

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 8Asan/28/2018
Identifikačné číslo spisu: 8017200501
Dátum vydania rozhodnutia: 24.10.2019
Meno a priezvisko: Mgr. Peter Melicher
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2019:8017200501.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom predsedu senátu Mgr. Petra Melichera a členov senátu JUDr. Jaroslavy Fúrovej a JUDr. Eriky Šobichovej v právnej veci žalobcu: MECOM GROUP, s.r.o., so sídlom Poľná 4, 066 01 Humenné, zastúpeného JUDr. Milanom Sedlákom st., advokátom, Kukučínova 19, 040 01 Košice proti žalovanému: Národný inšpektorát práce, Masarykova 10, 040 01 Košice, v konaní o správnej žalobe vo veci správneho trestania, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného zo dňa 22. mája 2017 č. OPS/BEZ/2017/3675, 0-173/2016, v konaní o kasačnej sťažnosti proti rozsudku Krajského súdu v Prešove č.k. 1 S/31/2017-137 zo dňa 13. decembra 2017 v spojení s opravným uznesením č.k. 1S/31/2017-181 zo dňa 20. septembra 2018, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Prešove č.k. 1S/31/2017-137 z 13. decembra 2017 v spojení s opravným uznesením č.k. 1S/31/2017-181 zo dňa 20. septembra 2018 m e n í tak, že rozhodnutie žalovaného č. OPS/BEZ/2017/3675, 0- 73/2016 zo dňa 22. mája 2017 z r u š u j e a vec mu v r a c í a na ďalšie konanie.

Sťažovateľovi proti žalovanému p r i z n á v a nárok na úplnú náhradu trov konania na krajskom súde a kasačnom súde.

Odôvodnenie

O d ô v o d n e n i e :

1. Napadnutým rozsudkom v spojení s opravným uznesením Krajský súd v Prešove (ďalej len „ krajský súd alebo správny súd“) zamietol žalobu žalobcu, ktorou sa domáhal preskúmania rozhodnutia žalovaného č.OPS/BEZ/2017/3675, 0-173/2016 zo dňa 22.5.2017, ktorým žalovaný ako odvolací orgán podľa § 6 ods. 1 písm. b/ a ust. § 21 ods. 3 zákona č 125/2006 Z.z. o inšpekcii práce odvolanie žalobcu zamietol a rozhodnutie Inšpektorátu práce Prešov č.k. 22/2016-R zo dňa 07.02.2017, ktorým správny orgán prvého stupňa na základe § 19 ods. 1 písm. a/ zákona o inšpekcii uložil žalobcovi pokutu vo výške 2.000,-Eur za porušenie povinnosti vyplývajúcich z § 22 ods. 5 zákona č. 124/2006 Z.z. o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci, potvrdil.

2. Správny súd v odôvodnení napadnutého rozsudku uviedol, že z vôle zákonodarcu vlozenej do obsahu

právnych predpisov nepochybne vyplýva, že celý systém správneho trestania za správne delikty je postavený na princípe objektívnej zodpovednosti, teda zdôrazňuje zodpovednosť za výsledok. Otázka zavinenia na rozdiel od priestupkového konania pri vyvodzovaní zodpovednosti za správne delikty nezohráva význam, nakoľko pri konaní o správnych deliktoch sa preukazuje len porušenie právnej povinnosti. Nemožno teda pri vyvodzovaní zodpovednosti za správny delikt poukazovať ani na 4 základné znaky (subjekt, subjektívna stránka, objekt, objektívna stránka) používané pri klasifikácii tých deliktov, ktoré sú postihované na základe zavinenia. K zániku resp. redukcii zodpovednosti za správny delikt a následnému upusteniu od uloženia zodpovedajúcej sankcie by mohlo dôjsť len za existencie liberačných dôvodov stanovených priamo v zákone, podľa ktorého sa potrestanie uskutočňuje.

3. Ďalej súd zdôraznil, že podľa ustálenej judikatúry (najmä nález Ústavného súdu SR č.k. II.ÚS 127/07-21 a rozhodnutia Najvyššieho súdu SR (sp. zn. 6Sžo/84/2007, ďalej sp. zn. 6Sžo/98/2008, sp. zn. 1Sžo/33/2008, sp. zn. 2Sžo/5/2009) nie je úlohou súdu pri výkone správneho súdnictva nahradzovať činnosť správnych orgánov, ale len preskúmať zákonnosť ich postupov a rozhodnutí, teda to, či oprávnené a príslušné správne orgány pri riešení konkrétnych otázok vymedzených žalobou rešpektovali príslušné hmotnoprávne a procesnoprávne predpisy. Preto správne mu súdu neprislúcha ani takto vymedzený rámec prieskumu rozšíriť. V rámci takto vymedzeného rámca súdneho prieskumu a po vyhodnotení závažností žalobných dôvodov vo vzťahu k napadnutému administratívne rozhodnutiu správneho orgánu a obsahu pripojeného administratívneho spisu správny súd konštatoval, že nezistil dôvod na to, aby sa odchýlil od logických argumentov a relevantných právnych záverov spolu so správnu citáciou dotknutých právnych noriem obsiahnutých v odôvodnení napadaného rozhodnutia, ktoré vytvárajú dostatočné východiská pre výrok napadaného administratívneho rozhodnutia.

4. Vo vzťahu k preukázaniu porušenia správnych predpisov žalobcom, ako aj k výške uloženej pokuty za správny delikt sa stotožnil so skutkovými závermi a odôvodnením napadnutého administratívneho rozhodnutia. Z obsahu administratívneho spisu jednoznačne vyplýva, že prvostupňové rozhodnutie bolo vydané na podklade protokolu o zistení porušenia správnych predpisov žalobcom č. IPV-12-35-2.2/P-A22,25-16 zo dňa 21.07.2016. Uvedený protokol potvrdil, že sa žalobca dopustil porušenia ust. § 22 ods. 5 zákona č. 124/2006 BOZP, pretože v období od 01.02.2015 až do prerokovania protokolu dňa 26.07.2016 zlučil funkciu autorizovaného bezpečnostného technika zamestnanca Z. I. J., nar. XX.XX.XXXX v pracovnej zmluve zo dňa 01.05.2012 v znení Dodatkov č. 1. 2 a 3 (dohodnutý druh práce vedúci údržby a energetiky) aj s funkciami prípravy údržby a plánov opráv, dohľadu nad nákladmi údržby, predovšetkým na súčiastky, hodinami odpracovanými zamestnancami alebo externými dodávateľmi a prípravou hlásení, zodpovednosti za zabezpečenie dodávok energií - voda, zemný plyn, elektrická energia, technické plyny, zodpovednosti za zabezpečenie čistenia odpadových vôd, zodpovednosti za implementáciu legislatívy v oblasti odpadového hospodárstva, vodného hospodárstva, zodpovednosti za zabezpečenie plynulej prevádzky strojných zariadení čistenia odpadových vôd. vodného hospodárstva a plynového zariadenia napriek tomu, že funkciu autorizovaného bezpečnostného technika možno iba výnimočne zlučiť s inými odbornými činnosťami zameranými na zabezpečovanie ochrany života alebo zdravia zamestnanca, prevenciu závažných priemyselných havárií, ochranu pred požiarom a na vykonávanie odborných prehľadov a odborných skúšok vyhradených technických zariadení. Porušenie povinnosti žalobcom bolo zistené v období od 15.04.2016 do 26.07.2016 pri výkone inšpekcie práce.

5. Pokiaľ ide o systém ukladania správnych deliktov, predmetná pokuta bola uložená za porušenie konkrétnej právnej povinnosti, a to ust. § 22 ods. 5 BOZP, ktorý zakazuje zlučiť funkciu BT a ABT s inými odbornými činnosťami s výnimkou odborných činností zameraných na zabezpečovanie ochrany života zamestnanca a ďalšími činnosťami tam uvedenými. Jedná sa teda o hypotézu a dispozíciu právnej normy, pričom sankcia v zákone č. 124/2006 Z.z. nie je uvedená. Sankcia tejto právnej normy je uvedená v § 19 zákona č. 125/2006 Z.z., v spojení s § 2 ods. 1 písm. a) prvom až treťom bode cit. zákona.

6. V tomto prípade bola sankcia uložená za kumulovanie funkcií ABT zamestnanca Z. I. J., teda tak, ako je uvedené vo výrokovej časti rozhodnutia za porušenie § 22 ods. 5 zákona č. 124/2006. Túto právnu normu aj citoval správny orgán vo svojom sankčnom rozhodnutí. K žalobným dôvodom žalobcu uviedol, že táto sankcia v žalovanom rozhodnutí bola uložená za toto konkrétne porušenie právnej normy. Nestotožnil sa so žalobnými dôvodmi, ktoré poukazujú na zabezpečenie celkového systému ochrany bezpečnosti zdravia pri práci u žalobcu, pretože toto rozhodnutie nehodnotilo komplexný systém bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci u žalobcu, ale sankcionovalo porušenie konkrétnej právnej normy, ktorej nedodržanie bolo zistené pri výkone kontroly.

7. K ďalšiemu žalobnému dôvodu uvádzanému žalobcom, v ktorom poukázal, že nebolo preukázané okrem samotnej pracovnej zmluvy, že skutočne aj došlo ku kumulácii funkcie ABT zamestnanca, že teda nebolo preukázané, že aj v skutočnosti ABT vykonával iné funkcie, okrem funkcie ABT, k tomuto správny súd uviedol nasledovné:

8. Mal za to, že z citovaných ustanovení Zákonníka práce vyplynulo, že pracovná zmluva predstavuje právny úkon, na základe ktorého vzniká pracovnoprávny vzťah. Obsah pracovnoprávneho vzťahu je definovaný v pracovnej zmluve. Od momentu vzniku pracovnoprávneho vzťahu, ktorý bol založený pracovnou zmluvou majú povinnosti tak zamestnanec, ako aj zamestnávateľ. Zamestnávateľ je povinný zamestnancovi pridelovať dohodnutú prácu a zamestnanec je povinný plniť pracovné úlohy zamestnávateľa. Jednou z podstatných náležitostí pracovnej zmluvy aj druh práce, ktorý má byť dohodnutý v pracovnej zmluve. Vzhľadom na vyššie uvedené ustanovenia Zákonníka práce preto správny súd nepovažoval takýto argument zo strany právneho zástupcu žalobcu za súladný s dobrými mravmi tak, ako je toto interpretačné pravidlo vymedzené v § 15 Zákonníka práce. Ak by správny súd pripustil takýto výklad obsahu pracovnej zmluvy a argument, že v skutočnosti zamestnanec vykonával iný druh práce ako bol dojednaný v pracovnej zmluve, takýto výklad by vlastne v prenesenom význame znamenal, že právne úkony, ktoré zamestnávateľ - žalobca vykonával sám nerešpektoval, resp. nimi len fingoval skutočný obsah dojednanej práce. Realita by v takomto prípade bola diametrálne odlišná od obsahu uzatvorených pracovnoprávnych úkonov. Preto takéto argumenty správny súd pri hodnotení rozdielu medzi obsahom dojednanej práce a jej konkrétnemu výkonu musel odmietnuť.

9. V konaní o tomto správnom delikte sa uplatňuje objektívna zodpovednosť za porušenie konkrétneho citovaného zákonného ustanovenia § 22 ods. 5 zákona č. 124/2006 Z.z. o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci, preto zostáva bez významu tá časť právnej argumentácie žalobcu, ktorá poukázala na komplexný systém BOZP, ktorý bol u žalobcu zabezpečený okrem dotknutého ABT Z. J. aj externými dodávateľskými firmami.

10. Správny súd mal za to, že k zániku, resp. k redukcii zodpovednosti za uvedený správny delikt a následnému upusteniu od uloženia zodpovedajúcej sankcie by mohlo dôjsť len za existencie liberačných dôvodov stanovených priamo v zákone, podľa ktorého sa uskutočňuje potrestanie. V tomto konkrétnom prípade, ako už bolo vyššie uvedené sankciu obsahuje § 19 zákona č. 125/2006 Z.z., pričom zákon č. 125/2006 Z.z. takéto liberačné dôvody neobsahuje, a preto prvostupňový správny orgán ani žalovaný nemohli na ne pri rozhodovaní prihliadať.

11. Námietka žalobcu týkajúca sa neprimeranosti a výšky uloženej pokuty rovnako nebola podľa názoru správneho súdu dôvodná, a to s ohľadom na uplatnenie správnej úvahy v prejednávanej veci, ktorej významnou stránkou sú jej zákonné limity. Tieto zákonné limity nesmie správny orgán prekročiť, v opačnom prípade je možné označiť rozhodnutie správneho orgánu za nezákonné. S poukazom na ust. § 195 písm. e) Správneho súdneho poriadku je súd v správnom súdnictve oprávnený hodnotiť práve to, či

správny orgán tieto zákonné limity právnej úvahy neprekročil.

12. V tejto súvislosti odkázal správny súd na rozhodnutie Najvyššieho súdu SR zo dňa 02.06.2011 sp. zn. 8Sžo/163/2010, kde možno nájsť určité kvalifikačné kritériá posudzujúce primeranosť uplatnenia správnej úvahy vo vzťahu k uloženej sankcii za delikt. Vychádzajúc z týchto kritérií stanovených pre prípustnosť správnej úvahy mal správny súd za to, že v prejednávanom prípade neboli medze správnej úvahy prekročené a pri jej ukladaní boli dodržané zásady logického myslenia, pričom rozhodnutie o uložení sankcie vychádzalo z dostatočne zisteného skutkového stavu a bolo aj náležite zdôvodnené závažnosťou porušenia správnych predpisov. Tak prvostupňový správny orgán, ako aj odvolací správny orgán dostatočne vyargumentovali výšku uloženej pokuty v sume 2000 eur, pričom aj citovali rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 2Sž-o-Ks/56/2006, podľa ktorého sankcia musí mať silu odradiť od nezákonného postupu aj iné právnické osoby, ktoré sú nositeľmi rovnakých zákonných povinností. Takýto účinok však môže vyvolať iba postih zodpovedajúci významu chráneného záujmu včas a vecne správne vyvodený. Ak ide o finančný postih, nemôže byť neprimerane mierny vo vzťahu k závažnosti protiprávneho konania a jeho následkom, nevyhnutne teda musí v sebe obsahovať aj represívnu zložku. Výšku uloženej pokuty prvostupňový správny orgán, ako aj odvolací správny orgán odôvodnili závažnosť protiprávneho konania. Skutočnosťou, že sa nejedná o ojedinelý nedostatok, nakoľko boli zistené pri výkone kontroly dva nedostatky dobou trvania nedostatku, ale napríklad aj na to, že účastník konania - žalobca nedostatky odstránil a nedodržanie zákonných povinností nebolo príčinou poškodenia zdravia zamestnancov žalobcu, z uvedených dôvodov pokuta bola uložená vlastne v dolnej polovici a až pri minimálnej hranici pokuty, keďže zákon umožňuje uložiť pokutu až do výšky 100 000 eur.

13. S poukazom na tieto skutočnosti nemožno výšku pokuty uloženú žalobcovi za ním spáchaný správny delikt približujúcu sa minimálnej hranici zákonného rozpätia, keďže dolnú hranicu zákon neustanovuje, označiť za neproporcionálnu a neprimeranú povahe správneho deliktu a jeho negatívnym dôsledkom, ktorým je ohrozenie BOZP. Preskúmané rozhodnutie žalovaného má všetky formálne i obsahové náležitosti rozhodnutia v zmysle ustanovení Správneho poriadku, pričom vychádza z dostatočne zisteného skutkového stavu, ktorý bol aj logicky vyhodnotený a v súlade so zákonom riadne právne posúdený. O náhrade trov konania správny súd rozhodoval v zmysle ust. § 167 a contrario Správneho súdneho poriadku tak, že keďže žalobca v konaní nebol úspešný, nárok na náhradu trov konania mu nepriznal a súčasne u žalovaného správneho orgánu postupom v zmysle § 168 Správneho súdneho poriadku súd nezistil výnimočné dôvody na to, aby mu bolo možné priznať náhradu trov konania voči žalobcovi.

II. Kasačná sťažnosť, vyjadrenia

14. Proti právoplatnému rozsudku krajského súdu sťažovateľ v postavení žalobcu podal kasačnú sťažnosť v zákonom stanovenej lehote. Sťažovateľ podal kasačnú sťažnosť z dôvodov podľa § 440 g/ SSP pre nesprávne právne posúdenie veci. Správny súd sa vôbec nezaoberal naplnením skutkovej podstaty správneho deliktu, zamieňa porušenie právnej povinnosti s naplnením skutkovej podstaty správneho deliktu.

15. Podľa názoru sťažovateľa nestačí správny orgán len poukázať na písomný dôkaz, ale je potrebné jednoznačne, náležite a bez pochyb preukázať či už porušenie právnej povinnosti a potom navyše aj naplnenie skutkovej podstaty správneho deliktu, teda najmä na kvalifikované porušenie právnej povinnosti. Toto sa v danom prípade nestalo, keďže žalovaný len poukazuje na dôkaz - písomnú pracovnú zmluvu a nepreukazuje ním dokonca ani len reálny výkon nezlučiteľných činností. Je zrejme, prečo správny súd zotrval na konštrukcii negatívneho následku, pričom mal správny súd za to, že len z koncepcie objektívnej zodpovednosti automaticky odpadá pri šetrení naplnenia skutkovej podstaty správneho deliktu skúmaním naplnenia ostatných jeho podmienok, pretože ak by tieto jednotlivé znaky skutkovej podstaty správneho deliktu bližšie rozobral a neskízol len do mechanického a právne

nesprávneho hodnotenia len porušenia právnej povinnosti ako naplnenia skutkovej podstaty správneho deliktu, celkom iste by musel logicky dospieť k inému právnomu záveru.

16. Poukázal, že svojim teoreticko právnym významom je správny delikt postavený na úroveň trestno právneho súdneho deliktu, rozhodným pre jeho posúdenie je len nižší stupeň spoločenskej nebezpečnosti. Nejde logicky z vôle zákonodarcu o trestanie akéhokoľvek protiprávneho konania, ale takého, ktoré predpokladá zákon čo do naplnenia skutkovej podstaty správneho deliktu, teda ktoré je právne spôsobilé vyvolať nejaký konkrétne negatívny dôsledok. Z teórie práva resp. právnych predpisov vyplýva, že nie každé porušenie právnej povinnosti je trestané, nie každé je správnym deliktom. Preto za situácie, že samotný zákonodarca pomenúva porušenie právnej povinnosti správnym deliktom, je potrebné správne si vyložiť skutkovú podstatu správneho deliktu a neopomínať naplnenie aj ostatných jej znakov. Pre skúmanie správneho deliktu a nielen porušenia právnej povinnosti by teda malo ísť o nejaké špecifické protiprávne konanie, ktorého znaky sú uvedené v zákone a ktoré v prípade jeho naplnenia orgán verejnej správy trestá sankciou ustanovenej v administratívno právnej norme. Zákonodarca sa rozhodol sankcionovať v danom prípade správny delikt, pretože to tak uvádza aj v osobitnom predpise. V zmysle ustanovenia § 19 ods. 1 Zákona o inšpekcii práce, zákonodarca uvádza možnosť kontrolnému správnomu orgánu uložiť sankciu, práve pre prípad správneho deliktu a nielen nejakého protiprávneho konania.

17. V prípade správnych deliktov právnických osôb ide o objektívnu zodpovednosť a nie je potrebné preukazovať tým zavinenie, podľa názoru žalobcu je ale nesprávny právny názor správneho súdu, že už len zo samotnej existencie objektívnej zodpovednosti by malo vyplývať, či vyplývala nepotrebnosť skúmania ďalších znakov skutkovej podstaty aj preto, že dochádza potom k logickej nezrovnalosti a to, že sa trestá príčina (síce predchádzanie negatívneho stavu), ktorá nemusí ale nutne viesť k negatívnomu stavu.

18. S poukazom na § 19 ods. 1 zákona podľa ktorého Inšpektorátu práce je oprávnený uložiť pokutu zamestnávateľovi za porušenie povinnosti vyplývajúcich z predpisov uvedených v § 2 odsek 1 písm. a/ v treťom bode. V danom prípade Zákon o inšpekcii práce hovorí síce o porušení povinnosti, no s ohľadom na znenie samotného § 19 musí resp. by malo ísť v prvom rade o správny delikt. Sťažovateľ práve preto namietal, že prvostupňový správny orgán ani žalovaný nepreukázali nakoniec skutkovú podstatu správneho deliktu.

19. Zmyslom nezlučovania funkcií v zmysle § 22 ods. 5 Zákona o BOZP, ktorým je ochraňovanie riadneho výkonu BPS. Žalovaný dokonca aj správny súd nesprávne vysvetľujú právnu normu, dokonca pre podporu takéhoto názoru ho zdôvodňujú na podklade úplne nesprávne ustáleného skutkového stavu. Objektom skutkovej podstaty správneho deliktu je v posudzovanom prípade celkom istotne zabezpečenie riadneho výkonu BTS. Objektívnu stránkou skutkovej podstaty správneho deliktu je / malo byť v danom prípade skúmanie celého konania, ktoré síce nemusí mať zavinenie, no je uceleným celkom od preukázania porušenia právnej povinnosti, to znamená nezákonného zlúčenia činnosti BT/ABT v rozpore so zákonom, ktorá aspoň teoreticky spôsobila vyvolať ohrozenie výkonu BTS a najmä medzi nimi je príčinná súvislosť. V právnom posúdení správnym súdom úplne absentuje definovanie akejkoľvek logickej väzby len hoc pravdepodobnosti dosiahnutia škodlivého následku, teda nejakej príčinnej súvislosti, ktorá s ohľadom na skutkový stav veci celkom istotne neexistuje. Nie je jasné, že ako by bolo možné v situáciách keď sťažovateľ mal riadne zabezpečený výkon BTS zmluvne, aj pri teoretickom pripustení nezákonného zlúčenia s funkciou niekoho kto sa ani nemá rátať do výkonu BTS, mohol spôsobiť nejaký negatívny následok, ktorým je ohrozenie jeho výkonu.

20. Zdôraznil, že nie každé porušenie zákona je nutne správnym deliktom. Podľa názoru sťažovateľa najprv mal správny orgán jednoznačne a správne právne preukázať protiprávne konanie a naplnenie skutkovej podstaty a až potom mohol mať právo žalobca sa vyvíňovať, nie opačne.

21. Žalobca mal jednoznačne za nepreukázané samotné porušenie právnej povinnosti žalovaným. Žalobca poukázal najmä to, že len samotným poukazom na písomnú pracovnú zmluvu nie je ešte preukázané porušenie právnej povinnosti ale že i táto by mala byť nejakou preukázaná reálne.

Zamestnávateľ tomuto zamestnancovi neprideľoval prácu v rámci rozsahu vymedzenom v pracovnej zmluve tak, že by sa tým porušoval zákon v konkrétnom ohľade, pretože mu prideľoval prácu v rozsahu menšom ako tomu je dojednané v pracovnej zmluve a týmto mu nezákonne nezlučoval funkciu.

22. Podľa názoru sťažovateľa nie žalobca sa mal vyvíňovať a dokazovať opak, ale žalovaný i správny orgán mu jednoznačne mal preukázať, či už porušenie právnej povinnosti no najmä spáchanie správneho deliktu.

23. Vo vzťahu k možnej moderácii uviedol, že už len z názvu kontroly vyplýva celkom istotne a jedine to, že sa hodnotí celkovo a komplexne systém zabezpečenia BTS a nielen nejaké konkrétne porušenie právnej povinnosti. Navrhol kasačnému súdu, aby rozsudok krajského súdu zrušil a vec vrátil krajskému súdu na ďalšie konanie, alebo rozsudok krajského súdu zmenil tak, že zruší napadnuté rozhodnutie žalovaného ako aj prvostupňového orgánu verejnej správy a vec mu vráti na ďalšie konanie.

24. Ku kasačnej sťažnosti sa vyjadril žalovaný, uviedol, že rozsudok krajského súdu považuje za vecne správny a zákonný, navrhol, aby bola kasačná sťažnosť ako nedôvodná zamietnutá.

III. Konanie pre kasačným súdom, právne názory

25. Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP) postupom podľa § 452 ods. 1 SSP v spojení s § 439 SSP preskúmal prípustnosť kasačnej sťažnosti a po zistení, že kasačnú sťažnosť podal sťažovateľ včas (§ 443 ods. 2 písm. a/ SSP), poukazujúc aj na ustanovenie § 453 ods. 2 SSP, veta za bodkočiarkou, s prihliadnutím na to, že v predmetnej veci ide o prieskum rozhodnutia žalovaného vo veciach správneho trestania. Z tohto dôvodu nebol viazaný sťažnostnými bodmi, preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť je dôvodná (§ 462 SSP).

26. Kasačný súd rozhodol bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP) s tým, že deň vyhlásenia rozhodnutia 24.10.2019 bol vyhlásený na úradnej tabuli súdu a na internetovej stránke NS SR - www.nsud.sk (§ 137 ods. 4 SSP v spojení s § 452 ods. 1 SSP).

27. Podľa § 2 ods. 1 a 2 SSP 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.

(2) 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.

28. Podľa § 194 ods. 1 a 2 SSP správnym trestaním sa na účely tohto zákona rozumie rozhodovanie orgánov verejnej správy o priestupku, správnom delikte alebo o sankcii za iné podobné protiprávne konanie.

(2) Ak nie je v tejto hlave ustanovené inak, použijú sa na konanie vo veciach správneho trestania ustanovenia o konaní o všeobecnej správnej žalobe.

29. Podľa § 195 ods. 1 a 2 SSP správny súd nie je vo veciach správneho trestania viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby, ak

a) zistenie skutkového stavu orgánom verejnej správy bolo nedostačujúce na riadne posúdenie veci alebo skutkový stav, ktorý vzal orgán verejnej správy za základ napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia, je v rozpore s administratívnymi spismi alebo v nich nemá oporu,

b) ide o skúmanie otázky zániku zodpovednosti za priestupok, uplynutia prekluzívnej lehoty alebo premlčacej lehoty, v ktorej bolo možné vyvodiť zodpovednosť za iný správny delikt alebo za iné

podobné protiprávne konanie,

c) ide o základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku, ktoré je potrebné použiť na správne trestanie,

d) ide o dodržanie zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona, ktoré je potrebné použiť aj na ukladanie sankcií v rámci správneho trestania,

e) ide o skúmanie, či uložený druh sankcie a jej výška nevybočili z rozsahu správnej úvahy orgánu verejnej správy. Správnym trestaním sa na účely tohto zákona rozumie rozhodovanie orgánov verejnej správy o priestupku, správnom delikte alebo o sankcii za iné podobné protiprávne konanie.

(2) Ak nie je v tejto hlave ustanovené inak, použijú sa na konanie vo veciach správneho trestania ustanovenia o konaní o všeobecnej správnej žalobe.

30. Podľa § 453 ods. 1 až 3 SSP kasačný súd je viazaný rozsahom kasačnej sťažnosti; to neplatí, ak od rozhodnutia o napadnutom výroku závisí výrok, ktorý kasačnou sťažnosťou nebol dotknutý.

(2) Kasačný súd je viazaný sťažnostnými bodmi; to neplatí, ak napadnuté rozhodnutie bolo vydané v konaní, v ktorom krajský súd nebol viazaný žalobnými bodmi. Na dôvody, ktoré účastník konania uviedol až po uplynutí lehoty na podanie kasačnej sťažnosti, kasačný súd neprihliada.

(3) Kasačný súd nie je viazaný sťažnostným návrhom.

31. Podľa § 454 SSP na rozhodnutie kasačného súdu je rozhodujúci stav v čase právoplatnosti napadnutého rozhodnutia krajského súdu.

32. Podľa § 19 ods. 1 Zákona č. 125/2006 Z.z. Inšpektorát práce je oprávnený uložiť pokutu, ak tento zákon neustanovuje inak,

a) 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 eur, a ak v dôsledku tohto porušenia vznikol pracovný úraz, ktorým bola spôsobená smrť alebo ťažká ujma na zdraví, najmenej 33 000 eur,

b) fyzickej osobe, ktorá je podnikateľom a nie je zamestnávateľom, za porušenie povinností vyplývajúcich z tohto zákona a z predpisov uvedených v § 2 ods. 1 písm. a) treťom bode v sume podľa písmena a),

c) vedúcim zamestnancom a štatutárnym orgánom podľa osobitného predpisu, 25) ktorí svojím zavinením porušili povinnosti vyplývajúce z predpisov uvedených v § 2 ods. 1 písm. a), záväzky vyplývajúce z kolektívnych zmlúv, dali pokyn na také porušenie alebo zatajili skutočnosti dôležité na výkon inšpekcie práce, až do štvornásobku ich priemerného mesačného zárobku,

d) zrušené od 1.1.2012.

33. 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.

34. 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, 26) ak tento zákon neustanovuje inak. Všeobecné predpisy o správnom konaní sa nevzťahujú na vydanie oprávnenia, preukazu, osvedčenia a povolenia podľa tohto zákona.

35. Podľa § 46 Zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní 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.

36. Podľa § 47 ods. 1, 2 zákona č. 71/1967 Zb. rozhodnutie musí obsahovať výrok, odôvodnenie a poučenie o odvolaní (rozklade). Odôvodnenie nie je potrebné, ak sa všetkým účastníkom konania vyhovuje v plnom rozsahu.

(2) 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.

37. Predmetom kasačnej sťažnosti je právoplatný rozsudok krajského súdu v Prešove, ktorým krajský súd zamietol žalobu žalobcu, ktorou sa domáhal preskúmania rozhodnutia žalovaného č. OPS/BEZ/2017/3675,O-173/2016 zo dňa 22.5.2016, ktorý podľa § 6 ods. 1 písm. b/ a § 21 ods. 3 zákona č. 125/2006 Z.z. zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil rozhodnutie prvostupňového orgánu verejnej správy č. k. 223/2016-R zo dňa 07.02.2017, ktorým správny orgán I. stupňa na základe § 19 ods. 1 zákona o inšpekcii práce uložil žalobcovi pokutu vo výške 2.000,-Eur za porušenie povinností vyplývajúcich z ustanovenia § 22 ods. 5 Zákona č. 124/2006 Z.z. o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci.

38. V predmetnej veci išlo zo strany žalobcu o podanie správnej žaloby vo veciach správneho trestania, konkrétne išlo o uloženie pokuty za správny delikt podľa zákona č. 125/2006 Z.z. o inšpekcii práce. Ako je zrejmé z ustanovenia § 21 ods. 3 zákona č. 125/2006 Z.z. na konanie podľa § 19 zákona č. 125/2006 Z.z. sa vzťahuje správny poriadok t.j. zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní. Podľa § 46, 47 ods. 2 Správneho poriadku, rozhodnutie správneho orgánu musí mať zákonom stanovenú formu, ktorá predstavuje obsahové a formálne náležitosti. Správny poriadok obsahuje všeobecné náležitosti rozhodnutia, ktoré zároveň predstavujú minimálny štandard správnych rozhodnutí.

39. Výrok rozhodnutia je najdôležitejšou časťou rozhodnutia, pretože obsahuje rozhodnutie vo veci, ktorá musí byť jednoznačne špecifikovaná. Iba vo výroku rozhodnutia možno vysloviť vznik, zmenu alebo zánik individuálneho právneho vzťahu, ktorým sa zakladajú práva, určujú povinnosti, prípadne menia právne vzťahy. V tejto časti rozhodnutia sa tiež autoritatívne deklarujú určité právne stavy. Výrok musí byť sformulovaný presne, určito, stručne a musí úplne vyjadrovať vyriešenie veci, ktorá je predmetom právneho konania. Z výroku musí byť predovšetkým zrejmé, čo bolo predmetom rozhodovania, na základe akého právneho predpisu a ktorého ustanovenia správny orgán rozhodol (rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 30. septembra 1998, sp.zn. 5 SŽ 66/98).

40. Z predloženého administratívneho spisu kasačný súd zistil, že rozhodnutie Inšpektorátu práce Prešov č.P:223/2016-R /2017/69/1862 zo dňa 07.02.2017 neobsahuje presnú špecifikáciu ustanovenia zákona (konkrétneho písmena) podľa ktorého Inšpektorát práce Prešov uložil žalobcovi pokutu vo výške 2.000,-Eur. Vo výrokovej časti rozhodnutia je uvedené, že Inšpektorát práce Prešov ukladá žalobcovi pokutu podľa § 19 ods. 1 zákona o inšpekcii práce, pričom je nutné konštatovať, že ustanovenie § 19 ods. 1 predmetného zákona obsahuje písm. a), b), c).

41. Je nutné odmietnuť úvahu o tom, že uvedené pochybenie žalovaný odstránil vydaním druhostupňového rozhodnutia, keď špecifikáciu konkrétneho ustanovenia podľa ktorého došlo k uloženiu pokuty uvádza len v záhlaví svojho rozhodnutia. Ide o tzv. vadu trestania podľa §195 pís. c) SSP. Kasačný súd uvádza, že v tomto smere krajský súd neskúmal s poukazom na ust. § 195 SSP tzv. vady trestania. Dôvody vymedzené v § 195 SSP majú v zásade povahu väd, ktorých obsiahnutie v preskúmanom rozhodnutí alebo opatrení orgánov verejnej správy má za následok jeho nezákonnosť. Takáto nezákonnosť sa následne musí odraziť v kasačnom alebo moderačnom rozhodnutí správneho súdu. Vady uvedené v § 195 písm. a) až d) sú pritom v zásade dôvodom na zrušenie napadnutého rozhodnutia, či opatrenia orgánov verejnej správy, zatiaľ čo vady uvedené v § 195 písm. d) a e) môžu

viest' aj k uplatneniu sankčnej moderácie.

42. Neviazanosť správneho súdu rozsahom žaloby v zmysle uvádzanej vety § 195 znamená, že správny súd bude môcť pri zistení dôvodov vymedzených v písmenách a/ až e/ tohto ustanovenia zrušiť aj iné bezprostredne súvisiace výroky napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia než tie, ktoré boli napadnuté správnu žalobou. Neviazanosť správneho súdu dôvodmi žaloby v zmysle uvádzanej vety § 195 znamená, že správny súd bude môcť nad rámec žalobných bodov obsiahnutých v správnej žalobe podľa § 182 ods. 1 písm. e) SSP prihliadať aj na dôvody vymedzené v písmenách a) až e) § 195 SSP. Aj keď je potrebné poznamenať, že správny súd vady uvedené v § 195 síce nevyhľadáva, ale v prípade ich zistenia ich musí vo svojom rozhodnutí zohľadniť. To znamená, existencia takejto vady bola zistiteľná bez ďalšieho samotného administratívneho spisu, mal správny súd povinnosť sa pri svojom rozhodovaní ňou vysporiadať. V nadväznosti na inštančný postup možno preto uviesť, že ak zistí, že žalované rozhodnutie alebo opatrenie orgánu verejnej správy je dotknuté vadou podľa § 195 SSP a krajský súd takúto vadu nevzal do úvahy, hoci tak bez ďalšieho mohol urobiť, zruší napadnuté rozhodnutie krajského súdu postupom podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP (komentár k § 195 zákona č. 162/2015 Z.z., Veľké Komentáre, Baricová a spol., 2018, str. 987).

43. Ustanovenie § 195 písm. c) SSP vymedzuje za vadu trestania nedodržanie zásad trestného konania podľa Trestného poriadku, ktoré sa mali v konkrétnom preskúmanom prípade použiť. Pod zásadami trestného konania je nutné rozumieť predovšetkým tie zásady, ktoré sú vymedzené v § 2 Trestného poriadku. Uvedené zásady spolu úzko súvisia, navzájom sa dopĺňajú a v celku tvoria jednotnú sústavu. Tieto zásady majú pritom ústavnoprávny základ a sú zakotvené aj v medzinárodných záväzkoch SR. Zásady trestného konania sú vo všeobecnosti rovnocenné, i keď východiskovou zásadou je zásada stíhania len zo zákonných dôvodov, o ktoré sa odvíjajú aj ostatné zásady trestného konania. V rovine administratívneho práva je táto zásada v podstate obsiahnutá v zásade zákonnosti. Z hľadiska hmotného práva zasa ide o realizáciu zásady nullum crimen sine lege (žiadny trestný čin bez zákona), ktorá je upravená v článku 49 Ústavy Slovenskej republiky a článku 39 Listiny základných práv a slobôd. Vo vzťahu k správne trestaniu možno danú zásadu analogicky vymedziť ako konanie orgánov verejnej správy pri vyvodzovaní administratívnej zodpovednosti, ktoré je opodstatnené ak existuje dôvodné podozrenie zo spáchania správneho deliktu, pričom musí byť dodržaný príslušný normatívne daný procesný postup. Ďalej ide o zásady ako zdržanlivosti a primeranosti, zásadu súdnej ochrany zásahov do základných práv a slobôd, zásadu prezumpcie nevinny, zásadu legality modifikovanú zo zásadou oportunity a zásadou oficionality, zásadu zákonného trestného procesu, zásadu ne bis in idem (nie dva krát v tej istej veci), zásadu náležitého zistenia skutkového stavu veci a voľného hodnotenia dôkazov a pod.

44. Vzhľadom na zistenie kasačného súdu, že výrok prvostupňového rozhodnutia o uložení sankcie za iný správny delikt neobsahuje presné ustanovenie zákona č. 125/2016 Z.z. - § 19 ods. 1 písm. a), b) alebo c) podľa ktorého došlo k uloženiu pokuty vo vzťahu k žalobcovi, kasačný súd na túto vadu musel prihliadnuť.

45. Rovnako je potrebné poukázať na to, že kasačný súd zistil, že ani pokuta uložená vo vzťahu k žalobcovi nebola dostatočne zdôvodnená. Kasačný súd poukazuje na to, že ukládanie pokút za priestupky a iné správne delikty sa uskutočňuje v rámci úvahy orgánu verejnej správy (diskrečná právomoc), teda zákonom dovolaného rozhodovacieho procesu, v ktorom orgán verejnej správy normatívne stanovených medziach uplatnil svoju právomoc a ukladá druh sankcie a jej výšku. Použitie správnej úvahy musí byť súlade so zásadami logického uvažovania a rozhodnutie, ktoré je výsledkom tohto procesu (uváženia), musí byť aj náležite odôvodnené. V prípade rozhodnutia alebo opatrenia, ktoré orgán verejnej správy vydal v rámci správneho trestania na základe zákonom povolenej voľnej úvahy, správny súd preskúmajúc, či toto nevybočilo v medziach stanovených zákonom. V prípade správneho trestania má správny súd zákonom danú možnosť preskúmať, či uložený druh sankcie a jej výška nevybočili z rozsahu správneho uváženia orgánu verejnej správy, aj keď skutočnosť, že by k tomu v konkrétnom prípade malo dôjsť, žalobca nenamietal. Ide teda o odchýlku v porovnaní so zákonnými podmienkami skúmania správnej úvahy ustanovenými v § 27 ods. 2 SSP.

46. Najvyšší súd Slovenskej republiky poukazuje na to, že správne orgány vo vzťahu k výške uloženej pokuty nezohľadnili kritériá uvedené v § 19 ods. 6 Zákona č. 125/2006 Z.z., keď len stroho konštatovali, že cieľom pokuty je preventívne pôsobiť na účastníka konania, že plní svoj represívny účel a že ju nemožno považovať za neprimerane vysokú ani za likvidačnú. Ustanovenie § 19 ods. 6 Zákona č.125/2006 Z.z. je potrebné vykladať tak, že Inšpektorát pri ukladaní pokuty zohľadňuje preventívne pôsobenie a pri určovaní výšky prihliada najmä na skutočnosti uvádzané pod písm. a/ až e/. Nepreskúmateľné je tvrdenie žalovaného v odôvodnení rozhodnutia, že pri ukladaní pokuty, pri jej určovaní poukázal na to, že u žalobcu sa nejednalo o ojedinelý nedostatok, nakoľko boli zistené dva nedostatky, pričom kasačný súd konštatuje, že pokuta bola ukladaná za zistený jeden nedostatok a to porušenie ustanovenia § 22 ods. 5 Zákona č. 124/2006 Z.z.

47. Na základe uvedeného dospel kasačný súd k záveru, že napadnuté rozhodnutie žalovaného nie je v súlade so zákonom, nakoľko prvostupňové rozhodnutie orgánu verejnej správy, jeho výroková časť je nepreskúmateľná, keďže neobsahuje konkrétne písmeno ust. § 19 ods. 1 zákona č. 125/2006 Z.z. podľa ktorého bola žalobcovi uložená pokuta a tiež rozhodnutie trpí vadou nepreskúmateľnosti pre nedostatok dôvodov vo vzťahu k uloženej pokute. Keďže správny súd žalobu zamietol, kasačný súd vzhľadom na uvedené skutočnosti a aplikáciu revízneho princípu podľa § 462 ods. 2 SSP rozsudok správneho súdu zmenil tak, že rozhodnutie žalovaného zrušil a vrátil mu vec na ďalšie konanie.

48. V ďalšom konaní bude povinnosťou žalovaného postupovať vo vyššie načrtnutej línii, prejednať vec, znovu vo veci rozhodnúť a svoje rozhodnutie aj riadne a presvedčivo odôvodniť. Ak dôjde k zrušeniu napadnutého rozhodnutia a k vráteniu veci na ďalšie konanie a nové rozhodnutie, orgán verejnej správy je viazaný právnym názorom kasačného súdu (§ 469 SSP).

49. O nároku na náhradu trov konania rozhodol kasačný súd podľa § 467 ods. 1 a 2 SSP v spojení s § 167 ods. 1 SSP a § 175 ods. 1 SSP tak, že úspešnému sťažovateľovi (žalobcovi) priznal proti neúspešnému žalovanému nárok na úplnú náhradu trov konania na krajskom súde a kasačnom súde.

50. O výške náhrady trov konania na krajskom súde a kasačnom súde rozhodne podľa § 467 ods. 1 SSP v spojení s § 175 ods. 2 SSP krajský súd po právoplatnosti rozhodnutia, ktorým sa konanie končí, samostatným uznesením, ktoré vydá súdny úradník.

51. Toto rozhodnutie prijal Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte 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 1. mája 2011, § 139 ods. 4 SSP v spojení s § 452 ods. 1 SSP).

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku opravný prostriedok nie je prípustný.