

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 6Asan/9/2017
Identifikačné číslo spisu: 8016200465
Dátum vydania rozhodnutia: 21.02.2018
Meno a priezvisko: JUDr. Jozef Milučký
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2018:8016200465.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako kasačný súd v senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Jozefa Milučkého a členov senátu JUDr. Moniky Válašikovej, PhD. a JUDr. Aleny Adamcovej v právnej veci sťažovateľa: TAJANA, s. r. o., Dukelská č. 58/65, Giraltovce, IČO: 31 703 585, právne zastúpený: AK - TARABČÁK s. r. o., Hlavná č. 13, Prešov, proti žalovanému: Národný inšpektorát práce Košice, Masarykova č. 10, Košice, v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného zo dňa 10.05.2016 č. OPS/BEZ/2016/3335, O-149/2016, o kasačnej sťažnosti sťažovateľa proti rozsudku Krajského súdu v Prešove č. k. 1S/22/2016-41 zo dňa 31.01.2017, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Prešove č. k. 1S/22/2016-41 zo dňa 31.01.2017 mení tak, že rozhodnutie žalovaného zo dňa 10.05.2016 č. OPS/BEZ/2016/3335, O-149/2016 a rozhodnutie Inšpektorátu práce Prešov č. k.: P: 165/2015-R, 2016/376/1054 zo dňa 15.01.2016 zrušuje a vec mu vracia na ďalšie konanie.

Najvyšší súd Slovenskej republiky priznáva sťažovateľovi nárok na plnú náhradu trov konania na krajskom súde.

Najvyšší súd Slovenskej republiky priznáva sťažovateľovi nárok na plnú náhradu trov konania na kasačnom súde.

Odôvodnenie

I.
Konanie pred prvostupňovým správny súdom

1. Krajský súd v Prešove napadnutým rozsudkom podľa ust. § 190 Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“) zamietol ako nedôvodnú žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti a následne zrušenia rozhodnutia žalovaného zo dňa 10.05.2016 č. OPS/BEZ/2016/3335, O-149/2016, ktorým žalovaný správny orgán rozhodujúc o odvolaní žalobcu proti prvostupňovému rozhodnutiu Inšpektorátu práce Prešov rozhodol tak, že odvolanie žalobcu zamietol a prvostupňové rozhodnutie

potvrdil.

2. Prvostupňovým rozhodnutím Inšpektorátu práce v Prešove zo dňa 15.01.2016 č. k.: P: 165/2015-R, 2016/376/1054 bola žalobcovi uložená pokuta vo výške 5 000,- eur podľa ust. § 19 ods. 2 písm. a) bod 1. 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 (ďalej len „zákon o inšpekcii práce“ alebo „zákon č. 125/2006 Z. z.“) za porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania podľa ust. § 3 ods. 2 v nadväznosti na ust. § 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 č. 82/2005 Z. z.“).

3. Prvostupňový správny súd v odôvodnení rozsudku uviedol, že podľa jeho názoru v postupe správnych orgánov nedošlo k porušeniu zákona. Stotožnil sa so skutkovými závermi správnych orgánov, ako aj s ich právnym posúdením. Mal za to, že správne orgány postupovali v súlade so zákonom, ak na základe vykonaného dokazovania dospeli k záveru, že žalobca naplnil skutkovú podstatu správneho deliktu upraveného v ust. § 19 ods. 2 písm. a) bod 1. zákona o inšpekcii práce, a to za porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania podľa § 3 ods. 2 v spojení s ust. § 2 ods. 2 písm. b) zákona č. 82/2005 Z. z.

4. Prvostupňový súd sa nestotožnil s námietkou žalobcu, že sa rozdielne posudzuje aplikácia ust. § 144a ods. 1 písm. a) Zákonníka práce a § 231 ods. 1 písm. b) bod 1. zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení, pretože takýto výklad je účelový.

5. Žalobcov právny výklad tohto ustanovenia považoval súd za účelový, pretože podľa ust. § 3 ods. 1 písm. a) zákona č. 461/2003 Z. z. zárobková činnosť podľa tohto zákona je, ak osobitný predpis alebo medzinárodná zmluva, ktorá má prednosť pred zákonmi SR, neustanovuje inak, činnosť vyplývajúca z právneho vzťahu, ktorý zakladá právo na príjem zo závislej činnosti podľa osobitného predpisu, okrem nepeňažného príjmu z predchádzajúceho právneho vzťahu, ktorý zakladal právo na príjem zo závislej činnosti podľa osobitného predpisu, poskytnutého z prostriedkov sociálneho fondu.

6. Podľa § 4 ods. 1 písm. a) tohto ustanovenia, zamestnanec na účely nemocenského poistenia, dôchodkového poistenia a poistenia v nezamestnanosti je, ak tento zákon neustanovuje inak, fyzická osoba v právnom vzťahu, ktorý jej zakladá právo na pravidelný mesačný príjem podľa § 3 ods. 1 písm. a) a ods. 2 a 3, okrem fyzickej osoby v právnom vzťahu na základe dohody o brigádnickej práci študentov.

7. Za neodôvodnenú považoval prvostupňový súd aj námietku žalobcu, že prvostupňový správny orgán mal vo veci nariadiť pojednávanie pri aplikácii zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov, pretože je nesporné, že správne orgány v predmetnej veci prejednávali správny delikt a nie priestupok a z ustanovenia § 21 ods. 3 zákona č. 125/2006 Z.z. jednoznačne vyplýva, že sa postupuje podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní.

8. Prvostupňový súd nesúhlasil ani s námietkou žalobcu, že došlo k porušeniu ust. § 33 ods. 2 správneho poriadku, nakoľko procesné práva účastníka konania boli dodržané.

9. Z vyššie uvedených dôvodov krajský súd podľa ust. § 190 Správneho súdneho poriadku žalobu ako nedôvodnú zamietol. O náhrade trov konania rozhodol podľa § 167 a § 168 Správneho súdneho poriadku tak, že účastníkom nepriznal nárok na ich náhradu.

II.

Kasačná sťažnosť

10. Proti právoplatnému rozsudku Krajského súdu v Prešove podal kasačnú sťažnosť žalobca (ďalej v texte „sťažovateľ“) prostredníctvom svojho právneho zástupcu. Kasačná sťažnosť bola prvostupňovému súdu doručená dňa 31.03.2017.

11. Sťažovateľ v kasačnej sťažnosti uviedol, že považuje rozhodnutie žalovaného v spojení s prvostupňovým rozhodnutím za nezákonné. Rovnako za nesprávne považuje aj rozhodnutie prvostupňového súdu, ktorý sa v podstate stotožnil so skutkovými závermi správnych orgánov, ako aj s ich právnym posúdením, pričom v napadnutom rozsudku nezaujal žiadne stanovisko k právnemu názoru vyjadreného v rozsudku Najvyššieho súdu SR sp. zn. 6Sžo/51/2011, na ktorý sťažovateľ v žalobe poukazoval.

12. Ďalej sťažovateľ tvrdil, že správny orgán nepostupoval v súlade s ust. § 33 ods. 2 správneho poriadku, nakoľko porušil procesné práva účastníka konania, keďže sťažovateľ nebol dostatočne informovaný o začatí správneho konania ani o obvineniach voči nemu, nebol mu daný dostatočný čas na prípravu, nebol informovaný o povahe dôkazov a nemal možnosť vyjadriť sa k veci predtým ako bude prijaté samotné rozhodnutie. Taktiež sťažovateľ upozorňoval na skutočnosť, že vo veci nebolo vytýčené ústne pojednávanie a vec riadne prejednaná.

13. Sťažovateľ ďalej uviedol, že z doteraz zabezpečených dôkazov a skutkových zistení nie je možné ustáliť záver, že sťažovateľ sa dopustil zákazu nelegálneho zamestnávania podľa § 3 ods. 2 v spojení s § 2 ods. 2 písm. b) zákona č. 82/2005 Z. z. Upozornil, že prvostupňový orgán, ako aj žalovaný vychádzajú výlučne z gramatického výkladu zákonného ustanovenia. Nesplnenie povinnosti voči Sociálnej poisťovni, t. j. prihlásenie do registra podľa § 232 ods. 1 písm. b) zákona č. 461/2003 Z. z. najneskôr pred začatím výkonu činnosti zamestnanca predpokladá zistenie, kedy nastal začiatok výkonu činnosti zamestnanca. Vychádzať iba z pracovnej zmluvy a prihlášky bez zohľadnenia sťažovateľom predložených dôkazov je nepostačujúce, pretože musí byť zistené, že k výkonu činnosti zamestnanca pred prihlásením skutočne došlo. Vzhľadom na predložené dôkazy sťažovateľom a návrhy na vykonanie výsluchov svedkov bolo podľa jeho názoru potrebné pristúpiť k ich vypočutiu.

14. Prijatie záveru o nelegálnom zamestnávaní musí vychádzať zo skutkových zistení, ktoré spôsobom vylučujúcim akékoľvek pochybnosti preukazujú, že zamestnávaná osoba vzhľadom k časovému sledu mohla začať a aj skutočne začala vykonávať pracovnú činnosť.

15. Podľa sťažovateľa bolo preto povinnosťou správneho orgánu vzhľadom na špecifické okolnosti prípadu vykladať pojem nelegálne zamestnávanie tak, aby spôsobom vylučujúcim akékoľvek pochybnosti bola preukázaná zákonná podmienka ako predpoklad pre prijatie záveru, že žalobca nelegálne zamestnával pracovníkov v rozpore s § 3 ods. 2 citovaného zákona.

16. V tomto prípade opätovne sťažovateľ poukázal na právne názory vyslovené v rozsudku č. k. 6Sžo/51/2011 zo dňa 22.08.2012.

17. Vzhľadom ku skutočnosti, že rozpory vo veci neodstránil ani prvostupňový správny súd, považoval sťažovateľ jeho právne závery za predčasné.

18. Mal za to, že výkon činnosti zamestnanca, na ktorý je viazaná povinnosť prihlásenia do registra Sociálnej poisťovne musí byť reálny a skutočný a nemožno ho stotožňovať s fikciou podľa ust. § 144a ods. 1 písm. a) ZP.

19. Vzhľadom na vyššie uvedené dôvody považoval sťažovateľ napadnutý rozsudok Krajského súdu v Prešove za nezákonný a navrhol, aby kasačný súd zrušil rozsudok Krajského súdu v Prešove a vec vrátil krajskému súdu na ďalšie konanie a nové rozhodnutie a vyslovil, že žalobcovi patrí náhrada trov konania. Prípadne navrhol zmeniť rozsudok krajského súdu tak, že bude zrušené rozhodnutie Národného inšpektorátu práce v Košiciach (žalovaného) a vec mu bude vrátená na ďalšie konanie a rozhodnutie.

20. Žalovaný vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti, ktoré doručil krajskému súdu dňa 10.05.2017, uviedol, že napadnuté rozhodnutie žalovaného, ako aj rozhodnutie prvostupňového orgánu vychádzali zo spoľahlivo zisteného skutkového stavu veci. Oba správne orgány podľa názoru žalovaného dôsledne vyhodnotili všetky skutočnosti zistené počas výkonu inšpekcie práce. Na vyvodenie záveru o porušení zákazu nelegálneho zamestnávania si obstarali dostatočný počet upotrebitelných dôkazov a zároveň sa náležite vysporiadali aj s argumentáciou sťažovateľa obsiahnutou či už vo vyjadrení k začatiu konania, alebo v odvolaní proti rozhodnutiu o uložení pokuty.

21. Na margo tvrdení sťažovateľa obsiahnutých v kasačnej sťažnosti žalovaný uviedol, že tieto korešponujú so žalobnými dôvodmi, s ktorými sa žalovaný už raz podrobne vysporiadal vo svojich vyjadreniach zo dňa 08.08.2016 a 29.09.2016. Sťažovateľ neuviedol žiadne nové skutočnosti, ktoré by podľa žalovaného boli spôsobilé zvrátiť skutkové závery inšpekčných orgánov, s ktorými sa stotožnil aj prvostupňový súd.

22. Pokiaľ ide o namietané nenariadenie ústneho pojednávania, ktoré sťažovateľ označil za závažnú procesnú vadu konania, tu žalovaný opätovne zdôraznil, že zo žiadneho ustanovenia správneho poriadku správnym orgánom takáto povinnosť nevyplýva. Naopak bolo plne v kompetencii žalovaného, resp. inšpektorátu práce ako správneho orgánu prvého stupňa, aby posúdil nevyhnutnosť nariadenia ústneho pojednávania vzhľadom na povahu veci, ktorá bola predmetom konania. Takýto záver žalovaného podporuje aj najnovšia rozhodovacia prax Najvyššieho súdu SR napr. rozsudok sp. zn. 10Sžo/387/2015, resp. 7Sžo/223/2015.

23. Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti žalovaný navrhol, aby Najvyšší súd SR rozsudok Krajského súdu v Prešove sp. zn. 1S/22/2016 zo dňa 31.01.2017 ako vecne správny potvrdil.

III.

Konanie na kasačnom súde

24. Senát Najvyššieho súdu SR konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 SSP) postupom podľa § 492 ods. 1 SSP preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť je dôvodná.

25. Rozhodol bez nariadenia pojednávania podľa ust. § 455 SSP s tým, že deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený na úradnej tabuli súdu a na internetovej stránke Najvyššieho súdu SR.

26. Predmetom kasačnej sťažnosti bol rozsudok Krajského súdu v Prešove sp. zn. 1S/22/2016-41 zo dňa 31.01.2017, ktorým tento zamietol žalobu, ktorou sa sťažovateľ domáhal preskúmania a následne zrušenia rozhodnutia žalovaného zo dňa 10.05.2016 č. OPS/BEZ/2016/3335, O-149/2016, ktorým žalovaný správny orgán, rozhodujúc o odvolaní sťažovateľa proti prvostupňovému rozhodnutiu o uložení pokuty vo výške 5 000,- eur, podľa ust. § 19 ods. 2 písm. a) bod 1. zákona o inšpekcii práce v spojení s ust. § 46 zákona o správnom konaní za porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania podľa § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. b) zákona č. 82/2005 Z. z. rozhodol tak, že odvolanie sťažovateľa zamietol a rozhodnutie Inšpektorátu práce Prešov č. k.: P: 165/2015-R, 2016/376/1054 zo dňa 15.01.2016 potvrdil.

27. Porušenia vyššie citovaných zákonných ustanovení sa sťažovateľ mal dopustiť tým, že ako právnická osoba - zamestnávateľ využíval v dňoch 26.05.2015 a 27.05.2015 do 11.43 hod. závislú prácu fyzickej osoby Q. M., bytom N. S. XXX, mal s ním založený pracovnoprávny vzťah podľa osobitného predpisu (zákona č. 311/2001 Z. z.), pracovnú zmluvu zo dňa 25.05.2015, a nesplnil povinnosť podľa osobitného predpisu (§ 231 ods. 1 písm. b) zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení zákona č. 82/2015 Z. z.) a v dňoch 01.06.2015, 02.06.2015, 03.06.2015 a 04.06.2015 do 08.26 hod. závislú prácu fyzickej osoby Q. H., bytom N. S. č. XXX, mal s ním založený pracovnoprávny vzťah podľa osobitného predpisu (zákona č. 311/2001 Z. z.), pracovnú zmluvu zo dňa

01.06.2015, a nesplnil povinnosť podľa osobitného predpisu (§ 231 ods. 1 písm. b) zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení zákona č. 82/2005 Z. z.).

28. Nelegálne zamestnávanie bolo zistené 04.08.2015 pri kontrole dokladov predložených účastníkom konania počas výkonu inšpekcie práce.

29. Inšpekciu práce vykonal Inšpektorát práce Prešov v období od 07.07.2015 do 12.08.2015 v súlade s ust. § 7 ods. 3 písm. a) v spojení s § 13 ods. 2, § 14 ods. 1, ods. 2, ods. 4 zákona o inšpekcii práce u zamestnávateľa TAJANA, s. r. o., Dukelská 58/65, 087 01 Giraltovce, prevádzka Hospodársky dvor Medzianky (sťažovateľa).

30. Z tejto inšpekcie bol vyhotovený Protokol č.: IPV-29-16-2.2./P-E22,24,25-15 zo dňa 12.08.2015, ktorý bol dňa 12.08.2015 prerokovaný s konateľom spoločnosti sťažovateľa. Konateľ spoločnosti bol v Protokole zároveň poučený o možnosti vyjadriť sa v lehote 5 dní odo dňa doručenia Protokolu ku skutočnostiam zisteným kontrolou.

31. Sťažovateľ vo vyjadrení k začatiu administratívneho konania uviedol, že Q. M. nastúpil do zamestnania 27.05.2015 o 12.00 hod., kedy začal prácu reálne vykonávať. V prípade zamestnanca Q. H., tento reálne nastúpil do zamestnania dňa 04.06.2015 o 08.00 hod.

32. Pokiaľ ide o kontrole predložené evidencie dochádzky, ktoré sú v rozpore so skutočným stavom a reálne začatou vykonávanou prácou, štatutárny zástupca sa vyjadril, že táto skutočnosť bola spôsobená porušením povinnosti zo strany zodpovednej pracovníčky V., ktorá mala predložiť evidenciu dochádzky účtovníčke, ktorá spracovávala mzdy. Opomenutie povinnosti uvedená pracovníčka uznala a uviedla do notárskej zápisnice, ktorá bola žalovanému správne orgánu v rámci kontroly predložená.

33. Z obsahu administratívneho spisu mal kasačný súd ďalej za preukázané, že Q. M. a Q. H. vykonávali u sťažovateľa prácu vodičov na základe pracovných zmlúv a do registra Sociálnej poisťovne bol Q. M. prihlásený dňa 27.05.2015 o 11.43 hod. s účinnosťou od 26.05.2015 a Q. H. bol prihlásený dňa 04.06.2015 o 08.26 hod. s účinnosťou od 01.06.2015.

34. Na základe predložených dokladov v administratívnom konaní inšpektor práce v Protokole o výsledku inšpekcie skonštatoval nelegálne zamestnávanie a podľa ust. § 19 ods. 2 písm. a) bod 1 zákona o inšpekcii práce inšpektorát práce uložil sťažovateľovi za porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania pokutu vo výške 5 000,- eur vzhľadom ku skutočnosti, že konštatoval nelegálne zamestnávanie dvoch osôb.

IV.

Právna úprava, právne názory kasačného súdu

35. Podľa ust. § 1 zákona č. 125/2006 Z. z. v znení účinnom v čase vydania prvostupňového rozhodnutia, tento zákon

a) upravuje inšpekciu práce, ktorej prostredníctvom sa presadzuje ochrana zamestnancov pri práci a výkon štátnej správy v oblasti inšpekcie práce,

b) vymedzuje pôsobnosť orgánov štátnej správy v oblasti inšpekcie práce a ich pôsobnosť pri výkone dohľadu podľa osobitného predpisu,

c) ustanovuje práva a povinnosti inšpektora práce a povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby.

36. Podľa ust. § 2 ods. 1 písm. a) bod 4 citovaného zákona, inšpekcia práce je dozor nad dodržiavaním právnych predpisov, ktoré upravujú zákaz nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania.

37. Podľa ust. § 19 ods. 2 písm. a) bod 1 citovaného zákona, 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.

38. Podľa § 19 ods. 6 zákona č. 125/2006 Z. z., inšpektorát práce pri ukladaní pokuty podľa odsekov 1 a 2 zohľadňuje jej preventívne pôsobenie a pri určovaní výšky pokuty prihliada najmä na

- a) závažnosť zisteného porušenia povinností a závažnosť ich následkov,
- b) počet zamestnancov zamestnávateľa a riziká, ktoré sa vyskytujú v činnosti zamestnávateľa,
- c) počet nelegálne zamestnaných fyzických osôb, ak ide o uloženie pokuty podľa odseku 2 písm. a) prvého bodu,
- d) skutočnosť, či zistené porušenie povinností je dôsledkom neúčinného systému riadenia ochrany práce u zamestnávateľa alebo či ide o ojedinelý výskyt nedostatku,
- e) opakované zistenie toho istého nedostatku.

39. Podľa ust. § 1 zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom v čase vydania prvostupňového rozhodnutia, 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.

40. Podľa § 2 ods. 2 písm. a) zákona č. 82/2005 Z. z., nelegálne zamestnávanie je 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 (Zákonník práce).

41. Podľa ust. § 2 ods. 2 písm. b) zákona č. 82/2005 Z. z., 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 (zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení).

42. Podľa ust. § 3 ods. 1, ods. 2 zákona č. 82/2005 Z. z., fyzická osoba nesmie vykonávať nelegálnu prácu. 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.

43. Ako vyplýva z osobitného predpisu, ktorým je v tomto prípade Zákonník práce, podľa § 42 ods. 1 pracovný pomer sa zakladá písomnou pracovnou zmluvou medzi zamestnancom a zamestnávateľom.

44. Podľa ust. § 226 ods. 2 veta prvá Zákonníka práce, dohoda o vykonaní práce sa uzatvára písomne, inak je neplatná.

45. Podľa ust. § 228a ods. 2 veta prvá Zákonníka práce, dohodu o pracovnej činnosti je zamestnávateľ povinný uzatvoriť písomne, inak je neplatná.

46. Ako vyplýva z ust. § 231 ods. 1 písm. b) zákona č. 461/2003 Z. z. je zamestnávateľ povinný prihlásiť aj zamestnanca v právom vzťahu na základe dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru (dohoda o vykonaní práce, dohoda o pracovnej činnosti, dohoda o brigádnickej práci študentov) na účel úrazového poistenia, garančného poistenia a na účely osobitného predpisu pred vznikom tohto právneho vzťahu, najneskôr pred začatím výkonu práce.

47. Podľa § 21 ods. 3 zákona č. 125/2006 Z. z., na konanie podľa § 4 písm. e) <., § 6 ods. 1 písm. b) <., d) a e) <., § 7 ods. 3 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.

48. Podľa ust. § 47 ods. 1, ods. 3 správneho poriadku, rozhodnutie musí obsahovať výrok, odôvodnenie a poučenie o odvolaní (rozklade). Odôvodnenie nie je potrebné, ak sa všetkým účastníkom konania vyhovuje v plnom rozsahu.

V odôvodnení rozhodnutia správny orgán uvedie, ktoré skutočnosti boli podkladom na rozhodnutie, akými úvahami bol vedený pri hodnotení dôkazov, ako použil správnu úvahu pri použití právnych predpisov, na základe ktorých rozhodoval, a ako sa vyrovnal s návrhmi a námietkami účastníkov konania a s ich vyjadreniami k podkladom rozhodnutia.

49. Predmetom kasačného konania v danej veci je rozhodnutie a postup žalovaného správneho orgánu, ktorým rozhodnutím žalovaný správny orgán rozhodol s konečnou platnosťou o uložení sankcie sťažovateľovi za porušenie zákazu vyplývajúceho z ustanovení zákona č. 82/2005 Z. z.

50. Kasačný súd poukazuje na skutočnosť, že v tomto konkrétnom prípade ide o špecifickú situáciu, nakoľko v zmysle zistených skutočností sa sťažovateľ mal dopustiť protiprávneho stavu tým, že využíval závislú prácu fyzickej osoby

- v dňoch 26.05.2015 a 27.05.2015 do 11.43 hod. Q., bytom N., mal s ním založený pracovnoprávny vzťah podľa osobitného predpisu (zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonníka práce v znení neskorších predpisov), pracovnú zmluvu zo dňa 25.05.2015 a nespĺnil si povinnosť podľa osobitného predpisu (§ 231 ods. 1 písm. b) zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení zákona č. 82/2005 Z. z.) a

- v dňoch 01.06.2015 až 04.06.2015 do 08.26 hod. Q. H., bytom N. S. č. XXX, mal s ním založený pracovnoprávny vzťah podľa osobitného predpisu (zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonníka práce v znení neskorších predpisov), pracovnú zmluvu zo dňa 01.06.2015, a nespĺnil si povinnosť podľa osobitného predpisu (§ 231 ods. 1 písm. b) zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení zákona č. 82/2005 Z. z.).

51. Tieto skutočnosti prvostupňový správny orgán v súvislosti s ust. § 3 ods. 2 v nadväznosti na ust. § 2 ods. 2 písm. b) zákona č. 82/2005 Z. z. vyhodnotil ako porušenie zákona, v dôsledku čoho uložil sťažovateľovi podľa ust. § 19 ods. 2 písm. a) bod 1 zákona č. 125/2006 Z. z. za porušenie povinností vyplývajúcich z predpisov uvedených v § 2 ods. 1 písm. a) bod 4 sankciu - pokutu vo výške 5 000,- eur.

52. Z vyššie citovaného ust. § 19 ods. 2 písm. a) zákona č. 125/2006 Z. z. vyplýva oprávnenie inšpektorátu práce uložiť zamestnávateľovi pokutu za porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania najmenej 5 000,- eur za predpokladu, že ide o nelegálne zamestnávanie dvoch a viac fyzických osôb súčasne.

53. Vychádzajúc z vyššie popísaného zisteného skutkového stavu, z pracovných zmlúv uzatvorených medzi zamestnancami Q. M., Q. H. a zamestnávateľom (sťažovateľom), ako aj z evidencie dochádzky týchto zamestnancov, ktorú sťažovateľ poskytol, mal kasačný súd za to, že v danom prípade nedošlo k naplneniu skutkovej podstaty v zmysle ust. § 19 ods. 2 písm. a) zákona o inšpekcii práce.

54. Podľa významu slova „súčasne“ v zmysle slovníka slovenského jazyka ide o jav vyskytujúci sa, resp. vykonávaný v tom istom čase, čiže zároveň s niečím časovo paralelným, vykonávaný naraz, teda v tom istom čase.

55. Z obsahu predloženého administratívneho spisu nesporne vyplýva, že pán Q. M. bol zamestnaný odo dňa 26.05.2015, pričom do evidencie Sociálnej poisťovne bol prihlásený 26.05.2015 o 11.43 hod.

56. V prípade Q. H. mal kasačný súd nesporne za preukázané, že tento bol zamestnaný odo dňa 01.06.2015, pričom do evidencie Sociálnej poisťovne bol prihlásený dňa 04.06.2015 o 08.26 hod.

57. Z vyššie uvedeného nesporne vyplýva, že k naplneniu skutkového stavu tak, ako je to uvedené v

zákone o inšpekcii práce - „nelegálne zamestnávanie dvoch a viac fyzických osôb súčasne“ dôjsť nemohlo, nakoľko protiprávny stav v každom jednom prípade bol odstránený skôr než nastal v prípade ďalšom, čo teda vylučuje ich časovú spojitosť a súčasnosť.

58. Podľa názoru kasačného súdu v tomto prípade správne orgány zo zisteného skutkového stavu vyvodili nesprávny právny záver.

59. Z výrokovej časti prvostupňového rozhodnutia Inšpektorátu práce v Prešove č. k.: P: 165/2015-R, 2016/376/1054 zo dňa 15.01.2016 je zrejmé, že prvostupňový správny orgán rozhodoval podľa ust. § 19 ods. 2 písm. a) bod 1 zákona č. 125/2006 Z. z., z ktorého vyplýva oprávnenie inšpektorátu uložiť pokutu zamestnávateľovi za porušenie nelegálneho zamestnávania od 2 000,- eur do 200 000,- eur, ak ide o nelegálne zamestnávanie dvoch a viac fyzických osôb súčasne najmenej 5 000,- eur.

60. Z citácie vyššie uvedenej právnej normy je zrejmé, že táto v sebe zahŕňa dva spôsoby správneho trestania za porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania, a to sankciu od 2 000,- eur do 200 000,- eur, avšak v prípade, ak pôjde o nelegálne zamestnávanie dvoch a viac fyzických osôb súčasne najmenej 5 000,- eur.

61. V nadväznosti na odôvodnenie preskúmaného rozhodnutia kasačný súd konštatuje, že v danom prípade nie je dostatočne zrejmé, ktorú časť vyššie uvedenej právnej normy žalovaný správny orgán pri svojom rozhodovaní aplikoval. Z dikcie tohto ustanovenia je podľa názoru Najvyššieho súdu SR zrejmé, že prvú časť tejto právnej normy, pri ktorej je možné uložiť sankciu od 2 000,- eur do 200 000,- eur, je nesporne možné aplikovať v prípade porušenia nelegálneho zamestnávania u jedného zamestnanca, keďže druhá časť tejto právnej normy hovorí o zamestnávaní dvoch a viacerých osôb súčasne, keď je možné uložiť sankciu najmenej 5 000,- eur.

62. Z odôvodnenia rozhodnutí žalovaných správnych orgánov nie je kasačnému súdu dostatočne zrejmé, na základe akých skutkových okolností bola sankcia 5 000,- eur v danom prípade sťažovateľovi uložená. Za predpokladu, že by žalovaný správny orgán konštatoval nelegálne zamestnávanie u jednej fyzickej osoby, mohol uložiť sankciu vyplývajúcu z prvej časti právnej normy v rozpätí od 2 000,- eur do 200 000,- eur. V takomto prípade však bolo jeho povinnosťou uloženú sankciu riadne odôvodniť, vychádzajúc z vyššie citovaného ust. § 19 ods. 6 citovaného zákona.

63. V prípade, ak ukladal sankciu za nelegálne zamestnávanie dvoch a viac fyzických osôb „súčasne“ a uložil sankciu na dolnej hranici, t. j. 5 000,- eur, bolo jeho povinnosťou v administratívnom konaní preukázať splnenie skutkovej podstaty tejto právnej normy, t. j. splnenie podmienky nelegálneho zamestnávania „dvoch a viac fyzických osôb súčasne“.

64. Senát kasačného súdu tak považuje obe správne rozhodnutia vydané v inštančnom postupe za neurčité a nepreskúmateľné, keď správny orgán síce aplikoval právnu normu (§ 19 ods. 2 písm. a) bod 1) na zistený skutkový stav veci, avšak vyššie uvedený rozpor bližšie neobjasnil. Takéto odôvodnenie rozhodnutia potom nezodpovedá ust. § 47 ods. 3 správneho poriadku.

65. V tejto súvislosti Najvyšší súd SR upozorňuje na rozhodovaciu činnosť tunajšieho súdu: „...Rozhodnutie správneho orgánu je nepreskúmateľné a treba ho zrušiť aj vtedy, ak správny orgán svoje rozhodnutie neodôvodnil vôbec, hoci dôvody jeho rozhodnutia možno vyvodit' z obsahu administratívneho spisu. Skutočnosť, že rozhodnutie je zrozumiteľné pre orgán, ktorý ho vydal, nepostačuje, lebo rozhodnutie musí byť zrozumiteľné aj pre ostatných účastníkov konania, najmä ak sa ním účastníkovi ukladá konkrétna povinnosť.“ (bližšie pozri rozsudok NS SR sp. zn. 4So/226/04 z 19.10.2005) a taktiež, že: „...Vôľná úvaha pri rozhodovaní o výške pokuty za správny delikt je myšlienkový proces, v rámci ktorého má správny orgán zvažovať závažnosť porušenia právnych predpisov vo vzťahu ku každému zisteniu protiprávneho konania, jeho následky, dobu protiprávnosti, aby uložená sankcia spĺňala nielen požiadavku represie, ale aj preventívny účel...“ (bližšie pozri rozsudok NS SR sp. zn. 2Sžp/16/2011 zo dňa 30.05.2011).

66. Vychádzajúc zo stabilnej judikatúry Ústavného súdu SR kasačný súd považuje za potrebné uviesť, že neoddeliteľnou súčasťou princípov právneho štátu, zaručeného v čl. 1 Ústavy SR, je aj princíp právnej istoty a spravodlivosti (princíp materiálneho právneho štátu), ktorý spočíva okrem iného v tom, že všetky subjekty práva môžu odôvodnene očakávať, že ich príslušné štátne orgány budú konať a rozhodovať podľa platných právnych predpisov a že ich budú správne vykladať a aplikovať (napr. II. ÚS 10/2002, II. ÚS 234/04). Rešpektovanie princípu právnej istoty musí byť prítomné v každom rozhodnutí orgánu verejnej moci, a to tak v oblasti normotvornej, ako aj v oblasti aplikácie práva, keďže práve na ňom sa hlavne a predovšetkým zakladá dôvera občanov, ako aj právnických osôb k orgánom verejnej moci (IV. ÚS 92/09, ÚS 17/99 nález z 22.09.1999, I. ÚS 44/1999 nález z 13.10.1999).

67. Podľa čl. 2 ods. 2 Ústavy SR, štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

68. Podľa čl. 152 ods. 4 Ústavy SR, výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou.

69. Z citovanej právnej úpravy vyplýva, že 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 súvislosti od ústavou chránených hodnôt pôsobí reštriktívne alebo extenzívne na dikeiu zákonných pojmov. Obsah zákonnej právnej normy teda 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.

70. Z uvedených dôvodov bolo povinnosťou Inšpektorátu práce Prešov ako aj Národného inšpektorátu v Košiciach v danom prípade vykonať výklad danej právnej normy ustanovenej v § 3 ods. 2 v spojení s § 2 ods. 2 písm. b) zákona č. 82/2005 Z. z. v kontexte s účelom tohto zákona, a to s prihliadnutím na všetky okolnosti daného prípadu.

71. Cieľom zákonodarcu pri právnej úprave zákazu nelegálneho zamestnávania ustanovenom v § 3 ods. 2 citovaného zákona bolo zamedziť nelegálnemu zamestnávaniu fyzických osôb. Vzhľadom na okolnosti prípadu sa kasačnému súdu postup žalovaného javí ako šikanózný, keď formalistickým výkladom právnej úpravy nelegálneho zamestnávania stanovenej v § 3 ods. 2 v spojení s § 2 ods. 2 takmer počítal hodiny pre splnenie včasnosti registrácie v Sociálnej poisťovni.

72. Najvyšší súd SR konštatuje, že účelom zákona o inšpekcii práce a zákona o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní je ochrana pracovného trhu pred nelegálnou prácou a nelegálnym zamestnávaním, a preto i výklad a aplikácia príslušných ustanovení zákona má vychádzať z jeho zmyslu a účelu a nemôže byť len formálny pri skúmaní otázky naplnenia príslušnej skutkovej podstaty správneho deliktu.

73. Najvyšší súd SR po oboznámení sa s obsahom spisového materiálu, po preskúmaní napadnutého rozhodnutia krajského súdu dospel k záveru, že kasačná sťažnosť je dôvodná.

74. Na základe vyššie uvedeného kasačný súd dospel k záveru, že rozhodnutie žalovaného je nepreskúmateľné, preto rozsudok Krajského súdu v Prešove č. k. 1S/22/2016-41 zo dňa 31.01.2017 postupom podľa ust. § 462 ods. 2 SSP zmenil tak, že zrušil rozhodnutie žalovaného zo dňa 10.05.2016 č. OPS/BEZ/2016/3335, O-149/2016 a rozhodnutie Inšpektorátu práce Prešov č. k.: P: 165/2015-R, 2016/376/1054 zo dňa 15.01.2016 a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

75. Podľa ust. § 469 SSP, ak dôjde k zrušeniu napadnutého rozhodnutia a k vráteniu veci na ďalšie konanie a nové rozhodnutie, krajský súd aj orgán verejnej správy sú viazaní právnym názorom kasačného súdu.

76. V tejto súvislosti kasačný súd dáva žalovanému správnenému orgánu do pozornosti novelizované ustanovenie § 2 v spojení s ust. § 7ca zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní, ktoré ust. § 2 ods. 2 bod b) účinného od 01.01.2018 stanovilo lehotu na prihlásenie do registra 7 dní.

77. Z vládneho návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov nesporne vyplýva, že na účely skúmania nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania je žiaduce eliminovať určité situácie oneskoreného ohlásenia vzniku pracovnoprávneho vzťahu a štátnozamestnaneckého pomeru do príslušného registra Sociálnej poisťovne a vylúčiť prípady, keď zamestnávateľ túto povinnosť sám a bez zistenia nesplnenia tejto povinnosti kontrolnými orgánmi splnil len s malým oneskorením.

78. Zamestnávateľ je v zmysle novely zákona povinný splniť si prihlasovaciu povinnosť v lehote 7 dní od uplynutia lehoty na splnenie povinnosti podľa § 231 ods. 1 písm. b) zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov, najneskôr však do začatia výkonu kontroly nelegálneho zamestnávania začatej pred uplynutím tejto 7-dňovej lehoty. To znamená, že ak kontrolný orgán príde po čase, kedy zamestnanec začal vykonávať svoju činnosť, a to v lehote 7 dní a zistí, že zamestnávateľ si ešte nesplnil prihlasovaciu povinnosť, konštatuje nelegálne zamestnávanie. Ak si však zamestnávateľ splní oznamovaciu povinnosť v lehote uvedených 7 dní a stihne tak spraviť pred výkonom kontroly, kontrolný orgán nemôže konštatovať nelegálne zamestnávanie.

79. Žalovaný správny orgán sa musí nanovo vysporiadať i s novou právnou úpravou a skúmať, či táto novšia úprava nie je priaznivejšia pre sťažovateľa. Ide tu o rešpektovanie princípov správneho trestania a aplikácie nepravej retroaktivity, ktorá je prípustná, ak je v prospech páchatel'a. Uvedené skutočnosti vyplývajú i z čl. 50 ods. 6 Ústavy SR, ako i z príslušných medzinárodných dokumentov. Nelegálne zamestnávanie bolo zistené Inšpektorátom práce Prešov dňa 04.08.2015. V čase rozhodovania kasačného súdu, ako to vyplýva zo skutkových okolností prípadu, nie je konanie sťažovateľa už porušením právnej povinnosti, a to vzhľadom na novšiu priaznivejšiu úpravu pre sťažovateľa.

80. Vzhľadom na uvedené skutočnosti a aplikáciu revízneho princípu v rozhodovacej činnosti kasačného súdu, bolo potrebné rozsudok krajského súdu zmeniť a rozhodnutia správnych orgánov vydané v inštančnom postupe zrušiť.

81. O trovách konania rozhodol Najvyšší súd SR s prihliadnutím na ust. § 170 písm. a) v spojení s ust. § 467 ods. 1, ods. 2 SSP tak, že úspešnému sťažovateľovi priznal plný nárok na náhradu trov súdneho konania, o ktorých vyčíslení bude rozhodovať Krajský súd v Prešove.

82. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v senáte zloženom pomerom hlasov 3:0 (§ 3 ods. 9 veta tretia zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom od 01.05.2011).

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku opravný prostriedok nie je prípustný.