

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 3Asan/8/2017
Identifikačné číslo spisu: 6016200998
Dátum vydania rozhodnutia: 27.06.2018
Meno a priezvisko: JUDr. Ivan Rumana
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2018:6016200998.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Ivana Rumanu a z členov senátu JUDr. Jozefa Milučkého a JUDr. Sone Langovej v právnej veci žalobcu: Róbert Hudec - R - STAIRS, Záhrbská 15623/7, 968 01 Nová Baňa, IČO: 40 535 983, zastúpený: JUDr. Roman Kasan, advokát, M. R. Štefánika 8/655, 968 01 Nová Baňa, proti sťažovateľovi (pôvodne žalovaný): Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny, Špitálska 8, Bratislava, v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 2016/42243 UPS/US1/OK2/KON/2016/77 zo dňa 14.03.2016, o kasačnej sťažnosti žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k. 23S/147/2016-54 zo dňa 22. februára 2017, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť sťažovateľa proti rozsudku Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k. 23S/147/2016-54 zo dňa 22. februára 2017 z a m i e t a.

Žalobcovi priznáva voči sťažovateľovi nárok na plnú náhradu trov kasačného konania.

Odôvodnenie

1. Krajský súd v Banskej Bystrici (ďalej v texte rozsudku aj „krajský súd“) rozsudkom č. k. 23S/147/2016-54 zo dňa 22. februára 2017 podľa ust. § 191 ods. 1 písm. e/ a ods. 4 zákona č. 162/2015 Z. z. (ďalej len „S. s. p.“) zrušil rozhodnutie žalovaného - odvolacieho orgánu a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Zároveň priznal žalobcovi právo na úplnú náhradu trov konania. Žalovaný ako odvolací správny orgán rozhodnutím zo dňa 14.03.2016 č. 2016/42243 UPS/US1/OK2/KON/2016/77 podľa § 59 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“) zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil odvolaním napadnuté rozhodnutie Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny Banská Štiavnica (ďalej len „správny orgán prvého stupňa“), č. BS1/RK/KON/2016/10-0014 zo dňa 04.02.2016 o uložení pokuty podľa § 68a ods. 1 písm. b/ zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj zákon č. 5/2004 Z. z. alebo zákon o službách zamestnanosti), za porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania podľa § 3 ods. 2 zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj zákon č.

82/2005 Z. z. alebo zákon o nelegálnom zamestnávaní) vo výške 5.000,- eur. K nelegálnemu zamestnávaniu malo dôjsť v žalobcovej prevádzke stolárstva na adrese Areál Lomu, Brehy dňa 24.11.2015, kde využíval závislú prácu dvoch identifikovaných osôb - W. R. a U. M. a s týmito osobami nemal uzavretý pracovnoprávny vzťah podľa Zákonníka práce. Uvedeným konaním porušil zákaz nelegálneho zamestnávania podľa § 3 ods. 2 zákona o nelegálnom zamestnávaní, s ohľadom na definíciu nelegálneho zamestnávania podľa § 2 ods. 2 písm. a) tohto zákona. Nelegálne zamestnávanie bolo preukázané Protokolom o výsledku kontroly.

2. V odôvodnení rozsudku krajský súd uviedol, že považuje za potrebné zdôrazniť aplikáciu zásad, ktoré platia v trestnom konaní (predmetom ktorého je postihovanie trestných činov) pri ukladaní správnych sankcií. Aj keď je použitie analógie ako interpretačného postupu v oblasti správneho práva výnimočné, jednou z oblastí, v ktorej sa analógia uplatňuje je práve oblasť správneho trestania, v ktorej sa analogicky uplatňujú zásady platiace v trestnom procese. Aj samotný Správny súdny poriadok v ustanovení § 195 písm. c) a d) ukladá správnomu súdu mimo žalobných bodov preveriť, či boli v procese správneho trestania dodržané tieto zásady. Jednou zo zásad platiacich v trestnom procese je zásada úplného zistenia skutkového stavu, čo znamená zistenie skutkového stavu v rozsahu a spôsobom nevzbudzujúcim pochybnosti o tom, že sa skutok stal, že ho spáchal obvinený a že sa stal takým spôsobom ako je popísaný v rozhodnutí o uložení sankcie. V prípade akýkoľvek pochybností potom platí zásada in dubio pro reo.

3. Krajský súd považoval za nesprávne tvrdenie orgánu verejnej správy o tom, že nelegálna práca alebo nelegálne zamestnávanie boli preukazované v procese kontroly a v následnom rozhodnutí je len ukladaná sankcia. Súčasťou rozhodovacieho procesu o správnom delikte je nielen uloženie sankcie, ale aj rozhodnutie o zodpovednosti za protiprávne konanie (správny delikt), na ktoré práve uloženie sankcie nadväzuje. Tento záver je potvrdený aj tým, že rozhodnutia vydané orgánom verejnej správy v procese správneho trestania musia vo výroku obsahovať (obdobne ako rozhodnutia vydané v trestnom konaní) popis skutku, jeho právnu kvalifikáciu, uloženú sankciu, a z jeho odôvodnenia musí byť zrejmé, aké dôkazy boli vykonané, ako boli vyhodnotené a taktiež musí byť odôvodnená aj uložená sankcia. Tieto konkrétne náležitosti, požiadavka ich uvádzania vyplynula práve z aplikácie zásad trestného konania a bola ako nutná konštatovaná v judikatúre Najvyššieho súdu SR, Ústavného súdu SR, ako aj v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva. Základný rámec zásad, ktoré je potrebné aplikovať v oblasti správneho trestania bol stanovený aj v jednom zo základných nezáväzných dokumentov Rady Európy, v Odporúčaní Výboru ministrov Rady Európy č. R(91)1 členským štátom o správnych sankciách.

4. Priebeh kontroly a kontrolné zistenia sú v Priebežnom protokole a Protokole o výsledku kontroly podľa názoru krajského súdu zaznamenané len veľmi stručne, bez bližšieho popisu a bez toho, aby pri samotnej kontrole bolo zdokumentované vyjadrenie kontrolovaného subjektu a osôb identifikovaných v prevádzke, bez toho, aby boli zdokumentované napríklad zásoby materiálu a popísané konkrétne predmety, ktoré boli vykonávanými prácami zhotovované. Práve podanie vysvetlenia a zaznamenanie situácie pri výkone kontroly sú neopakovateľnými úkonmi, ktoré by mali byť podrobne zaznamenané v priebežnom protokole, spisovanom priamo na mieste výkonu kontroly. Hodnotením zápisnice o prerokovaní protokolu o výsledku kontroly a hodnotením vyjadrenia žalobcu zo dňa 08.12.2015 ako dôkazov, sa žalovaný vo svojom rozhodnutí bližšie nezaoberal. Taktiež neuviedol, aké zistenia vyplývajúce z týchto dôkazov boli pre jeho rozhodnutie zásadné. Vo všetkých dôkazoch sú zaznamenané závery orgánu verejnej správy 1. stupňa, pričom tieto dôkazy nepreukazujú identifikátory závislej práce (konkrétne zistené skutkové okolnosti), ktorými by bolo preukázané spáchanie správneho deliktu nelegálneho zamestnávania. Jediným dôkazom, v ktorom sú zaznamenané podstatné skutkové zistenia je priebežný protokol, ktorý je, ako už bolo uvedené, veľmi stručný.

5. Podľa názoru krajského súdu, stručným spôsobom zdokumentovaný skutkový stav v priebežnom protokole a v protokole o kontrole, v spojení so zápisnicou o prerokovaní protokolu o kontrole, s vyjadrením žalobcu a oznámením o neopodstatnenosti námietok, nie je postačujúci pre splnenie požiadavky úplne zisteného skutkového stavu veci. Z dôkazov, z ktorých vychádzali orgány verejnej správy vyplýva len to, že v čase výkonu kontroly sa v kontrolovanej prevádzke nachádzali dve osoby a

tieto vykonávali prácu, na ktorú bola prevádzka určená. Je nutné dôsledne vykonať kontrolu na mieste a skutkový stav podrobne zaznamenať v priebežnom protokole (vrátane vyjadrení subjektov identifikovaných pri kontrole). Práve tieto zistenia sú neopakovateľným úkonom, ktorý je v neskoršom konaní ťažké, až vylúčené nahradiť. Na nedostatok nepostačujúco zisteného skutkového stavu a na nedostatočné oboznámenie žalobcu s tým, že čestné vyhlásenia nebolo možné akceptovať, nadväzuje aj nedodržanie postupu podľa § 33 ods. 2 Správneho poriadku a to, že správny orgán je povinný dať účastníkom konania možnosť, aby sa pred vydaním rozhodnutia mohli vyjadriť k jeho podkladu i k spôsobu jeho zistenia, prípadne navrhnúť jeho doplnenie.

6. Pokiaľ žalovaný vo svojom rozhodnutí odkazoval na § 16 Obchodného zákonníka a na súvisiacu judikatúru Najvyššieho súdu SR, ani tento jeho záver nepovažoval krajský súd za správny. Uvedené ustanovenie je použiteľné v obchodných záväzkových vzťahoch, ktoré sú predmetom právnej úpravy Obchodného zákonníka a pre preukázanie nelegálneho zamestnávania nie je relevantné.

7. Uvedené dôvody krajský súd viedli k tomu, aby napadnuté rozhodnutie žalovaného podľa § 191 ods. 1 písm. e/ a ods. 4 S. s. p. zrušil a vec vrátil žalovanému správne orgánu pre nedostatočne zistený skutkový stav a porušenie ustanovení o konaní na ďalšie konanie.

8. Proti rozsudku krajského súdu podal v zákonnej lehote žalovaný kasačnú sťažnosť podľa § 440 ods. 1 písm. g/ a h/ S. s. p. z toho dôvodu, že krajský súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci a odklonil sa od ustálenej rozhodovacej praxe.

9. Sťažovateľ v kasačnej sťažnosti uviedol, že výkon závislej práce bez založenia pracovnoprávneho vzťahu podľa osobitného predpisu je nelegálnou prácou a zamestnávateľ je vinný nelegálnym zamestnávaním. Pri kontrole nelegálneho zamestnávania nie je možné akceptovať odôvodnenie zamestnávateľa, že kontrolovaný pracovník pracuje bez nároku na odmenu, prípadne pre seba. Posudzuje sa zistenie skutočnosti - práce bez pracovnej zmluvy alebo dohody, ako nelegálne zamestnávanie. Dňa 29.01.2016 bola žalobcovi doručená výzva správneho orgánu prvého stupňa na predloženie vyjadrení, podkladov a dôkazov ku správne konaniu v zmysle § 33 ods. 2 správneho poriadku, v súvislosti s uložením pokuty za porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania pri zamestnávaní p. W. R. a U. M. dňa 24.11.2015. Žalovaný považuje za nesprávny názor súdu v bode 53. rozsudku, že „uvedenou výzvou nebol naplnený obsah ustanovenia § 33 ods. 2 správneho poriadku“. Účastník konania bol oboznámený so skutkovým podkladom rozhodnutia (Protokol o výsledku kontroly, ktorý bol prerokovaný dňa 19.01.2016 so žalobcom), z ktorého správny orgán vychádzal. V konaní bolo postupované v úzkej súčinnosti s účastníkom konania a bola mu daná príležitosť, aby mohol účinne obhajovať svoje práva a záujmy a bola mu daná možnosť vyjadriť sa k podkladu rozhodnutia. Správne orgány vychádzali pri rozhodovaní z dostatočne zisteného skutkového stavu veci, ktorý nebol sporný (vykonávanie stolárskych prác v prevádzke žalobcu). Žalobca nepredložil žiadne právne relevantné dôkazy, ktorými by vyvrátil kontrolné zistenia orgánu kontroly pri výkone kontroly dodržiavania zákazu nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania.

10. Sťažovateľ sa domnieva, že riadne odôvodnil svoje žalované rozhodnutie a v dostatočnej miere uviedol dôvody, na ktorých sa výrok rozhodnutia zakladá. Postupoval zákonne, posúdil všetky skutočnosti rozhodné na kvalifikáciu konania žalobcu a dospel k záveru, že úrad postupoval dôsledne podľa § 3 ods. 4, § 32 ods. 1 správneho poriadku.

11. Podľa sťažovateľa sa krajský súd napadnutým rozhodnutím odklonil od ustálenej rozhodovacej praxe a poukázal na judikatúru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v obdobných správnych veciach.

12. Vzhľadom k uvedenému sťažovateľ navrhol, aby kasačný súd napadnutý rozsudok zrušil a vec vrátil krajskému súdu na ďalšie konanie a rozhodnutie a nepriznal žalobcovi náhradu trov konania ani trov kasačného konania.

13. Ku kasačnej sťažnosti sa vyjadril žalobca a uviedol, že sa stotožňuje s názorom krajského súdu v

napadnutom rozsudku, kde jednoznačne vyhodnotil nedostatok konania žalovaného v nedostatočne zistenom skutkovom stave veci. Zotrval na svojich vyjadreniach v predchádzajúcich podaniach a navrhol, aby kasačný súd sťažnosť podanú žalovaným ako nedôvodnú zamietol v zmysle § 461 S. s. p. a priznal mu plnú náhradu trov konania.

14. Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len "najvyšší súd") ako súd kasačný [§ 438 ods. 2 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len "S. s. p."), po zistení, že kasačnú sťažnosť podal včas účastník konania zastúpený v súlade s ustanovením § 449 ods. 1 S. s. p., bez nariadenia pojednávania (§ 455 S. s. p.) preskúmal rozsudok krajského súdu v medziach sťažnostných bodov (§ 453 ods. 1 S. s. p.) a jednomyseľne dospel k záveru, že kasačnej sťažnosti žalovaného nie je možné vyhovieť.

15. V správnom súdnictve poskytuje správny súd ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom. Každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa môže za podmienok ustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde (§ 2 ods. 1 a 2 S. s. p.).

16. Správne súdy v správnom súdnictve preskúmajú na základe žalôb zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej správy a iných zásahov orgánov verejnej správy, poskytujú ochranu pred nečinnosťou orgánov verejnej správy a rozhodujú v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom (§ 6 ods. 1 S. s. p.).

17. Úlohou správneho súdu pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia a postupu správneho orgánu je posudzovať, či správny orgán vecne príslušný na konanie si zadovážil dostatok skutkových podkladov pre vydanie rozhodnutia, či zistil vo veci skutočný stav, či konal v súčinnosti s účastníkmi 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. Zákonnosť rozhodnutia správneho orgánu je podmienená zákonnosťou postupu správneho orgánu predchádzajúcemu vydaniu napadnutého rozhodnutia. V rámci správneho prieskumu súd teda skúma aj procesné pochybenia správneho orgánu namietané v žalobe, či uvedené procesné pochybenie správneho orgánu je takou vadou konania pred správnym orgánom, ktorá mohla mať vplyv na zákonnosť napadnutého rozhodnutia.

18. Kasačný súd preskúmal rozsudok správneho súdu, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, skúmal aj napadnuté rozhodnutie žalovaného správneho orgánu a konanie mu predchádzajúce, najmä z toho pohľadu, či sa krajský súd vysporiadal so všetkými zásadnými námietkami uvedenými v žalobe a z takto vymedzeného rozsahu, či správne posúdil zákonnosť a správnosť napadnutého rozhodnutia žalovaného správneho orgánu.

19. Najvyšší súd Slovenskej republiky po oboznámení sa s rozsahom a dôvodmi kasačnej sťažnosti proti napadnutému rozsudku Krajského súdu v Banskej Bystrici, po preskúmaní napadnutého rozsudku a po oboznámení sa s obsahom pripojeného spisového materiálu nezistil žiaden dôvod na to, aby sa odchyľil od logických argumentov a relevantných právnych záverov obsiahnutých v odôvodnení napadnutého rozsudku. Tieto závery spolu so správnou citáciou dotknutých právnych noriem vytvárajú dostatočné právne východiská pre vyslovenie výroku napadnutého rozsudku.

20. Úlohou správneho súdu v predmetnej veci bolo na základe žaloby žalobcu preskúmať zákonnosť postupu a rozhodnutia žalovaného, ktorý odvolanie žalobcu zamietol a potvrdil rozhodnutie Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny Banská Štiavnica č. BS1/RK/KON/2016/10-0014 zo dňa 04.02.2016 o uložení pokuty podľa § 68a ods. 1 písm. b/ zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov vo výške 5.000,- eur za zavinené porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania podľa § 3 ods. 2 zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a

nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

21. Podľa § 3 ods. 1 zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov zamestnávateľ na účely tohto zákona je právnická osoba, ktorá má sídlo alebo sídlo svojej organizačnej jednotky na území Slovenskej republiky, alebo fyzická osoba, ktorá má na území Slovenskej republiky trvalý pobyt a ktorá zamestnáva fyzickú osobu v pracovnom pomere alebo v obdobnom pracovnom vzťahu.

22. Podľa § 68 ods. 1 zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti, kontrolnú činnosť vykonáva ministerstvo, ústredie a úrad. Pri následnej finančnej kontrole podľa osobitného predpisu ministerstvo, ústredie a úrad spolupracujú s Ministerstvom financií Slovenskej republiky a s príslušnou správou finančnej kontroly.

23. Podľa § 68a ods. 1 písm. b/ a ods. 2 zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti, Ústredie a úrad uložia pokutu právnickej osobe alebo fyzickej osobe za nelegálne zamestnávanie podľa osobitného predpisu od výšky 2 000 eur do 200 000 eur.

Ústredie a úrad pri ukladaní pokuty podľa odseku 1 prihliadajú na závažnosť zistených nedostatkov a závažnosť ich následkov, opakované zistenie toho istého nedostatku, a ak ide o uloženie pokuty podľa odseku 1 písm. b), aj na počet nelegálne zamestnaných fyzických osôb.

24. Podľa § 70 ods. 1 zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti, na konanie podľa § 12 písm. l), t), ac) a ad) a § 13 ods. 1 písm. e) sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní (zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní - správny poriadok).

25. Podľa § 2 ods. 2 písm. b/ zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov, nelegálne zamestnávanie je zamestnávanie právnickou osobou alebo fyzickou osobou, ktorá je podnikateľom, ak využíva závislú prácu fyzickej osoby, má s ňou založený pracovnoprávny vzťah podľa osobitného predpisu a do začiatku výkonu kontroly nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania nespĺnila povinnosť podľa osobitného predpisu.

26. Podľa § 3 ods. 2 zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní, právnická osoba a fyzická osoba, ktorá je podnikateľom, nesmie nelegálne zamestnávať podľa § 2 ods. 2, 4 a 5. Fyzická osoba nesmie nelegálne zamestnávať podľa § 2 ods. 5.

27. Podľa § 3 ods. 2, ods. 4 a ods. 5 veta prvá správneho poriadku, správne orgány sú povinné postupovať v konaní v úzkej súčinnosti s účastníkmi konania, zúčastnenými osobami a inými osobami, ktorých sa konanie týka, a dať im vždy príležitosť, aby mohli svoje práva a záujmy účinne obhajovať, najmä sa vyjadriť k podkladu rozhodnutia, a uplatniť svoje návrhy. Účastníkom konania, zúčastneným osobám a iným osobám, ktorých sa konanie týka, musia správne orgány poskytovať pomoc a poučenia, aby pre neznalosť právnych predpisov neutrpeli v konaní ujmu. Správne orgány sú povinné svedomite a zodpovedne sa zaoberať každou vecou, ktorá je predmetom konania, vybaviť ju včas a bez zbytočných prieťahov a použiť najvhodnejšie prostriedky, ktoré vedú k správne vybaveniu veci. Ak to povaha veci pripúšťa, má sa správny orgán vždy pokúsiť o jej zmiernu vybavenie. Správne orgány dbajú na to, aby konanie prebiehalo hospodárne a bez zbytočného zaťažovania účastníkov konania a iných osôb. Rozhodnutie správnych orgánov musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného stavu veci.

28. 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.

29. Podľa § 32 ods. 1 správneho poriadku, správny orgán je povinný zistiť presne a úplne skutočný stav veci a za tým účelom si obstaráť potrebné podklady pre rozhodnutie. Pritom nie je viazaný len návrhmi účastníkov konania.

30. Podľa § 34 ods. 4 a ods. 5 správneho poriadku, vykonávanie dôkazov patrí správne mu orgánu. Správny orgán hodnotí dôkazy podľa svojej úvahy, a to každý dôkaz jednotlivo a všetky dôkazy v ich vzájomnej súvislosti.

31. Podľa § 46 správneho poriadku, rozhodnutie musí byť v súlade so zákonmi a ostatnými právnymi predpismi, musí ho vydať orgán na to príslušný, musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného stavu veci a musí obsahovať predpísané náležitosti.

32. Podľa § 47 ods. 2 správneho poriadku, výrok obsahuje rozhodnutie vo veci s uvedením ustanovenia právneho predpisu, podľa ktorého sa rozhodlo, prípadne aj rozhodnutie o povinnosti nahradiť trovy konania. Pokiaľ sa v rozhodnutí ukladá účastníkovi konania povinnosť na plnenie, správny orgán určí pre ňu lehotu; lehota nesmie byť kratšia, než ustanovuje osobitný zákon.

33. Účelom zákona č. 82/2005 Z. z. je ochrana pracovného trhu pred nelegálnou prácou a nelegálnym zamestnávaním v materiálnom zmysle. Preto aj prístup k tomuto zákonu musí byť materiálny a nie formálny. Z uvedených dôvodov bolo povinnosťou žalovaného, ako aj správneho orgánu prvého stupňa vykonať výklad a aplikáciu právnej normy ustanovenej v § 3 ods. 2 v spojení s § 2 ods. 2 písm. a/ zákona č. 82/2005 Z. z. v kontexte s účelom tohto zákona, s prihliadnutím na všetky okolnosti daného prípadu. Podľa názoru kasačného súdu, z doposiaľ zadovážených skutkových zistení, vyplývajúcich z administratívneho spisu nie je možné ustáliť záver, že žalobca sa dopustil zákazu nelegálneho zamestnávania fyzickej osoby podľa § 3 ods. 2 v spojení s § 2 ods. 2 písm. a/ zákona č. 82/2005 Z. z.

34. V danom prípade medzi žalobcom a sťažovateľom zostala spornou otázka, či správne orgány rozhodli žalobou napadnutými rozhodnutiami o uložení pokuty žalobcovi na základe dostatočne zisteného skutkového stavu.

35. Z priloženého administratívneho spisu vyplýva, že zamestnanci oddelenia kontroly Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny Banská Štiavnica vykonali dňa 24.11.2015 v čase od 08.50 do 09.05 hod., v prevádzkarni žalobcu, Róbert Hudec - R - STAIRS, Záhrbská 7, Nová Baňa, prevádzka stolárstva Lom Brehy, kontrolu dodržiavania ustanovení zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti, v súvislosti s nelegálnou prácou a nelegálnym zamestnávaním. O priebehu kontroly bol vypracovaný priebežný protokol č. BS1/RK/KON/2015/149-0001, z ktorého vyplýva, že v čase výkonu kontroly boli v prevádzke identifikované osoby, p. W. R. a p. U. M., ktoré vykonávali stolárske práce, a to výrobu rámov a práce na hobľovačke. Žalobca vo vyjadrení kontrolnému orgánu uviedol, že bol dlhodobo na PN (od 03.10.2014 do 31.10.2015) v súčasnej dobe nemá žiadne zákazky, a pokiaľ ich má, vykonáva ich sám, pripravuje podklady na prerušenie prevádzky (v súčasnosti pozastavené prevádzkovanie živnosti od 02.12.2015 do 02.12.2018). Svojim priateľom, p. W. R. a p. U. M. umožnil využiť svoje stroje pre ich vlastnú potrebu, keďže v ten deň nemal naplánovanú žiadnu zákazku. K vyjadreniu priložil potvrdenie od lekára o práceneschopnosti a čestné vyhlásenia jeho priateľov - osôb identifikovaných v prevádzke počas kontroly o tom, že vyrábali predmety pre svoju vlastnú potrebu.

36. Rozhodnutím č. k. BS1/RK/KON/2016/10-0014 zo dňa 04.02.2016 prvostupňový správny orgán v zmysle § 68a ods. 1 písm. b/ zákona o službách zamestnanosti uložil žalobcovi pokutu vo výške 5.000,- eur za porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania podľa § 3 ods. 2 zákona o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní, ku ktorému malo dôjsť v jeho prevádzke stolárstva, na adrese Areál Lomu, Brehy, dňa 24.11.2015, kde využíval závislú prácu dvoch identifikovaných osôb - W. R. a U. M. a s týmito osobami nemal uzavretý pracovnoprávny vzťah podľa Zákonníka práce. Uvedeným konaním porušil zákaz nelegálneho zamestnávania podľa § 3 ods. 2 zákona o nelegálnom zamestnávaní s ohľadom na definíciu nelegálneho zamestnávania podľa § 2 ods. 2 písm. a) tohto zákona. Nelegálne zamestnávanie bolo preukázané Protokolom o výsledku kontroly.

37. Proti tomuto rozhodnutiu podal žalobca odvolanie, o ktorom rozhodlo Ústredie práce, sociálnych

vecí a rodiny Bratislava rozhodnutím č. 2016/42243 UPS/US1/OK2/KON/2016/77 zo dňa 14.03.2016, ktorým odvolanie zamietol a potvrdil rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa.

38. Sťažovateľ v podanej kasačnej sťažnosti namietal, že krajský súd v napadnutom rozsudku vec nesprávne právne posúdil, keď konštatoval, že správne orgány nemali dostatočne zistený skutkový stav vo vzťahu ku kontrolovaným osobám v čase začatia kontroly prvostupňovým správnym orgánom, nakoľko má za to, že správne orgány vychádzali pri rozhodovaní z dostatočne zisteného skutkového stavu veci, ktorý nebol sporný (vykonávanie stolárskych prác v prevádzke žalobcu) a teda u kontrolovaných osôb bol preukázaný výkon závislej práce.

39. Prijatie právneho záveru o nelegálnom zamestnávaní žalobcom ako zamestnávateľom musí vychádzať zo skutkových zistení, ktoré spôsobom vylučujúcim akékoľvek pochybnosti preukazujú, že žalobca ako fyzická osoba - podnikateľ využíval dňa 24.11.2015 závislú prácu fyzických osôb a s týmito osobami nemal uzavretý pracovnoprávny vzťah podľa osobitného predpisu.

40. Podľa § 1 ods. 2 zákona č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce, závislá práca 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.

41. Jednorazovo vykonávané akékoľvek činnosti v mieste sídla podnikateľa, ktoré trvajú iba pár hodín resp. krátkodobo, nemajú charakter závislej činnosti. Pod pojem závislej činnosti možno podriaďiť iba takú činnosť v sídle podnikateľa, ktorá bez akýchkoľvek pochybností preukazuje opakovanie tej istej činnosti za podmienok, ktoré obsahuje § 1 ods. 2 Zákonníka práce.

42. Zákonná definícia pojmu závislá práca je vymedzená ako práca vykonávaná vo vzťahu nadriadenosti zamestnávateľa a podriadenosti zamestnanca (vzťah subordinácie), osobne zamestnancom pre zamestnávateľa, podľa pokynov zamestnávateľa, v mene zamestnávateľa, v pracovnom čase určenom zamestnávateľom, za mzdu alebo odmenu. Účelom zákonnej definície pojmu závislej práce je stanoviť kritériá, aby v aplikačnej praxi bolo možné objektívne rozlišovať medzi prácou jednotlivca vykonávanou v pracovnoprávnom vzťahu a medzi inými pracovnými aktivitami jednotlivca, ktoré v pracovnoprávnom vzťahu vykonávané nie sú.

43. Slovenská republika sa v čl. 1 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky zaväzuje, že uznáva a dodržiava všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná a svoje ďalšie medzinárodné záväzky.

44. Kľúčovým medzinárodným dokumentom, ktorý ustanovuje istý štandard základných ľudských práv a slobôd a zároveň aj zabezpečuje mechanizmus kontroly ich dodržiavania v praxi, je Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ktorý vznikol na pôde Rady Európy.

45. Pokiaľ teda krajský súd rozhodnutie žalovaného zrušil s odôvodnením, že správny orgán prvého stupňa sa v konaní dopustil takej vady, ktorá mohla mať za následok nedostatočne zistený skutkový stav podmieňujúci zákonnosť jeho rozhodnutia, ktorý neodstránil ani žalovaný, kasačný súd sa s takýmto záverom stotožnil aj s poukazom na ustálenú judikatúru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v otázke potreby primeranej aplikácie trestnoprávných princípov aj na trestanie za správne delikty (priestupky, správne delikty právnických osôb a správne delikty fyzických osôb - podnikateľov), ktoré podlieha obdobnému režimu ako trestný postih za trestné činy, najmä z hľadiska potreby vykladať aj všetky záruky, ktoré sa poskytujú obvinenému (napr. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 10Sžo/265/2015 z 28. septembra 2016).

46. Prijatie právneho záveru o nelegálnom zamestnávaní žalobcom ako zamestnávateľom musí vychádzať zo skutkových zistení, ktoré spôsobom vylučujúcim akékoľvek pochybnosti preukazujú, že žalobca ako fyzická osoba - podnikateľ využíval dňa 24.11.2015 závislú prácu fyzických osôb a nemal s

nimi uzavretý pracovnoprávny vzťah podľa osobitného predpisu. Z rozhodnutia žalovaného nie je zrejmé, prečo považoval prítomnosť menovaných fyzických osôb za závislú prácu, keď z ich vyjadrení a vyjadrení žalobcu obsiahnutých v spise vyplýva, že prácu pre žalobcu nevykonávali, vykonávali stolárske práce pre vlastnú potrebu a žalobca im len umožnil za týmto účelom používať jeho zariadenia. Za účelom odstránenia rozporov medzi tvrdeniami žalobcu a osôb prítomných v jeho prevádzke so závermi kontroly bolo povinnosťou orgánov verejnej správy realizovať ich vypočutie a odstrániť pochybnosti o zisteniach. Kasačný súd sa v tomto smere zhoduje s názorom správneho súdu, že v prípade, ak žalovaný a správny orgán 1. stupňa neprihliadali na prehlásenia daných osôb vo veci vysvetlenia ich prítomnosti v mieste kontroly, bolo potrebné nariadiť ústne pojednávanie a tieto osoby riadne vypočuť. Keďže tvrdenia orgánov verejnej správy o vykonávaní závislej činnosti pre žalobcu, v zmysle zákonnej definície tejto činnosti nie sú dostatočným spôsobom preukázané žiadnym dôkazným prostriedkom obsiahnutým v administratívnom spise a sú preto sporné, bol daný dôvod na nariadenie pojednávania, pretože správny poriadok v § 21 ods. 1 ukladá správnomu orgánu povinnosť nariadiť ústne pojednávanie, ak to ustanoví osobitný zákon alebo to vyžaduje povaha veci, najmä ak sa tým prispeje k jej objasneniu. Princíp ústneho a verejného konania obsiahnutý v čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ľudských právach a základných slobodách zodpovedá oprávneniu osoby obvinenej zo správneho deliktu, aby bol jej prípad prerokovaný s možnosťou inter alia predkladať dôkazy na svoju vlastnú obhajobu, vyjadriť sa k dôkazom proti nej a vypočúvať a dať vypočuť svedkov. Sťažovateľ pri vydaní svojho rozhodnutia vychádzal výlučne z priebežného protokolu zo dňa 24. 11. 2015, v ktorom je len stručne zaznamenaný zoznam osôb identifikovaných v kontrolovanej prevádzke, a to bez ich vypočutia o dôvode ich prítomnosti. Na neskoršie vyjadrenia žalobcu ani ním predložené dôkazy, orgány verejnej správy neprihliadali a riadne ich vo svojich rozhodnutiach nevyhodnotili.

47. Podľa názoru kasačného súdu, krajský súd v danej veci postupoval vecne správne a skutkovo aj právne vyhodnotil stav veci v súlade so zákonom. Krajský súd správne dospel v napadnutom rozhodnutí k názoru, že stručným spôsobom zdokumentovaný skutkový stav v priebežnom protokole, v spojení so zápisnicou o prerokovaní protokolu o kontrole, s vyjadrením žalobcu a oznámením o neopodstatnenosti námietok nie je postačujúci pre splnenie požiadavky úplne zisteného skutkového stavu veci. Z administratívneho spisu je zrejmé, že správny orgán prvého stupňa nevypočul v správnom konaní o uložení pokuty účastníka konania ani zainteresované osoby a v predmetnej veci taktiež nebolo nariadené ústne pojednávanie, čím sa dopustil takej vady v konaní, ktorá mala za následok vydanie nezákonného rozhodnutia. Preto ak krajský súd dospel k záveru, že sťažovateľ ako žalovaný správny orgán pri preskúmaní prvostupňového rozhodnutia v rámci odvolacieho konania na nedostatočne zistený skutkový stav správnym orgánom prvého stupňa nereflektoval, je potrebné rozhodnutie žalovaného považovať za nezákonné. Preto rozhodnutie krajského súdu, ktorý takéto rozhodnutie zrušil a vec vrátil sťažovateľovi na ďalšie konanie, bolo potrebné považovať za správne.

48. Skutočnosť, ktorú sťažovateľ namietal v podanej kasačnej sťažnosti, že krajský súd sa napadnutým rozhodnutím odchýlil od ustálenej rozhodovacej praxe pričom poukázal na judikatúru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, kasačný súd vyhodnotil ako nedôvodnú, pretože napadnutý rozsudok krajského súdu nie je v rozpore s rozhodnutiami uvedenými sťažovateľom v kasačnej sťažnosti. Jedná sa o skutkovo rozdielne prípady, v ktorých sa pojednáva najmä o objektívnej zodpovednosti podnikajúcej osoby za správny delikt, ktorú krajský súd v napadnutom rozsudku nijakým spôsobom nespochybnil, pričom relevantná je len existencia protiprávneho stavu, ktorý však nebol z dôvodu nedostatočne zisteného skutkového stavu v prejednávanej veci v správnom konaní relevantne preukázaný. V rozhodnutiach, na ktoré poukazoval žalovaný v podanej kasačnej sťažnosti nebolo sporné vykonávanie závislej činnosti, tak ako je tomu v tomto prípade.

49. Ďalšie skutočnosti, ktorými žalovaný v kasačnej sťažnosti spochybňoval predmetné rozhodnutie krajského súdu boli totožné s námietkami, ktoré žalovaný namietal už v súdnom konaní a s ktorými sa krajský súd náležite vysporiadal. Kasačný súd zistil, že kasačná sťažnosť žalovaného neobsahuje žiadne právne relevantné tvrdenia a dôkazy, ktoré by mohli ovplyvniť vecnú správnosť napadnutého rozsudku krajského súdu.

50. V súlade s citovanými ustanoveniami a vyššie uvedenými úvahami si najvyšší súd osvojil záver, že napadnuté uznesenie krajského súdu bolo vydané v súlade so zákonom, nebol dôvod na jeho zrušenie alebo zmenu a kasačnú sťažnosť je potrebné ako nedôvodnú zamietnuť v zmysle ust. § 461 S. s. p.

51. O náhrade trov konania rozhodol najvyšší súd s prihliadnutím na ust. § 467 ods. 1 S. s. p. v spojení s § 167 ods. 1 S. s. p. tak, že úspešnému žalobcovi priznal náhradu dôvodne vynaložených trov kasačného konania. Po ich výške rozhodne krajský súd prostredníctvom súdneho úradníka, po právoplatnosti tohto rozsudku.

52. Toto rozhodnutie prijal Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte 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).

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku opravný prostriedok nie je prípustný.