojednávania. Sťažovateľka zdôraznila, že počas celého správneho ako aj súdneho konania rozporovala postupy inšpektorov práce. Rozpory medzi tvrdeniami inšpektorov práce a sťažovateľky pritom neboli v správnom konaní odstránené. Práve na ich odstránenie malo slúžiť nariadenie ústneho pojednávania v predmetnej veci.

21. Žalovaný sa vo svojom vyjadrení ku kasačnej sťažnosti stotožnil s napádaným rozsudkom správneho súdu a kasačnú sťažnosť sťažovateľky navrhol zamietnuť ako nedôvodnú.

22. V priebehu kasačného konania, dňa 1. januára 2021, nadobudla účinnosť novela Ústavy Slovenskej republiky, ústavný zákon č. 422/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, ktorou bol zriadený Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (čl. 143 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky). K 1. augustu 2021 prevzal Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú agendu správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v správnom súdnictve, vrátane prerokúvanej veci (čl. 154g ods. 4, 5 a 6 Ústavy v spojení s § 101e ods. 1 a 2 a § 8a ods. 1 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov). V súlade s rozvrhom práce Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky na rok 2021 bola prerokúvaná vec pridelená náhodným výberom na rozhodnutie senátu 3S v zložení uvedenom v záhlaví tohto rozsudku.

IV.

Posúdenie kasačného súdu

23. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP), po zistení, že kasačná sťažnosť sťažovateľky bola podaná včas (§ 443 ods. 1 SSP), oprávnenou osobou (§ 442 ods. 1 SSP) a je prípustná (§ 439 ods. 1 SSP), preskúmal napadnutý rozsudok správneho súdu spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná.

24. Podľa § 440 ods. 1 písm. f) SSP kasačnú sťažnosť možno odôvodniť len tým, že krajský súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že f) nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces.

25. Podľa § 139 ods. 2 SSP v odôvodnení rozsudku uvedie správny súd stručný priebeh administratívneho konania, stručné zhrnutie napadnutého rozhodnutia, podstatné zhrnutie argumentov žalobcu a vyjadrenia žalovaného, prípadne ďalších účastníkov, osôb zúčastnených na konaní a zainteresovanej verejnosti, posúdenie podstatných skutkových tvrdení a právnych argumentov, prípadne odkáže na ustálenú rozhodovaciu prax. Ak správny súd zruší rozhodnutie orgánu verejnej správy a vráti mu vec na ďalšie konanie, je povinný v odôvodnení rozsudku uviesť aj to, ako má orgán verejnej správy vo veci ďalej postupovať. Správny súd dbá, aby odôvodnenie rozsudku bolo presvedčivé.

26. V nadväznosti na argumentáciu sťažovateľky sa kasačný súd v prvom rade zaoberal odôvodnením rozsudku správneho súdu. V súvislosti s kasačným dôvodom podľa § 440 ods. 1 písm. f) SSP dáva kasačný súd do pozornosti, že jedným z imanentných princípov obsiahnutých v práve na spravodlivý proces podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky je povinnosť súdov odôvodniť svoje rozhodnutie. Táto je normatívne vyjadrená v § 139 ods. 2 SSP. Povinnosť správneho súdu odôvodniť svoje rozhodnutie má pritom dvojaký význam. Na jednej strane zabezpečuje a garantuje právo účastníka súdneho konania poznať dôvody, pre ktoré bolo rozhodnutie správneho súdu prijaté a poznať odpovede na zásadné argumenty ním v konaní vznesené (účel odôvodnenia dovnútra, smerom k účastníkom konania), na druhej strane zabezpečuje verejnú kontrolu nad výkonom súdnej moci umožnením pochopenia dôvodov rozhodnutia súdu širokou verejnosťou (účel odôvodnenia navonok, vo vzťahu k verejnosti).

27. Právo na odôvodnenie súdneho rozhodnutia patrí medzi základné zásady spravodlivého procesu. Právo na odôvodnenie súdneho rozhodnutia však nevyžaduje, aby na každá argument strany, akokoľvek bezvýznamný, bola daná odpoveď. Ak však ide o argument, ktorý je pre rozhodnutie rozhodujúci, vyžaduje sa osobitná odpoveď súdu na tento argument. Súčasne je potrebné uviesť, osobitne v správnom súdnictve, že jednotlivé fázy súdneho konania nemožno vnímať izolovane, ale vo vzájomnom prepojení. Aj prípadné vady či nedostatky odôvodnia rozhodnutia správneho súdu môžu

byť zhojené v konaní pred kasačným súdom, pokiaľ tento na námietky sťažovateľa poskytne náležité odpovede.

28. V nadväznosti na napádaný rozsudok správneho súdu kasačný súd uznáva, že správny súd pristúpil k správnej žalobe žalobkyne z hmotnoprávneho hľadiska, vysporiadavajúc sa s podstatou predmetného prípadu (posúdením skutku sťažovateľky ako správneho deliktu a jeho preukázaného základu), opomínajúc však formálne a procesné námietky sťažovateľky (s výnimkou otázky potreby nariadenia ústneho pojednávania). Kasačný súd konštatuje, že by nepochybne presvedčivosti napádaného rozsudku pomohlo, keby správny súd poskytol aspoň stručné odpovede na námietky sťažovateľky týkajúce sa prerokovania protokolu či jeho formálnych väd. Na druhej strane absencia týchto odpovedí nezabraňuje kasačnému súdu a nakoniec ani sťažovateľke pochopiť, aké základné skutkové okolnosti považoval správny súd za rozhodujúce pre preukázanie správneho deliktu sťažovateľky a odobrenie rozhodnutia žalovaného a prvostupňového orgánu v tomto smere. Kasačný súd prihliadol tiež aj na celkom zjavnú bezúspešnosť a účelovosť podstatnej časti formálnych námietok sťažovateľky, ktoré aj v prípade poskytnutia relevantných odpovedí nie sú spôsobilé zvrátiť konečné rozhodnutie správneho súdu. Kasačný súd preto nepovažuje v predmetnej veci za efektívne a hospodárne zrušovať napádaný rozsudok správneho súdu len pre zopakovanie procesu a doplnenie dôvodov rozhodnutia, preto v spornej (sťažovateľkou namietanej) časti nedostatočného odôvodnenia napádaného rozsudku nahradil a doplnil dôvody rozhodnutia správneho súdu vlastnými úvahami.

29. Pokiaľ sťažovateľka tak v kasačnej sťažnosti ako aj v správnej žalobe namietala formálne nedostatky protokolu, tieto kasačný súd nezistil. Podľa názoru kasačného súdu protokol obsahuje údaj o dobe trvania nelegálnej práce. Je pravdou, že v protokole sa uvádza, že „doba trvania nelegálneho zamestnávania bola u zamestnancov odo dňa 06.09.2018 od 07:30 hod.“ V predchádzajúcej časti protokolu je však uvedené vymedzenie nelegálneho zamestnávania, a teda že v predmetnej veci ide o porušenie povinnosti prihlásenia zamestnancov do príslušného registra Sociálnej poisťovne pred začatím výkonu činnosti zamestnanca. Súčasne v nasledujúcej časti protokolu je uvedené v akých neskorších termínoch bola registrácia príslušných zamestnancov v Sociálnej poisťovni vykonaná. Z týchto skutočností je potom zrejmé, že nelegálne zamestnávanie bolo zistené a preukázané len dňa 6. septembra 2018, a to od 7:30 hod. do momentu registrácie príslušných zamestnancov v Sociálnej poisťovni v ten istý deň. Z obsahu protokolu je tak údaj o dobre trvania nelegálneho zamestnávania zrejmý, a to aj pre bežného čitateľa vnímajúceho čítaný text vo vzájomnom kontexte. Kasačný súd preto túto námietku považuje za irelevantnú.

30. Rovnako za irelevantné považuje kasačný súd námietky týkajúce sa nezrozumiteľného vymedzenia opatrení v predmetnom protokole. V tomto kontexte je potrebné zdôrazniť, že v rámci predmetného správneho súdneho konania ide o prieskum rozhodnutí správnych orgánov, ktorými bola sťažovateľke uložená sankcia za porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania. Protokol sa stáva predmetom prieskumu ako podklad rozhodnutia, dôkaz v správnom konaní, pričom jeho nedostatky sa skúmajú len v tej miere, v ktorej ovplyvňujú jeho výpovednú hodnotu v dotknutom správnom konaní. Predmetom súdneho prieskumu tak nie sú opatrenia uložené sťažovateľke v protokole a ani sankcia za ich prípadné neplnenie. Námietky sťažovateľky proti formulácii uložených opatrení sú preto pre konanie správneho ako aj kasačného súdu v tejto veci irelevantné a nemajú dopad na výpovednú hodnotu protokolu ako dôkazu v správnom konaní. Kasačný súd sa im preto bližšie nevenoval.

31. Čo sa týka výhrad a námietok sťažovateľky k procesnému postupu prerokovania protokolu kasačný súd uznáva neprofesionálny prístup zamestnancov prvostupňového orgánu, pokiaľ žiadnym spôsobom písomne nezachytili predvolanie sťažovateľky na prerokovanie protokolu. Ide pritom nepochybne o závažnú vadu konania, ktorá by v odlišnom kontexte mohla odôvodňovať zrušenie rozhodnutia žalovaného a je nepochybne v záujme žalovaného túto udalosť v rámci vnútorných procesov prešetrit' a vyvodit' zodpovednosť voči zodpovedným osobám. Kasačný súd však dáva do pozornosti osobitné okolnosti tohto prípadu. Ide najmä o skutočnosť, že ani samotná sťažovateľka nepopiera, že konateľ sťažovateľky bol zamestnancom prvostupňového orgánu telefonicky zavolaný na prvostupňový orgán, tam sa aj v sporný deň dostavil, avšak odmietol prevziať, vyjadriť sa a oboznámiť sa s protokolom. Absencia dôkazu o predvolaní sťažovateľky na dostavenie sa na správny

orgán v administratívnom spise tak podľa kasačného súdu bola zhojená samotným vyjadrením sťažovateľky, že k takémuto postupu prišlo, i keď jej boli komunikované iné dôvody dostavenia sa na správny orgán.

32. Rovnako považuje kasačný súd za nesporné a relevantné aj to, že protokol bol následne sťažovateľke listinne zaslaný, pričom táto sa k protokolu písomne nevyjadrila. K nedostatkom protokolu sa vyjadrila až v nadväzujúcom správnom konaní. V tomto smere dáva kasačný súd do pozornosti, že účelom prerokovania protokolu je oboznámenie dotknutého subjektu so zistenými nedostatkami a navrhovanými alebo nariadenými opatreniami, ku ktorým sa môže vyjadriť (rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5Sžk/34/2018 zo dňa 27. februára 2020, bod 51). Kasačný súd zastáva názor, že v tomto prípade bolo oboznámenie sa sťažovateľky s protokolom realizované prostredníctvom jeho listinného zaslania, sťažovateľka mala priestor sa k nemu písomne vyjadriť, pričom tento priestor nevyužila. Nebola ukrátená na žiadnych právach, k zisteniam obsiahnutým v protokole sa vyjadrovala v nadväzujúcom správnom konaní a tam jej námietky boli vyhodnocované.

33. Kasačný súd dáva do pozornosti rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Sž/98-102/02 zo dňa 17. decembra 2002, podľa ktorého sa rozhodnutie „nezrušuje preto, aby sa zopakoval proces a odstránili formálne vady, ktoré nemôžu privodiť vecne iné, či výhodnejšie rozhodnutie pre účastníka“. I keď s ohľadom na vyššie uvedené sa možno stotožniť so sťažovateľkou, že procesný postup prerokovania protokolu v predmetnej veci bol chybný (obzvlášť vo vzťahu k absencii predvolania v administratívnom spise), tento nedostatok nemal žiadny negatívny dopad na práva a právnu situáciu sťažovateľky. Kasačný súd preto zastáva názor, že ide o vadu, ktorá nemá dopad na zákonnosť rozhodnutia žalovaného a neodôvodňuje jeho zrušenie.

34. Podľa § 19 ods. 2 písm. a) bod 1 zákona o inšpekcii práce inšpektorát práce uloží pokutu zamestnávateľovi alebo fyzickej osobe za porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania od 2 000 eur do 200 000 eur, a ak ide o nelegálne zamestnávanie dvoch a viac fyzických osôb súčasne, najmenej 5 000 eur.

35. V kontexte nedostatočného odôvodnenia rozhodnutia o pokute kasačný súd uvádza, že sťažovateľke bola uložená pokuta 8.000,- €, pričom s ohľadom na počet zistených nelegálne zamestnávaných osôb bola potenciálne najnižšia pokuta 5.000,- € a najvyššia 200.000,- €. Pri takto určenej sadzbe považuje kasačný súd odôvodnenie žalovaného a prvostupňového orgánu vo vzťahu k ukladanej pokute za zrozumiteľné. Ak má plniť pokuta svoju výchovnú a preventívnu funkciu, musí byť pre sankcionovaný subjekt citeľná. V predmetnej veci išlo o zistenie porušenia zákazu nelegálnej práce pri vyššom počte zamestnancov (4), pričom sťažovateľka je malým podnikom s ohľadom na počet zamestnancov a výšku obratu. Na druhej strane išlo o prvé porušenie zákona zo strany sťažovateľky. Tieto okolnosti racionálne odôvodňujú to, že sťažovateľke bola uložená sankcia v dolnej polovici zákonnej sadzby, blízko dolnej hranice tejto sadzby (v prípade sťažovateľky bola dolná hranica 5.000,- €). Z rozhodnutia žalovaného ako aj prvostupňového rozhodnutia je pritom zrejmé, že príslušné orgány dali dôraz najmä na skutočnosť, že išlo o nelegálne zamestnávanie 4 osôb. Tieto úvahy sú s rozhodnutia žalovaného a prvostupňového rozhodnutia zrejmé a kasačný súd nevidí dôvod na ich spochybňovanie.

36. Pokiaľ sťažovateľka namieta, že v rozhodnom čase nemala 72 zamestnancov, ako je uvedené v protokole a nadväzujúcich rozhodnutiach, ale len 45, resp. 46, kasačný súd zdôrazňuje, že táto skutočnosť nič nemení na posúdení sťažovateľky ako malého podniku. Inými slovami, aj akceptovanie údajov o počte zamestnancov sťažovateľky v počte 45, resp. 46 by v kontexte ďalších uvádzaných skutočností zohľadnených správnymi orgánmi neovplyvnil výšku ukladanej sankcie. Navyše sťažovateľka v predmetnej veci ani nežiadala moderáciu ukladanej sankcie (zníženie pokuty), ale brojí v prospech zrušenia rozhodnutia žalovaného.

37. Kasačný súd v súvislosti s vyššie uvedeným nemôže konštatovať ani odklon od rozhodnutí Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Cdo/171/2005 zo dňa 27. apríla 2006 a sp. zn. 2Sžo/25/2011 zo dňa 25. januára 2012.

38. Pokiaľ ide o námietku, že sťažovateľka nepoznala presne osobu, ktorá zastupujúc D.. A. O. podľa interných predpisov žalovaného podpísala žalované rozhodnutie, aj túto považoval kasačný súd za nedôvodnú. Kasačný súd z § 47 ods. 5 Správneho poriadku nevyvodzuje to, že by bolo náležitou správneho rozhodnutia nielen uvedenie mena, priezviska a funkcie osoby, v menej ktorej je podpísané rozhodnutie, ale aj mena, priezviska, funkcie a poverenia zastupujúcej osoby. Navyše v predmetnej veci, aj s ohľadom na ďalší postup žalovaného v súdnom konaní, ktorému je rozhodnutie žalovaného známe, hlási sa k nemu ako aj s ohľadom na predloženie poverení na zastupovanie počas súdneho konania (vo vyjadrení ku správnej žalobe), kasačný súd nemal pochybnosti o tom, že rozhodnutie žalovaného bolo podpísané oprávnenou osobou.

39. Ostatnou námietkou sťažovateľky je, že napádaný rozsudok správneho súdu vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci, pokiaľ správny súd odobril nenariadenie ústneho pojednávania v predmetnom správnom konaní.

40. Podľa § 21 ods. 3 zákona o inšpekcii práce na konanie podľa § 4 písm. e), § 6 ods. 1 písm. b), d) a e), § 7 ods. 3 písm. písm. d), e), i) a s), ods. 8 písm. b) a ods. 9, § 12 ods. 2 písm. d) až f), § 19 a 20 sa vzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní, ak tento zákon neustanovuje inak. Všeobecné predpisy o správnom konaní sa nevzťahujú na vydanie oprávnenia, preukazu, osvedčenia a povolenia podľa tohto zákona.

41. Podľa § 21 ods. 1 Správneho poriadku správny orgán nariadi ústne pojednávanie, ak to vyžaduje povaha veci, najmä ak sa tým prispeje k jej objasneniu, alebo ak to ustanovuje osobitný zákon. Ak sa má pri ústnom pojednávaní uskutočniť ohliadka, uskutočňuje sa ústne pojednávanie spravidla na mieste ohliadky.

42. K problematike nariaďovania ústneho pojednávania v rámci správneho trestania (osobitne vo veciach správnych deliktov porušenia zákazu nelegálneho zamestnávania) sa Najvyšší správny súd Slovenskej republiky vyjadril už v rozhodnutí sp. zn. 4Asan/21/2020 zo dňa 26. apríla 2022, bod 28, keď uviedol:

„K námietke spočívajúcej v tom, že nebolo vo veci nariadené ústne pojednávanie kasačný súd uvádza, že túto považuje za neopodstatnenú. Kasačný súd poukazuje na § 21 ods. 1 správneho poriadku, ktorý ukladá správnemu orgánu povinnosť nariadiť ústne pojednávanie, ak to ustanoví osobitný zákon alebo to vyžaduje povaha veci, najmä ak sa tým prispeje k jej objasneniu. Ustanovenie § 21 ods. 1 správneho poriadku teda dáva správnemu orgánu možnosť zvážiť (ak osobitný zákon neustanovuje povinnosť nariadiť ústne pojednávanie), či k prejednaniu veci s ohľadom na jej povahu je potrebné nariadiť ústne pojednávanie. Ústne pojednávanie sa vo všeobecnosti v správnom konaní na rozdiel od súdneho konania nevyžaduje. Ústne pojednávanie správny orgán nariaďuje len v prípadoch, ak to vzhľadom na povahu prejednávaného prípadu považuje za potrebné za účelom zistenia a objasnenia skutkového stavu veci. Na ústnom konaní možno vykonať aj niektoré dôkazy. Ústne pojednávanie vo veci môže nariadiť prvostupňový aj druhostupňový správny orgán, čo však v danom prípade správne orgány v rámci svojho správneho uváženia s ohľadom na povahu zistení nepovažovali za potrebné. Cieľom ústneho pojednávania v správnom konaní je predovšetkým zistiť skutočný stav veci, odstrániť rozpory medzi tvrdeniami viacerých účastníkov správneho konania, prípadne vykonať ohliadku resp. výsluch svedkov. Zákon o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní ako osobitný predpis povinnosť nariadiť ústne pojednávanie správnemu orgánu v konaní o uložení pokuty za iný správny delikt neustanovuje a správne orgány zistenia uvedené v protokole považovali za dostatočné pre vyvedenie deliktuálnej zodpovednosti sťažovateľa. K uvedenému kasačný súd poukazuje aj na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva, podľa ktorej neuskutočnenie ústneho pojednávania nespôsobuje ujmu vo vzťahu k požiadavkám čl. 6 ods. 1 Dohovoru vo vzťahu k ústnosti a verejnosti konania v prípadoch, keď skutkové okolnosti nie sú sporné a právne otázky sa nevyznačujú osobitnou zložitou (napr. Varela Assalino proti Portugalsku rozhodnutie z 25. apríla 2002, č. sťažnosti

64336/01). Rovnako Najvyšší súd Slovenskej republiky vo svojom rozhodnutí sp. zn. 6Asan/2/2016 zo dňa 13. decembra 2017 uviedol, že „nariadenie ústneho pojednávania správnymi orgánmi vo veciach správnych deliktov a iných správnych deliktov je len fakultatívne. V rámci tejto kategórie správnych deliktov sa zásada ústnosti neuplatňuje, a to spolu so zásadou verejnosti a bezprostrednosti. V zmysle správneho poriadku nariadenie ústneho pojednávania je ponechané na správnej úvahe správneho orgánu a jeho správna úvaha závisí od skutkových okolností v danej veci.“

43. Kasačný súd sa s vyššie uvedenými právnymi názormi stotožňuje. Aplikujúci ich na predmetný prípad konštatuje, že rozhodnutie prvostupňového orgánu vychádzalo z podkladov, ktoré boli v podstatnej časti získané počas inšpekcie práce. Išlo o pozorovanie inšpektorov (výkon práce dotknutých zamestnancov v čase kontroly), o vyjadrenia dotknutých zamestnancov (že v daný deň vykonávali prácu pre sťažovateľku od 7:30) a z údajov zo Sociálnej poisťovne o zaregistrovaní sporných zamestnancov. Ide v zásade o nesporné a riadne preukázané skutočnosti, ktoré odôvodňujú (bez ďalšieho) záver o dôvodnosti podozrenia zo spáchania sporného správneho deliktu sťažovateľkou. Kasačný súd sa preto zhoduje s názorom žalovaného a správneho súdu, že v predmetnej veci s ohľadom na jej povahu nebolo potrebné nariadiť ústne pojednávanie.

44. Na týchto úvahách nič nemení ani sťažovateľkou komunikovaná potreba vykonania ústneho pojednávania za účelom objasnenia skutočností týkajúcich sa prerokovania protokolu. Ako už kasačný súd uviedol vyššie, s ohľadom na jasné a zrozumiteľné tvrdenia sťažovateľky o tom, že jej konateľovi zamestnanci prvostupňového orgánu telefonovali a zavolali ho na stretnutie (i keď neuviedli, že pôjde o prerokovanie protokolu) ako aj s ohľadom na skutočnosť, že protokol bol sťažovateľke listinne zaslaný, mohla sa k nemu vyjadriť a neurobila tak, vyššie uvedené formálne vady postupu prvostupňového orgánu (nezaloženie listiny preukazujúcej predvolanie sťažovateľky do administratívneho spisu) nemajú povahu nezákonnosti majúcej vplyv na výrok napadnutých rozhodnutí (ods. 32 až 34 tohto rozsudku). Preto je legitímny záver žalovaného ako aj správneho súdu, že ani vo vzťahu k tejto formálnej námietke nebolo potrebné vykonať ďalšie (skutkové) dokazovanie a nariadiť ústne pojednávanie. Námietka nesprávneho právneho posúdenia veci je preto aj v tomto smere nedôvodná.

V.
Záver

45. Sumarizujúc vyššie uvedené skutočnosti dospel kasačný súd k záveru, že napadnutý rozsudok správneho súdu je v podstatnej časti postačujúco odôvodnený, pričom prípadné nedostatky odôvodnenia odstránil sám kasačný súd vo svojom rozhodnutí. Rovnako zastáva kasačný súd názor, že napadnutý rozsudok správneho súdu vychádza zo správneho právneho posúdenia veci a neodchyľuje sa od ustálenej rozhodovacej činnosti kasačného súdu. Kasačný súd neidentifikoval žiadne procesné vady či nedostatky, ktoré by odôvodňovali jeho zrušenie. S ohľadom na tieto skutočnosti kasačnú sťažnosť sťažovateľky podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

46. O náhrade trov kasačného konania rozhodol kasačný súd tak, že ju žiadnemu z účastníkov nepriznal, keďže sťažovateľka nemala úspech v kasačnom konaní a u procesne úspešného žalovaného nezistil výnimočné dôvody, pre ktoré by mohol spravodlivo požadovať náhradu trov konania (§ 467 ods. 1 v spojení s § 167 ods. 1 a § 168 SSP).

47. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky pomerom hlasov 3:0 (§ 463 SSP v spojení s § 139 ods. 4 SSP).

Poučenie :

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.

