



## ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. J. Zemkovej PhD. a zo sudkýň JUDr. Nory Halmovej a JUDr. Petry Príbelskej PhD. v právnej veci žalobcu: **J. M.**, bytom V., *právne zastúpený: JUDr. Marek Giba, advokát so sídlom Hviezdoslavova 1234/4, Trebišov*, proti žalovanému: **Národný inšpektorát práce**, so sídlom Masarykova 10, Košice, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. OPS/BEZ/2015/3054, O-114/2015 zo dňa 16. apríla 2015, konajúc o odvolaní žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Košiciach č.k. 6S/67/2015-30 zo dňa 14. januára 2016, takto

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

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Košiciach č.k. 6S/67/2015-30 zo dňa 14. januára 2016 **p o t v r d z u j e**.

Žalobcovi náhradu trov odvolacieho konania **n e p r i z n á v a**.

### **O d ô v o d n e n i e**

#### **1.**

1.1 Napadnutým rozsudkom Krajský súd v Košiciach žalobu podľa § 250j ods. 2 písm. e/ Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „O.s.p.“) zrušil rozhodnutie žalovaného č. OPS/BEZ/2015/3054, O-114/2015 zo dňa 16.04.2015, ako aj rozhodnutie Inšpektorátu

práce Nitra č. 585/14/práv. zo dňa 03.02.2015 a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie. Žalovaný napadnutým rozhodnutím zmenil výrok prvostupňového rozhodnutia vo výške uloženej pokuty tak, že žalobcovi sa ukladá pokuta vo výške 2 000,- € za porušenie § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. a/ zákona č. 82/2005 Z.z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 82/2005 Z.z.“). Rozhodnutím č. 585/14/práv. zo dňa 03.02.2015 Inšpektorát práce Nitra uložil žalobcovi pokutu vo výške 3 500,- €.

1.2 Krajský súd v odôvodnení napadnutého rozsudku dal do pozornosti, že v kontexte s úpravou právnej teórie, ktorá v rámci verejnoprávnej zodpovednosti za protispoločenské konanie rozoznáva trestné činy, priestupky, iné správne delikty, ďalšej špecifikácii podliehajú správne disciplinárne delikty a správne delikty poriadkové a za delikt považuje len také porušenie povinnosti (konanie alebo opomenutie), ktoré konkrétny zákon takto označuje, pričom rozlišovacím kritériom medzi jednotlivými druhmi deliktov podľa závažnosti je miera ich typovej spoločenskej nebezpečnosti vyjadrenej v znakoch skutkovej podstaty, u iných správnych deliktoch a disciplinárnych deliktoch ešte aj okruh subjektov, ktoré sa deliktu môžu dopustiť (výstižne to určuje zákon o priestupkoch). Iné správne delikty sú svojou povahou najbližšie práve priestupkom. V oboch prípadoch ide o súčasť tzv. správneho trestania, o postih správnych orgánov za určité nedovolené konanie (či opomenutie). Formálne označenie určitého typu protispoločenského konania je tomu zodpovedajúcemu zaradeniu medzi trestné činy, priestupky, iné správne delikty a z toho vyvozené následky v podobe sankcií vrátane príslušného konania, pritom či už ide o oblasť súdneho alebo správneho trestania, je len vyjadrením reálnej trestnej politiky štátu, teda reflexie názoru spoločnosti na potrebnú mieru ochrany jednotlivých vzťahov a záujmov. Kriminalizácia, či naopak dekriminalizácia určitého konania nachádza výraz v platnej právnej úprave a v ich zmenách. K voľbe procesných nástrojov potrebných k odhaleniu a dokázaniu konkrétnych skutkov, ako aj prísnosti postihu delikventa. V konaniach zisťovania správneho deliktu, rozhodovania o vine páchatel'a a za spáchanie deliktu a ukladaní sankcie zaň na základe analógie legis, teda treba postupovať v súlade so zásadami trestnoprávnej zodpovednosti v zmysle právnej úpravy v zákone č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov alebo Trestného zákona.

1.3 Prvostupňový súd konštatoval, že vzhľadom k tomu, že zákon 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 (ďalej aj ako „zákon č. 125/2006 Z.z.“, „zákon o inšpekcii práce“) neustanovuje hmotnoprávnu, ani procesnoprávnu úpravu sankcionovania správnych deliktov, bolo potrebné v predmetnej veci vychádzať z právnej úpravy zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch, na ktorú zákonodarca aj pod čiarou znenia právnej normy ustanovenej v § 7 ods. 3 písm. j/ zákona č. 125/2006 Z.z. priamo odkazuje. V predmetnej veci treba podľa krajského súdu aplikovať aj článok 6 ods. 1 veta prvá Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a v tejto súvislosti poukázal na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva, Najvyššieho súdu Slovenskej republiky ako aj na Odporúčanie výboru ministrov č. R(91) pre členské štáty o správnych sankciách.

1.4 Výklad a uplatňovanie všeobecne záväzných právnych predpisov musia byť v súlade s ústavou. Pozitivistický právny prístup k aplikácii zákonov je preto v činnosti štátnych orgánov modifikovaný ústavne konformným výkladom, ktorý v závislosti od ústavou chránených hodnôt pôsobí reštriktívne alebo extenzívne na dikciu zákonných pojmov. Obsah zákonnej právnej normy nemôže byť interpretovaný izolovane, mimo zmyslu a účelu zákona, cieľa právnej regulácie, ktorý zákon sleduje. Požiadavka na ústavne konformnú aplikáciu a výklad zákona je podmienkou zákonnosti rozhodnutia ako individuálneho správneho aktu. Podľa krajského súdu bolo povinnosťou žalovaného, ako aj prvostupňového správneho orgánu v danom prípade 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. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v kontexte s účelom tohto zákona s prihliadnutím na všetky okolnosti daného prípadu.

1.5 Z doposiaľ zadovážených skutkových zistení vyplývajúcich z administratívneho spisu nie je podľa krajského súdu možné ustáliť jednoznačne 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. Pokiaľ zákonodarca v právnej norme ustanovenej v § 2 ods. 2 písm. a/ zákona č. 82/2005 Z.z. považuje za nelegálne zamestnávanie právnickou osobou alebo fyzickou osobou, ktorá je podnikateľom, také zamestnanie fyzickej osoby, ktoré je založené na využívaní závislej práce tejto fyzickej osoby a zamestnávateľ má s ňou založený pracovnoprávny vzťah podľa osobitného predpisu – Zákonníka práce a navyše ako v tomto prípade žalobca preukazoval, že si splnil oznamovaciu povinnosť voči Sociálnej poisťovni, ktorá predpokladá prihlásenie do Registra poisťencov a sporiteľov starobného

dôchodku najneskôr pred začatím výkonu činnosti zamestnanca, je pre posúdenie splnenia si povinnosti prihlásenia do Registra poistencov a sporiteľov starobného dôchodku ako základného predpokladu pre ustálenie záveru nelegálneho zamestnania zistenie jednak začiatok výkonu činnosti zamestnanca na základe predložených listinných dokladov žalobcom v odvolacom správnom konaní, ale aj s prihliadnutím na jeho písomné vyjadrenie zo dňa 30.10.2014 (v spise sa nenachádza, ale vyplýva z Dodatku k protokolu z 03.11.2014), bez ďalšieho nemohol správny orgán jednoznačne konštatovať, že predložené listinné dôkazy žalobcom sú iba účelovým dôkazom, aby sa vyhol uloženiu pokuty. Krajský súd teda konštatoval, že minimálne potvrdenie zo Sociálnej poisťovne zo dňa 24.10.2014 bolo potrebné zo strany správneho orgánu dôsledne preveriť, či svojho zamestnanca žalobca skutočne prihlásil do sociálnej poisťovne tak, ako to vyplýva z predloženého listinného dôkazu.

1.6 Krajský súd bol toho názoru, že je potrebné vykladať dikciu zákonného pojmu nelegálne zamestnávanie v zmysle kvalitatívneho obsahu a za tým účelom vykonať dokazovanie tak, aby spôsobom vylučujúcim akékoľvek pochybnosti uvedená zákonná podmienka bola preukázaná ako zákonný predpoklad pre prijatie záveru, že žalobca nelegálne zamestnával zamestnanca O. M. v rozpore s § 3 ods. 2 zákona č. 82/2005 Z.z.

1.7 Z predloženého administratívneho spisu podľa krajského súdu nevyplýva, že by prvostupňový správny orgán so žalobcom prejednal priestupok kladený mu za vinu na ústnom pojednávaní, alebo že by sa žalobca odmietol dostaviť na ústne pojednávanie. Na túto vadu krajský súd prihliadol z úradnej povinnosti, lebo má za následok odňatie práva žalobcovi na spravodlivý proces pred orgánom verejnej správy v zmysle článku 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Uvedené procesné pochybenie je podľa krajského súdu dostatočným dôvodom pre zrušenie rozhodnutia žalovaného správneho orgánu, ako aj rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu podľa § 250j ods. 2 písm. e/ O.s.p.

1.8 Krajský súd dospel k záveru, že Inšpektorát práce Nitra, príslušný orgán na rozhodnutie v prvom stupni i Národný inšpektorát práce ako odvolací správny orgán v predmetnej veci nepostupovali v intenciách citovaných právnych noriem, vo veci si nežadovážili relevantné skutočnosti pre vydanie rozhodnutí, a preto ich rozhodnutia treba považovať za predčasné a súčasne správny orgán prvého stupňa sa v konaní dopustil vady konania majúcej vplyv na zákonnosť rozhodnutia, z ktorých dôvodov napadnuté rozhodnutie

prvostupňový súd nepovažoval za súladné so zákonom.

## 2.

2.1 Včas podaným odvolaním sa žalovaný domáhal, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Košiciach zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie nakoľko predmetný rozsudok vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci.

2.2 Žalovaný v súvislosti s namietaným nedostatočným zadovážením relevantných skutočností pre vydanie rozhodnutí uviedol, že z predloženého spisového materiálu je zrejmé, že svoje závery ohľadne porušenia zákazu nelegálneho zamestnávania zakotveného v § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. a/ zákona č. 82/2005 Z.z. oprel o také dôkazy, ktoré poskytujú dostatočnú skutkovú oporu tvrdeniu o využívaní závislej práce fyzickej osoby O. M. bez založenia pracovnoprávneho vzťahu podľa osobitného predpisu – zákona č. 311/2001 Z.z. Zákonníka práce. Týmito dôkazmi sú obstarané výpovede menovaného, ako aj samotného žalobcu zachytené v zápisniciach o podaní informácie zo dňa 25.10.2014, z ktorých jednoznačne vyplýva, že činnosť realizovaná menovaným dňa 25.10.2014 vykazuje znaky závislej práce tak, ako ju definuje § 1 ods. 2 Zákonníka práce.

2.3 V súvislosti s namietaným nenariadeným ústneho pojednávania na prejednanie priestupku žalovaný uviedol, že zákon o inšpekcii práce v ustanovení § 21 ods. 3 výslovne upravuje, že na konanie podľa § 19 a § 20 sa vzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní, ak tento zákon neustanovuje inak. A keďže inú právnu úpravu predmetné konanie nepripúšťa, je evidentné, že na sankcionovanie žalobcu za správny delikt podľa § 19 zákona o inšpekcii práce (teda aj za porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania) bolo potrebné použiť práve správny poriadok. Ten v dikcii § 21 zakotvuje inštitút ústneho pojednávania, pričom na rozdiel od zákona o priestupkoch ponecháva výlučne na úvahe správneho orgánu, či toto ústne pojednávanie nariadi alebo nie. Výnimkou je len prípad, kedy nariadenie ústneho pojednávania ustanovujú osobitné predpisy, kam patrí napr. stavebný zákon, či predpisy o pozemkových úpravách. V prejednávom prípade sa inšpektorát práce aj žalovaný zaoberali potrebou nariadenia ústneho pojednávania, pričom obaja dospeli k záveru, že si to povaha veci nevyžaduje, pretože disponujú dostatočným dôkazovým materiálom na účely jednoznačného preukázania porušenia povinnosti žalobcom. Žalobca navyše počas trvania celého správneho konania o nariadenie ústneho pojednávania nepožiadaval.

2.4 Oprávnenie inšpektorátu práce uložiť žalobcovi pokutu za porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania nevyplývalo z § 7 ods. 3 písm. j/ zákona o inšpekcii práce, ale z dikcie § 7 ods. 3 písm. i/ zákona o inšpekcii práce, podľa ktorého inšpektorát práce rozhoduje o uložení pokút podľa § 19 (za správne delikty), § 20 a osobitného predpisu. Ak krajský súd poukázal na to, že medzi kompetencie inšpektorátu práce patrí aj prejednanie priestupkov a rozhodovanie o uložení pokuty za priestupky, ide o ďalšie odlišné oprávnenie inšpektorátu práce, ktoré nemožno zamieňať s rozhodovaním o sankcionovaní na správne delikty, nehovoriac, že uvedené sa nachádza v dvoch rôznych ustanoveniach kompetenčného právneho predpisu.

2.5 Čo sa týka odvolávania sa na potrebu analogického použitia zákona o priestupkoch na trestanie správnych deliktov, tú žalovaný vo všeobecnosti nespochybnil (napr. v prípade potreby uplatnenia zásady absorpcie sadzieb), zastáva však názor, že v danom prípade sa jej použitie, aj vzhľadom na skutočnosť, že správny poriadok obsahuje samostatnú úpravu inštitútu ústneho pojednávania, javí ako nadbytočné a právne neupotrebitelné. Zmyslom analógie totiž je, aby sa normatívny právny akt aplikoval na prípad, ktorý nie je výslovne upravený právnou normou, čo v prejednávanej veci naplnené nebolo. Naopak, správny poriadok v § 21 výslovne zakotvil, kedy je potrebné ústne pojednanie nariadiť a ako by malo prebiehať, ergo, o žiadnej medzere v zákone, ktorú by bolo potrebné vyplniť na základe analógie, nemožno ani uvažovať, nakoľko takáto neexistuje.

2.6 Žalovaný nepopieral súdmi deklarovanú potrebu aplikovať trestnoprávne princípy v správnom trestaní a na základe nich poskytovať žalobcovi všetky záruky, ktoré sa poskytujú obvinenému (viď čl. 6 Odporúčania výboru ministrov č. R(91) pre členské štáty o správnych sankciách). Analógia s trestným, či priestupkovým konaním by však mala byť použitá len v tom prípade, ak normy upravujúce trestanie za správne delikty neposkytujú riešenie vzniknutého problému tak, ako o tom pojednáva cit. rozsudok. Taktiež žalovaný dodal, že jeho postup bol v súlade so zásadami písomnosti a hospodárnosti konania.

2.7 Žalovaný sa zaoberal každým argumentom žalobcu a dospel k záveru, že žalobca sa jednoznačne dopustil správneho deliktu, ktorý sa mu kladie za vinu. Predložené potvrdenie Sociálnej poisťovne je vzhľadom k porušeniu, ktoré sa mu kladie za vinu irelevantné, a to z dôvodu, že sa mu nekladie za vinu porušenie § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2

písm. b/ zákona č. 82/2005 Z.z., ale porušenie § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. a/ citovaného zákona, v zmysle ktorého sa za nelegálne zamestnávanie považuje zamestnávanie právnickou osobou alebo fyzickou osobou, ktorá je podnikateľom, ak využíva závislú prácu fyzickej osoby a nemá s ňou založený pracovnoprávny vzťah alebo štátnozamestnanecký pomer podľa osobitného predpisu.

2.8 Právnická osoba a fyzická osoba, ktorá je podnikateľom, nesmie nelegálne zamestnávať podľa § 2 ods. 2 a 3 zákona č. 82/2005 Z.z. Fyzická osoba nesmie nelegálne zamestnávať podľa § 2 ods. 3 zákona č. 82/2005 Z.z. Skutočnosť, že medzi žalobcom a menovaným neexistoval v čase výkonu inšpekcie práce žiadny písomne založený pracovnoprávny vzťah potvrdili po poučení do zápisnice žalobca aj menovaný s tým, že svoju výpoveď potvrdili obaja svojim vlastnoručným podpisom. Táto výpoveď bola spontánna, spísaná priamo na mieste bez možnosti dohodnúť sa na jej obsahu medzi žalobcom a menovaným. Vzhľadom k tomu, že postih za nepravdivú informáciu je rádovo nižší, ako postih za nelegálne zamestnávanie, v mnohých prípadoch dochádza ku snahe meniť výpoveď. Inšpektoráty práce, ako aj Národný inšpektorát práce preto berú do úvahy prvú výpoveď, spísanú na mieste. Na tomto porušení zákona nemení nič ani skutočnosť, že k prihláseniu menovaného došlo už deň pred začatím jeho výkonu práce. S touto skutočnosťou sa žalovaný náležite vysporiadal aj v odôvodnení svojho rozhodnutia. Žalovaný mal častú skúsenosť, že zamestnávateľ, ktorému sa kladie za vinu nelegálne zamestnávanie bez uzatvorenia pracovnoprávneho vzťahu, po výkone inšpekcie práce predloží dodatočne v snahe vyhnúť sa uloženému postihu písomný doklad o uzatvorení pracovnoprávneho vzťahu so zamestnancom tak, ako žalobca dodatočne predložil dohodu o vykonaní práce uzatvorenú medzi ním a menovaným zamestnancom, aj napriek tomu, že obaja na mieste výkonu inšpekcie práce vylúčili existenciu akéhokoľvek pracovnoprávneho vzťahu. Z tohto dôvodu považoval žalobca takýto doklad za účelový. Jeho účelovosť spočíva vo vyvinení žalobcu z porušenia zákona, ktorého sa dopustil. Nelegálne zamestnávanie je negatívny spoločenský jav, ktorý spôsobuje nerovné podmienky pri dosahovaní zisku zo zárobkovej činnosti a podnikania. Poškodzuje tie subjekty – podnikateľov, ktorí podnikajú a pracujú korektne, dodržiavajú zákon, zamestnávajú na základe legitímne založených pracovnoprávnych vzťahov, ohlasujú zárobkovú činnosť, riadne odvádzajú dane a dodržiavajú v pracovnoprávnych vzťahoch zákonom stanovené normy napriek vyšším mzdovým nákladom a ekonomickému profitu.

3.1 Žalobca vo vyjadrení doručenom Krajskému súdu v Košiciach dňa 14.04.2016 navrhol, aby odvolací súd napadnutý rozsudok krajského súdu ako vecne správny potvrdil.

#### 4.

4.1 Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 O.s.p.) preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, v rozsahu a v medziach podaného odvolania (§ 246c ods. 1 veta prvá O.s.p. a § 212 ods. 1 O.s.p.), odvolanie prejednal bez nariadenia odvolacieho pojednávania podľa § 250ja ods. 2 O.s.p., keď deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne päť dní vopred na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky [www.nsud.sk](http://www.nsud.sk) (§ 156 ods. 1 a 3 O.s.p. v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá O.s.p. a § 211 ods. 2 O.s.p.).

4.2 Podľa § 244 ods. 1, 2 a 3 O.s.p., v správnom súdnictve preskúmajú sudy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy. V správnom súdnictve preskúmajú sudy zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov štátnej správy, orgánov územnej samosprávy, ako aj orgánov záujmovej samosprávy a ďalších právnických osôb, ako aj fyzických osôb, pokiaľ im zákon zveruje rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy. Rozhodnutiami správnych orgánov sa rozumejú rozhodnutia vydané nimi v správnom konaní, ako aj ďalšie rozhodnutia, ktoré zakladajú, menia alebo zrušujú oprávnenia a povinnosti fyzických alebo právnických osôb alebo ktorými môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté. Postupom správneho orgánu sa rozumie aj jeho nečinnosť.

4.3 Podľa § 247 ods. 1 a 2 O.s.p., podľa ustanovení tejto hlavy sa postupuje v prípadoch, v ktorých fyzická alebo právnická osoba tvrdí, že bola na svojich právach ukrátená rozhodnutím a postupom správneho orgánu, a žiada, aby súd preskúmal zákonnosť tohto rozhodnutia a postupu. Pri rozhodnutí správneho orgánu vydaného v správnom konaní je predpokladom postupu podľa tejto hlavy, aby išlo o rozhodnutie, ktoré po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov, ktoré sa preň pripúšťajú, nadobudlo právoplatnosť.

4.4 Na vady konania pred správny orgánom sa prihliada len ak vzniknuté vady mohli

mať vplyv na zákonnosť napadnutého rozhodnutia (§ 250i ods. 3 O.s.p.).

4.5 Podľa § 219 ods. 1 O.s.p. odvolací súd rozhodnutie potvrdí, ak je vo výroku vecne správne.

4.6 Podľa § 219 ods. 2 O.s.p. ak sa odvolací súd v celom rozsahu stotožňuje s odôvodnením napadnutého rozhodnutia, môže sa v odôvodnení obmedziť len na skonštatovanie správnosti dôvodov napadnutého rozhodnutia, prípadne doplniť na zdôraznenie správnosti napadnutého rozhodnutia ďalšie dôvody.

4.7 Podľa § 246c ods. 1 O.s.p. pre riešenie otázok, ktoré nie sú priamo upravené v tejto časti, sa použijú primerane ustanovenia prvej, tretej a štvrtej časti tohto zákona. Opravný prostriedok je prípustný, len ak je to ustanovené v tejto časti. Proti rozhodnutiu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky opravný prostriedok nie je prípustný.

4.8 Podľa § 250i ods. 1 O.s.p. pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia je pre súd rozhodujúci skutkový stav, ktorý tu bol v čase vydania napadnutého rozhodnutia, súd môže vykonať dôkazy nevyhnutné na preskúmanie napadnutého rozhodnutia.

4.9 Podľa § 223 ods. 1 Zákonníka práce zamestnávateľ môže na plnenie svojich úloh alebo na zabezpečenie svojich potrieb výnimočne uzatvárať s fyzickými osobami dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru (dohodu o vykonaní práce, dohodu o pracovnej činnosti a dohodu o brigádnickej práci študentov), ak ide o prácu, ktorá je vymedzená výsledkom (dohoda o vykonaní práce) alebo ak ide o príležitostnú činnosť vymedzenú druhom práce (dohoda o pracovnej činnosti, dohoda o brigádnickej práci študentov).

4.10 Podľa § 226 ods. 2 Zákonníka práce dohoda o vykonaní práce sa uzatvára písomne, inak je neplatná. V dohode o vykonaní práce musí byť vymedzená pracovná úloha, dohodnutá odmena za jej vykonanie, doba, v ktorej sa má pracovná úloha vykonať, a rozsah práce, ak jej rozsah nevyplýva priamo z vymedzenia pracovnej úlohy. Písomná dohoda o vykonaní práce sa uzatvára najneskôr deň pred dňom začatia výkonu práce.

4.11 Podľa § 1 zákona č. 82/2005 Z.z. tento zákon vymedzuje nelegálnu prácu

a nelegálne zamestnávanie, ustanovuje zákaz vykonávania nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania, výkon kontroly, povinnosti kontrolného orgánu a postih za porušenie zákazu nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania.

4.12 Podľa § 2 ods. 2 zákona č. 82/2005 Z.z. nelegálne zamestnávanie je zamestnávanie právnickou osobou alebo fyzickou osobou, ktorá je podnikateľom, ak využíva závislú prácu

- a) fyzickej osoby a nemá s ňou založený pracovnoprávny vzťah alebo štátnozamestnanecký pomer podľa osobitného predpisu,
- b) fyzickej osoby, má s ňou založený pracovnoprávny vzťah alebo štátnozamestnanecký pomer podľa osobitného predpisu a nesplnila povinnosť podľa osobitného predpisu alebo
- c) štátneho príslušníka tretej krajiny a nie sú splnené podmienky na jeho zamestnávanie podľa osobitného predpisu.

4.13 Podľa § 3 ods. 2 zákona č. 82/2005 Z.z. právnická osoba a fyzická osoba, ktorá je podnikateľom, nesmie nelegálne zamestnávať podľa § 2 ods. 2 a 3. Fyzická osoba nesmie nelegálne zamestnávať podľa § 2 ods. 3.

4.14 Podľa § 5 ods. 1 zákona č. 82/2005 Z.z. kontrolu nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania vykonávajú tieto kontrolné orgány:

- a) inšpektorát práce,
- b) Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny a
- c) úrad práce, sociálnych vecí a rodiny.

4.15 Podľa § 7 ods. 1 zákona č. 125/2006 Z.z. inšpektoráty práce sú orgány štátnej správy. Inšpektoráty práce sú rozpočtové organizácie. Sídla a územné obvody inšpektorátov práce sú zhodné so sídlami a územnými obvody krajov. Dozor nad dodržiavaním právnych predpisov a ostatných predpisov na zaistenie bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci na pracoviskách jadrového zariadenia vykonáva Inšpektorát práce Nitra na celom území Slovenskej republiky. Generálny riaditeľ môže písomne určiť inšpektorát práce, ktorý vykoná úlohy podľa odseku 3, aj v územnom obvode iného inšpektorátu práce v rozsahu jeho písomného poverenia; v tomto rozsahu úlohy podľa odseku 3 nevykoná inšpektorát práce, v ktorého územnom obvode ich vykoná inšpektorát práce určený v písomnom poverení.

4.16 Podľa § 7 ods. 3 písm. i/ zákona č. 125/2006 Z.z. inšpektorát práce rozhoduje o uložení pokút podľa § 19, 20 a osobitného predpisu.

4.17 Podľa § 7 ods. 3 písm. j/ zákona č. 125/2006 Z.z. inšpektorát práce prejednáva priestupky, rozhoduje o uložení pokút za priestupky a o zákaze činnosti podľa osobitných predpisov.

4.18 Podľa § 19 ods. 1 písm. a/ zákona č. 25/2006 Z.z., Inšpektorát práce je oprávnený uložiť pokutu, ak tento zákon neustanovuje inak, zamestnávateľovi za porušenie povinností vyplývajúcich z tohto zákona, z predpisov uvedených v § 2 ods. 1 písm. a/ prvom bode až treťom bode a šiestom bode alebo za porušenie záväzkov vyplývajúcich z kolektívnych zmlúv až do 100 000,- €, a ak v dôsledku tohto porušenia vznikol pracovný úraz, ktorým bola spôsobená smrť alebo ťažká ujma na zdraví, najmenej 33 000,- €.

4.19 Podľa § 19 ods. 2 písm. a/ bod 1. zákona č. 125/2006 Z.z., inšpektorát práce uloží pokutu zamestnávateľovi alebo fyzickej osobe za porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania od 2 000,- € do 200 000,- €, a ak ide o nelegálne zamestnávanie dvoch a viac fyzických osôb súčasne, najmenej 5 000,- €.

4.20 Z administratívneho spisu žalovaného odvolací súd zistil, že v dňoch 25.10.2014 a 27.10.2014 bola u žalobcu vykonaná inšpekcia zameraná na dodržiavanie zákazu nelegálneho zamestnávania podľa ustanovení zákona č. 82/2005 Z.z. O výsledku inšpekcie bol spísaný protokol č. INA-220-58-1.2/P-A24,28-14 zo dňa 27.10.2014, ktorý bol ukončený dodatkom č. 1 zo dňa 03.11.2014. Obsah protokolu bol prerokovaný so žalobcom dňa 27.10.2014.

4.21 Pri výkone inšpekcie bolo zistené, že kontrolovaný subjekt – žalobca realizuje predmet svojej činnosti prostredníctvom svojich zamestnancov v celkovom počte 0. Dňa 25.10.2014 od 11:38 hod. do 12:00 hod. bola vykonaná kontrola fyzických osôb nachádzajúcich sa na pracovisku, kde pre zamestnávateľa – žalobcu vykonávala závislú prácu jedna fyzická osoba – O. M., ktorý však nemal založený pracovnoprávny vzťah. Predmetnou inšpekciou bol teda zistený nedostatok – žalobca ako fyzická osoba podnikateľ porušil zákaz nelegálneho zamestnávania tým, že dňa 25.10.2014 o 11:38 hod. využíval na závislú prácu

fyzickú osobu O. M., ktorý pre žalobcu vykonával pomocné práce pri inštalácii horúcovodnej prípojky a nemal so žalobcom založený pracovnoprávny vzťah podľa zákona č. 311/2001 Z.z. Zákonníka práce. Na základe uvedeného Inšpektorát práce Nitra nariadil žalobcovi odstrániť zistený nedostatok ihneď a trvale po prevzatí protokolu a uložil žalobcovi povinnosť prijať opatrenia na odstránenie zistených porušení predpisov a ich príčin a predložiť Inšpektorátu práce Nitra písomnú informáciu o prijatých opatreniach na odstránenie zistených porušení predpisov a ich príčin v lehote troch dní po uzatvorení protokolu.

4.22 V Zápisnici o podaní informácie o vysvetlení dôvodu prítomnosti fyzickej osoby na pracovisku zo dňa 25.10.2014 O. M. uviedol, že prácu na pracovisku u žalobcu vykonáva odo dňa 24.10.2014, brúsi a reže potrubie. Zamestnávateľom je J. M.. Pri odpovedi na otázku, či podpisoval pracovnú zmluvu alebo dohodu o práci vykonávanej mimo pracovného pomeru uviedol, že nepodpisoval pracovnú zmluvu ani dohodu o práci vykonávanej mimo pracovného pomeru. O. M. ešte uviedol, že za vykonanú prácu má dohodnutú odmenu 50 € za víkend.

4.23 V Zápisnici o podaní informácie zamestnávateľom zo dňa 25.10.2014 žalobca uviedol, že O. M. preňho vykonáva prácu od dňa 25.10.2014, konkrétne pomocné práce, za dohodnutú mzdu 50,- € za víkend. Na otázku, či má so zamestnancom uzatvorený pracovnoprávny vzťah žalobca odpovedal, že nie, nič s ním nemá podpísané.

4.24 Pri prerokovaní protokolu č. INA-220-58-1.2/P-A24,28-14 zo dňa 27.10.2014 žalobca uviedol, že O. M. bol ako brigádnik zaregistrovaný do systému Sociálnej poisťovne dňa 24.10.2014, na základe čoho považoval vyjadrenia o nelegálnom zamestnávaní za neopodstatnené. Inšpektorát práce Nitra mal aj napriek uvedenému za to, že žalobca porušil zákaz nelegálneho zamestnávania, nakoľko nemal založený pracovnoprávny vzťah.

4.25 Inšpektorát práce Nitra oznámil žalobcovi začatie správneho konania. Rozhodnutím č. 585/14/práv. Inšpektorát práce Nitra uložil žalobcovi pokutu vo výške 3 500,- € za porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania vyplývajúceho z § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. a/ zákona č. 82/2005 Z.z. Prvostupňový správny orgán v prejednávanej veci nevykonal ďalšie dokazovanie, pri rozhodovaní vychádzal z obsahu administratívneho spisu, najmä z výpisu zo živnostenského registra č. 811-6669 zo dňa 27.10.2014, protokolu č. INA-220-58-1.2/P-A24,28-14 zo dňa 27.10.2014 spolu s dodatkom č. 1 k protokolu zo dňa 03.11.2014, zo zoznamu kontrolovaných osôb zo dňa 25.10.2014,

zo zápisnice o podaní vysvetlenia a zápisnice o podaní informácie, obe zo dňa 25.10.2014 a z registračného listu FO do Sociálnej poisťovne zo dňa 24.10.2014.

4.26 Z registračného listu FO do Sociálnej poisťovne vyplýva, že dňa 24.10.2014 bol O. M. registrovaný v Sociálnej poisťovni ako zamestnanec, typ 3, s dátumom vzniku poistenia a právneho vzťahu ku dňu 24.10.2016. Z poučenia k vyplneniu registračného listu fyzickej osoby vyplýva, že typ 3 je typ zamestnanca – Dohoda o vykonaní práce – pravidelný príjem.

4.27 Žalobca sa proti prvostupňovému rozhodnutiu odvolal a k odvolaniu priložil aj fotokópiu Dohody o vykonaní práce zo dňa 23.10.2014, uzatvorenej s O. M., pričom uviedol, že zamestnanec predmetnú dohodu nemohol predložiť počas inšpekcie, keďže ju pri výkone práce nemal pri sebe.

4.28 Rozhodnutím č. OSP/BEZ/2015/3054 O-114/2015 zo dňa 16.04.2015 žalovaný zmenil prvostupňové rozhodnutie č. 585/14/práv. Zo dňa 03.02.2015 tak, že žalobcovi znížil uloženú pokutu na 2 000,- €. Žalovaný mal za to, že prvostupňový správny orgán vychádzal zo spoľahlivo zisteného skutkového stavu a z relevantných listinných dôkazov, ktoré boli predložené k výkonu inšpekcie práce. Predloženie Dohody o vykonaní práce považoval žalovaný za účelové, v snahe vyhnúť sa postihu a poukázal na to, že ako žalobca, tak aj O. M. počas výkonu inšpekcie tvrdili, že nemajú uzatvorený pracovnoprávny vzťah a svoje výpovede potvrdili vlastnoručným podpisom.

## 5.

5.1 Odvolací súd v danej veci posudzoval odvolaním žalovaného napadnutý rozsudok Krajského súdu v Košiciach č.k. 6S/67/2015-30 zo dňa 14.01.2016, ktorým zrušil rozhodnutie žalovaného v spojení s prvostupňovým rozhodnutím správneho orgánu podľa § 250j ods. 2 písm. e/ O.s.p. a žalovaného zaviazal na náhradu trov konania žalobcovi. Predmetom súdneho prieskumu pred krajským súdom bolo rozhodnutie žalovaného č. OPS/BEZ/2015/3054, O-114/2015 zo dňa 16.04.2015, ktorým žalovaný zmenil rozhodnutie Inšpektorátu práce Nitra č.k. 585/14/práv. zo dňa 03.02.2015 v časti výšky uloženej pokuty tak, že žalobcovi uložil pokutu vo výške 2 000,- €.

5.2 Žalovaný v podanom odvolaní namietal, že súd prvého stupňa vec nesprávne

právne posúdil, predovšetkým s ohľadom na to, že konajúce správne orgány dostatočne zistili skutkový stav. Odvolací súd však po dôslednom preskúmaní predloženého administratívneho spisu s týmto tvrdením žalovaného nemôže súhlasiť, keďže v skutkovom stave zistil rozpor, ktorý konajúcimi správnymi orgánmi nebol odstránený a súčasne bez odstránenia ktorého nemožno v prejednávanej veci objektívne a spoľahlivo rozhodnúť.

5.3 Vyššie uvedeným rozporom v skutkovom stave je práve skutočnosť, či medzi žalobcom a O. M. došlo k relevantnému uzatvoreniu právneho vzťahu dohodou o vykonaní práce. Zápisnice o podaní informácie zo dňa 25.10.2014, t.j. zo dňa, keď bola inšpekcia vykonaná, svedčia o tom, že medzi žalobcom a fyzickou osobou O. M. nedošlo k podpísaniu žiadnej pracovnej zmluvy, dohody o vykonaní práce či inej dohody podľa Zákonníka práce. Uvedené však spochybňuje neskôr doložená Dohoda o vykonaní práce datovaná ku dňu 23.10.2014, ako aj Registračný list FO zo dňa 24.10.2014. Ako Dohoda o vykonaní práce, uzatvorená medzi žalobcom a O. M., tak aj Registračný list FO, spochybňujú závery správnych orgánov o nelegálnom zamestnávaní žalobcu.

5.4 Dohoda o vykonaní práce bola správnym orgánom predložená až spolu s podaným odvolaním voči prvostupňovému správnomu rozhodnutiu, avšak Registračný list FO Sociálnej poisťovne mal pri svojom rozhodovaní k dispozícii už prvostupňový správny orgán. Aj napriek tomu, že tento doklad (Registračný list FO) pomerne jednoznačne spochybňuje závery o nelegálnom zamestnávaní, Inšpektorát práce Nitra sa s ním v odôvodnení svojho rozhodnutie vôbec nevysporiadal, a teda nevysporiadal sa ani so vzniknutým rozporom v skutkovom stave. Inšpektorát práce Nitra uviedol v odôvodnení svojho rozhodnutia, z akých dôkazov vychádzal, pričom medzi týmito dôkazmi uviedol aj predmetný Registračný list FO, a to aj napriek tomu, že práve uvedený dôkaz svedčí o tom, že O. M. bol dňa 24.10.2014 registrovaný v Sociálnej poisťovni ako typ zamestnanca na dohodu o vykonaní práce, u zamestnávateľa J. M.

5.5 Pokiaľ ide o napadnuté rozhodnutie žalovaného, tak žalovaný v súvislosti s dôkazmi, ktoré rozporujú zápisnice zo dňa 25.10.2014 poznamenal len toľko, že konanie žalobcu je v tejto súvislosti účelové, s cieľom vyhnúť sa postihu. Obe zápisnice sú vlastnoručne podpísané, či žalobcom alebo O. M., ktorí zhodne tvrdili, že nemajú písomne uzatvorený pracovnoprávny vzťah. Žalovaný sa viac predmetnými dôkazmi nezaoberal.

5.6 Na základe vyššie uvedených skutočností odvolací súd konštatuje, že ako rozhodnutie žalovaného, tak aj rozhodnutie Inšpektorátu práce Nitra sú nepreskúmateľné, nakoľko sa dostatočne nevysporiadali so všetkými predloženými dôkazmi, predovšetkým s dôkazmi, ktoré vyvolávajú rozpor v skutkovom stave, ktorý má odôvodňovať zistené nelegálne zamestnávanie a naň nadväzujúci postih žalobcu.

5.7 Odvolací súd taktiež považuje za nevyhnutné dať do pozornosti, že Zápisnica o podaní informácie zamestnávateľom, ako aj Zápisnica o podaní informácie o vysvetlení dôvodu prítomnosti fyzickej osoby na pracovisku, obe zo dňa 25.10.2014, sa v administratívnom spise nachádzajú iba vo forme fotokópie. Pre žalovaného, ako aj pre prvostupňový správny orgán však práve tieto zápisnice predstavujú jeden z kľúčových dôkazov, o ktorý sa vo svojich rozhodnutiach opierali. Taktiež však Dohoda o vykonaní práce, ako aj Registračný list FO sú v administratívnom spise iba vo forme fotokópie, čo predstavuje ďalší dôvod na zrušenie rozhodnutia žalovaného i Inšpektorátu práce Nitra predovšetkým s poukazom na ustálenú judikatúru Najvyššieho súdu SR: *Pod pojmom spisy žalovaného správneho orgánu sa rozumie úplný, žurnalizovaný a originálny spisový materiál správneho orgánu, vrátane originálu dokladov o doručení rozhodnutí* [R 66/1998].

5.8 V prípade, že žalovaný správny orgán vôbec nepredloží svoj administratívny spis, prípadne predloží neúplný spis, alebo len fotokópiu spisu, súd nemôže náležite preskúmať, či správny orgán postupoval a rozhodol v súlade alebo v rozpore so zákonom. Takýto postup správneho orgánu je dôvodom na zrušenie rozhodnutí správnych orgánov.

5.9 Najvyšší súd konštatuje, že rozhodnutie žalovaného, ako aj prvostupňové rozhodnutie správneho orgánu sú nepreskúmateľné, keďže správne orgány sa nevysporiadali so všetkými predloženými dôkazmi, predovšetkým s tými, ktoré spochybňujú ich závery a nimi ustálený skutkový stav. Predmetné rozhodnutia obsahujú iba neexaktné konštatovanie o účelnosti konania žalobcu s cieľom vyhnúť sa postihu, no neobsahujú žiadne právne a skutkovo obstoje odôvodnenie, prečo nevzali pri rozhodovaní do úvahy aj predloženú Dohodu o vykonaní práce a Registračný list FO Sociálnej poisťovne. Nepreskúmateľnosť napadnutých rozhodnutí umocňuje ešte aj skutočnosť, že v administratívnom spise sa nachádzajú iba neoverené fotokópie predložených listín.

5.10 Pokiaľ ide o namietanú použitú analógiu, resp. aj samotné nenariadenie ústneho pojednávania, odvolací súd sa v tejto súvislosti nestotožňuje s názorom krajského súdu v plnom rozsahu. Zo žiadneho predpisu, ani za uplatnenia analógie so zákonom o priestupkoch nevyplýva správnym orgánom obligatórne povinnosť nariadiť ústne pojednávanie v prejednávanej veci. Je však na zvážení konajúcich orgánov, akým spôsobom by bolo vhodné čo najlepšie zistiť skutkový stav a odstrániť vzniknuté rozpory v mene zákona.

5.11 Z odôvodnenia napadnutého rozsudku krajského súdu je podľa odvolacieho súdu zrejmé, ktoré skutočnosti považoval krajský súd za preukázané a ktoré nie, z ktorých dôkazov vychádzal a akými úvahami sa pri hodnotení dôkazov riadil a ako vec právne posúdil, a teda je možné konštatovať, že odôvodnenie rozsudku je presvedčivé. Odvolací súd dáva do pozornosti, že úlohou súdu v preskúmvacom konaní je preskúmať zákonnosť postupu a rozhodnutia správneho orgánu v medziach žaloby, pričom v danom prípade krajský súd tento prieskum urobil a vysporiadal sa s námietkami žalobcu uvedenými v žalobe.

5.12 Na základe zisteného skutkového stavu, uvedených právnych skutočností, po vyhodnotení odvolacích námietok žalovaného, Najvyšší súd Slovenskej republiky s osvojením si argumentácie krajského súdu postupom podľa § 219 ods. 1 O.s.p. rozhodol tak, ako je uvedené vo výroku rozsudku a teda rozsudok Krajského súdu v Košiciach č.k. 6S/67/2015-30 zo dňa 14.01.2016 potvrdil ako vecne a právne správny, keďže odvolací súd nezistil dôvod na jeho zmenu. Krajský súd zrušil rozhodnutie žalovaného ako aj prvostupňové rozhodnutie podľa § 250j ods. 2 písm. e/ O.s.p., avšak odvolací súd dáva do pozornosti, že v prejednávanej veci zistil aj dôvod na zrušenie podľa § 250j ods. 2 písm. c/ a d/ v spojení s § 250j ods. 3 O.s.p., pretože zistenie skutkového stavu správnymi orgánmi je nepostačujúce a napadnuté rozhodnutia sú nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov. Navyše ako už bolo vyššie zmienené, pripojený administratívny spis je neúplný.

5.13 Úlohou žalovaného bude odstrániť zistené rozpory v skutkovom stave a vyžiadať si originály listín obsahnutých v administratívnom spise.

5.14 S poukazom na uvedené závery Najvyšší súd SR potvrdil rozsudok Krajského súdu v Košiciach ako vecne správny. (§ 219 ods. 1 a 2 O.s.p.).

5.15 O trovách odvolacieho súdneho konania rozhodol Najvyšší súd podľa § 224 ods. 1 O.s.p. v spojitosti s § 250k ods. 1 a § 246c ods. 1 O.s.p., podľa ktorého iba úspešný žalobca má právo na náhradu trov konania. Žalobcovi však v odvolacom konaní podľa obsahu spisu žiadne trovy nevznikli, preto mu ich najvyšší súd nepriznal.

5.16 Podľa § 491 ods. 1 zákona NR SR č. 162/2015 Z.z. Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“), ak nie je ďalej ustanovené inak, platí tento zákon aj na konania začaté podľa piatej časti O.s.p. pred dňom nadobudnutia jeho účinnosti.

5.17 Podľa § 492 ods. 2 SSP odvolacie konania podľa piatej časti O.s.p. začaté pred dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona sa dokončia podľa doterajších predpisov. V tomto prípade začalo odvolacie konanie pred 1. júlom 2016 preto Najvyšší súd SR dokončil vec procesne podľa ustanovení O.s.p.

**Poučenie:** Proti tomuto rozsudku opravný prostriedok **nie je** prípustný.

V Bratislave dňa 7. marca 2017

**JUDr. J. Z E M K O V Á PhD., v.r.**  
predsedníčka senátu

Za správnosť vyhotovenia:  
Alena Augustiňáková