

Súd: Najvyšší súd SR  
Spisová značka: 2Sžo/70/2016  
Identifikačné číslo spisu: 5015201166  
Dátum vydania rozhodnutia: 31.01.2019  
Meno a priezvisko: JUDr. Jozef Hargaš  
Funkcia: sudca  
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2019:5015201166.1

## ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Jozefa Hargaša a členov senátu JUDr. Kataríny Benczovej a JUDr. Marty Molnárovej, v právnej veci žalobcu: MARCONY, s.r.o, so sídlom Hubová 252, 034 93 Hubová, právne zastúpený: JUDr. Stopka, JUDr. Blendovský, JUDr. Strapáč, PhD., s.r.o., Advokátska kancelária, so sídlom Potočná 2835/1A, Čadca, proti žalovanému: Národný inšpektorát práce, so sídlom Masarykova 10, 040 01 Košice, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. OPS/BEZ/2015/4773 O-509/2015 zo dňa 30. novembra 2015, o odvolaní žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Žiline, č. k. 21S/185/2015-34, zo dňa 18. mája 2016, takto

### rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Žiline, č. k. 21 S/1 85/2015-34, zo dňa 18. mája 2016 potvrdzuje.

Účastníkom náhradu trov odvolacieho konania nepriznáva.

### Odôvodnenie

#### I.

Napadnutým rozsudkom Krajský súd v Žiline podľa § 250j ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „O.s.p.“) zamietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia č. OPS/BEZ/2015/4773 O-509/2015 zo dňa 30. novembra 2015 a postupu žalovaného. Žalobcovi náhradu trov konania nepriznal.

Z odôvodnenia uvedeného rozhodnutia vyplýva, že krajský súd po preskúmaní veci dospel k záveru, že žalobné dôvody uplatnené žalobcom v žalobe neodôvodňujú zrušenie rozhodnutia žalovaného správneho orgánu a vrátenie veci na ďalšie konanie, tak ako to žiadal žalobca v petite žaloby.

Krajský súd poukazom na skutkové zistenia vyplývajúce z administratívneho spisu považoval za preukázané, že v predmetnej veci bola dňa 15. mája 2015 vykonaná inšpekcia práce, z ktorej bol spísaný protokol o výsledku inšpekcie č. IKO-156-59-1.2/P-B28-15, č. ú. B. zo dňa 15. mája 2015. Pri výkone inšpekcie bolo zistené, že predmetom podnikateľskej činnosti kontrolovaného subjektu je murárstvo a ďalšie činnosti uvedené vo výpise z obchodného registra.

V ten istý deň, t. j. 15. mája 2015 bola vykonaná kontrola fyzických osôb nachádzajúcich sa na pracovisku kontrolovaného subjektu - žalobcu, kde pre zamestnávateľa vykonávali pracovné činnosti X. L., X. B., X. B. st. a K. L..

Zo zápisníc o podaní informácií a vysvetlení dôvodov prítomnosti fyzických osôb na pracovisku vo vzťahu k štyrom vyššie uvedeným fyzickým osobám bolo zistené, že ako pomocní pracovníci pracovali približne 2 týždne, dňa 15. mája 2015 konkrétne od 7:00 hod. (T. L., P. B. a P. B. st.), resp. od 7:30 hod (P. L.). Všetky 4 fyzické osoby zhodne uviedli, že pracujú na pokyn V. A. a majú uzavretú dohodu.

Zo spisového materiálu vyplýva, že z vyššie uvedenými fyzickými osobami uzatvoril žalobca dňa 15. apríla 2015 zmluvu o dielo podľa § 631 a nasl. Občianskeho zákonníka. Podľa článku 1 sa zhotoviteľ zaväzuje pre objednávateľa zhotoviť dielo - úprava terénu, južná strana pod chodník vykopaním hliny a navezením kamenia pod chodník. V článku 2 je uvedená cena diela - 100 eur.

Na základe výpisu z obchodného registra, zápisníc o podaní informácií zo dňa 15. mája 2015 od P. L. P. B., P. B. st. a T. L. a z predložených zmlúv o dielo, bolo inšpektorom práce zistené, že žalobca porušil zákaz nelegálneho zamestnávania tým, že dňa 15. mája 2015 o 11:40 hod. využíval závislú prácu štyroch fyzických osôb, ktorí pre zamestnávateľa pracovali ako pomocní robotníci a nemal s nimi založený pracovnoprávny vzťah.

Dňa 17. júla 2015 bolo žalobcovi doručené oznámenie o začatí správneho konania zo dňa 13. júla 2015. Vyjadrenie žalobcu bolo Inšpektorátu práce v Košiciach doručené dňa 22. júla 2017, v ktorom žalobca namieta nedostatočné zistenie skutkového stavu a žiadal vypočutie konateľa spoločnosti MARCONY, s.r.o.

Inšpektorát práce Košice vydal dňa 17. augusta 2015 rozhodnutie č. 165/15/O, ktorým žalobcovi uložil pokutu 8 000 eur za to, že svojím konaním, ktoré spočívalo vo využívaní závislej práce 4 fyzických osôb bez toho, aby s nimi mal založený pracovnoprávny vzťah, čím naplnil znaky skutkovej podstaty správneho deliktu podľa § 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. Predmetné rozhodnutie bolo žalobcovi doručené dňa 26. augusta 2015. K žiadosti o vypočutie konateľa spoločnosti správny orgán uviedol, že účastník konania nemôže byť vypočutý ako svedok vo vlastnej veci. Účastník konania má možnosť uviesť všetko, čo považuje za potrebné vo svojom vyjadrení.

Žalobca dňa 4. septembra 2015 Inšpektorátu práce Košice doručil odvolanie proti rozhodnutiu č. 165/15/O, v ktorom namieta nedostatočné zistenie skutkového stavu, ktoré spočívalo v tom, že správny orgán dostatočne nepreukázal naplnenie všetkých znakov závislej práce. Ďalej žalobca namieta, že výška pokuty je neprímerane vysoká a reálne uhradenie pokuty by malo pre žalobcu likvidačný charakter. Žalobca rovnako uviedol, že pokiaľ by sa skutočne preukázalo, že došlo k protiprávnemu konaniu, spoločenská nebezpečnosť konania by bola nepatrná.

Inšpektorát práce Košice dňa 1. októbra 2015 postúpil spis spolu s predkladacou správou odvolaciemu orgánu - Národnému inšpektorátu práce.

Národný inšpektorát práce dňa 30. novembra 2015 rozhodnutím č. OPS/BEZ/2015/4773 O-509/2015 odvolanie žalobcu zamietol a rozhodnutie Inšpektorátu práce Košice č. 165/15/O potvrdil. Národný inšpektorát práce v odôvodnení rozhodnutia, ktoré bolo žalobcovi doručené dňa 2. decembra 2015, okrem iného uviedol, že práca štyroch dotknutých osôb nemôže byť kvalifikovaná inak ako závislá práca. Princíp podriadenosti a nadriadenosti je evidentný už z charakteru vykonávanej práce. Dôkazom nesamostatnosti práce týchto osôb je aj to, že sami nemohli rozhodovať o jej priebehu a ocitli sa v hospodárskej závislosti, kedy nevykonávali prácu za účelom zisku, ale len v záujme zabezpečenia svojich životných potrieb. K výške uloženej peňažnej sankcie Národný inšpektorát práce uviedol, že pokuta vo výške 8 000 eur bola uložená v spodnej hranici zákonnej sadzby, a to aj s ohľadom na počet nelegálne zamestnávaných osôb, čo v napadnutom rozhodnutí prvostupňový správny orgán primerane a zákonne

odôvodnil.

Žaloba o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia Národného inšpektorátu práce č. OPS/BEZ/2015/4773 O-509/2015 zo dňa 30. novembra 2015 bola Krajskému súdu v Žiline doručená dňa 21. decembra 2015. Súčasťou žaloby bola aj žiadosť o odklad vykonateľnosti napadnutého rozhodnutia, pričom Krajský súd v Žiline tejto žiadosti listom zo dňa 3. marca 2016 nevyhovel. Žalobca v petite žaloby žiadal zrušenie rozhodnutia Národného inšpektorátu práce a vrátenie veci žalovanému na ďalšie konanie. Ako dôvod uviedol, že nebolo dostatočne preukázané, že prácu, ktorú fyzické osoby vykonávali, možno skutočne kvalifikovať ako závislú prácu a súčasne opätovne namietal neprimeranosť výšky uloženej pokuty, ktorá bola nedostatočne odôvodnená.

Na základe výzvy Krajského súdu v Žiline žalovaný správny orgán dňa 19. februára 2016 doručil vyjadrenie k žalobe, v ktorom uviedol, že ak by správny orgán pripustil výklad podaný žalobcom - a teda, že samotný výkon (aj tých najjednoduchších pomocných) prác, môže byť predmetom zmluvy o dielo, otvorila by sa tým nekontrolovateľná možnosť nelegálneho zamestnávania osôb, ktorého potláčanie a eliminovanie je absolútnou prioritou kontrolných orgánov, aj s ohľadom na množstvo negatívnych dôsledkov, ktoré sú s ním spojené. Vo vzťahu k námietke žalobcu týkajúcej sa neprimeranosti a nedostatočného odôvodnenia výšky pokuty žalovaný správny orgán konštatoval, že sankčný postih žalobcu bol inšpektorátom práce vyvodený s prihliadnutím na obligatornosť uloženia pokuty za porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania. Správny orgán vzal ďalej do úvahy samotnú závažnosť predmetného nedostatku a jeho následkov, počet nelegálne zamestnávaných osôb a fakt, že zo strany žalobcu ide o prvé porušenie tejto povinnosti, navyše s krátkym trvaním protiprávneho stavu.

Rozsudkom zo dňa 18. mája 2016, sp. zn. 21S/185/2015-34 Krajský súd v Žiline žalobu zamietol a žalobcovi náhradu trov konania nepriznal. V odôvodnení rozsudku, ktorý bol žalobcovi doručený dňa 25. mája 2016, prvostupňový správny súd identifikoval dve žalobné námietky žalobcu, a to: 1) nedostatočné zistenie skutkového stavu, ktoré bolo dôsledkom nedostatočného preukázania, že prácu, ktorú fyzické osoby vykonávali možno skutočne kvalifikovať ako závislú prácu v zmysle s § 1 ods. 2 Zákonníka práce a 2) neprimeranosť výšky uloženej pokuty - 8 000 eur a jej negatívny až likvidačný dopad na žalobcu.

S ohľadom na prvú žalobnú námietku, prvostupňový správny súd uviedol, že definícia závislej práce je základným pojmom pracovného práva, ktoré je súčasťou právnych poriadkov a právnej kultúry vo všetkých členských štátoch Európskej únie. Výber správnej zmluvnej formy výlučne závisí od obsahu vykonávanej práce. Ak má vykonávaná práca základné črty závislej práce, na výkon takejto práce musí byť uzatvorený pracovnoprávny vzťah. V danom prípade bolo z protokolu o výkone inšpekcie a z výpovedí samotných kontrolovaných fyzických osôb preukázané, že tieto osoby boli na pracovisku žalobcu činné pri realizácii pomocných výkopových prác, pričom nemali so žalobcom založený pracovnoprávny vzťah, napriek tomu, že ich činnosť vykazovala atribúty závislej práce. Uvedené možno konštatovať už z charakteru vykonávanej práce - pomocné práce pri výkope, navyše dotknuté osoby boli žalobcom riadené čo do šírky dohodnutého druhu práce a miesta jej výkonu. Dôkazom nesamostatnosti práce je, že sami nemohli rozhodovať o jej priebehu. Uvedené vyplýva z výpovedí, v ktorých všetky štyri fyzické osoby uviedli, že boli riadení príslušnými pokynmi V. A.. Navyše fyzické osoby nevykonávali túto činnosť ako výkon svojej podnikateľskej činnosti. Z týchto, ako aj ďalších v rozsudku uvedených dôvodov Krajský súd v Žiline konštatoval, že v danom prípade išlo o závislú prácu. Súčasne zdôraznil, že žalobca síce tvrdil, že nešlo o závislú prácu, avšak v žalobe neuviedol, ktorý konkrétny znak závislej práce nebol v danom prípade preukázaný, resp. naplnený.

K ďalšej námietke žalobcu prvostupňový správny súd uviedol, že postih za protiprávne konanie v oblasti verejnoprávnych - správnych deliktov má pôsobiť nielen preventívne, ale aj represívne. Vzhľadom na to, že išlo o vyšší počet nelegálne zamestnávaných osôb, nebolo možné uložiť pokutu v minimálnej výške. Treba zdôrazniť, že hodnotenie dôkazov a určenie výšky pokuty je vecou voľnej úvahy správneho orgánu a súd môže do voľnej úvahy zasahovať len v prípade, kedy by voľná úvaha nezodpovedala obsahu spisov, alebo by odporovala zásadám logického myslenia. Úlohou súdu je teda iba preskúmať, či

takéto rozhodnutie nevybočilo z medzí a hľadísk stanovených zákonom. Správny súd neposudzuje účelnosť a vhodnosť správneho rozhodnutia. V danom prípade správne orgány rozhodli o výške pokuty v medziach stanovených zákonom.

## II.

Proti uvedenému rozhodnutiu prvostupňového správneho súdu podal žalobca dňa 1. júna 2016 odvolanie, v ktorom alternatívne navrhuje, aby odvolací súd rozsudok Krajského súdu v Žiline č. k. 21S/185/2015-34, zo dňa 18. mája 2016 zmenil tak, že zruší rozhodnutie Národného inšpektorátu práce č. OPS/BEZ/2015/4773 O-509/2015 zo dňa 30. novembra 2015 a vráti vec žalovanému na ďalšie konanie, alebo zruší rozsudok Krajského súdu v Žiline a vráti mu vec na ďalšie konanie.

V dôvodoch odvolania žalobca namieta predovšetkým neprímerane vysokú pokutu a tvrdí, že uloženie pokuty vo výške 8 000 eur má pre žalobcu skôr represívny ako preventívny charakter, pričom jej reálne uhradenie, by malo pre žalobcu až likvidačný charakter. Odôvodnenie považuje žalobca za príliš strohé a z tohto dôvodu nedostatočne odôvodnené a nepreskúmateľné.

Ďalej žalobca v odvolaní namieta, že krajský súd sa vo svojom odôvodnení zaoberal námietkou vo vzťahu k neprímeranosti uloženej pokuty, avšak námietka žalobcu sa týkala predovšetkým nedostatočného odôvodnenia rozhodnutia žalovaného. Z uvedeného odôvodnenia nie je zrejmé akými úvahami sa súd pri hodnotení námietky nedostatočného odôvodnenia rozhodnutia žalovaného riadil.

Žalobca taktiež argumentuje, že žalovaný správny orgán zaťažil svoje rozhodnutie vadou nepreskúmateľnosti a nezrozumiteľnosti pre nedostatok dôvodov.

## III.

Žalovaný, na základe výzvy na vyjadrenie sa k odvolaniu, doručil dňa 20. júna 2016 vyjadrenie, v ktorom uviedol, že sa v plnom rozsahu stotožňuje s rozsudkom Krajského súdu v Žiline zo dňa 18. mája 2016 a považuje ho za vecne správne a zákonné rozhodnutie. Ďalej uvádza, že je toho názoru, že napadnuté rozhodnutie žalovaného ako aj rozhodnutie prvostupňového orgánu vychádzali zo spoľahlivo zisteného skutkového stavu veci. Podľa názoru žalovaného, oba správne orgány dôsledne vyhodnotili všetky skutočnosti zistené počas výkonu inšpekcie práce a zároveň sa vysporiadali aj s argumentáciou žalobcu obsiahnutou, či už vo vyjadrení k začatiu konania alebo v odvolaní proti rozhodnutiu o uložení pokuty.

S ohľadom na tvrdenia žalobcu v odvolaní žalovaný uviedol, že dôvody vedúce k uloženiu pokuty vo výške 8 000 eur sú zjavné z odôvodnenia prvostupňového rozhodnutia. Pokuta, tak ako bola uložená, sa nijak nevymyká zo zákonnej sadzby, ba ani z rozhodovacej činnosti inšpekčných orgánov (vzhlľadom na počet nelegálne zamestnávaných osôb), a preto nie je dôvod na to, aby bola žalobcom označená za neprímeranú. Navyše, zo strany prvostupňového správneho orgánu došlo pri odôvodňovaní výšky sankcie k zohľadneniu všetkých relevantných skutočností. Takéto odôvodnenie podľa mienky žalovaného zodpovedá požiadavkám súdnej praxe kladeným na túto časť rozhodnutia.

## IV.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 246c ods. 1 O.s.p. v spojení s § 10 ods. 2) preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, v rozsahu dôvodov uvedených v odvolaní (§ 246c ods. 1 O.s.p. v spojení s § 212 a nasl.), odvolanie prejednal bez nariadenia odvolacieho pojednávania podľa § 250ja ods. 2 O.s.p. a dospel k záveru, že v danej veci nie sú splnené podmienky na zrušenie alebo zmenu napadnutého rozsudku súdu prvého stupňa.

Predmetom odvolacieho konania v preskúmvanej veci bol rozsudok krajského súdu, ktorým súd prvého stupňa zamietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti napadnutého rozhodnutia žalovaného, žiadajúc jeho zrušenie a vrátenie veci žalovanému na ďalšie konanie.

Odvolací súd preskúmal rozsudok prvého stupňa ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, pričom v

rámci odvolacieho konania skúmal aj napadnuté rozhodnutie žalovaného správneho orgánu v spojení s rozhodnutím správneho orgánu prvého stupňa a konanie im prechádzajúce, najmä z toho pohľadu, či sa súd prvého stupňa vysporiadal so všetkými zásadnými námietkami uvedenými v žalobe a z takto vymedzeného rozsahu, či správne posúdil zákonnosť a správnosť napadnutého rozhodnutia žalovaného správneho orgánu.

Dňom 1. júla 2016 nadobudol účinnosť zákon č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok, ktorý upravuje postup správnych súdov v rámci správneho súdnictva.

Vzhľadom na to, že odvolanie bolo Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky doručené dňa 1. júna 2016 postupuje Najvyšší súd v predmetnej veci v súlade s ustanovením § 492 ods. 2 zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok, podľa ktorého sa odvolacie konania podľa piatej časti O.s.p. začaté pred dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona dokončia podľa doterajších predpisov.

Podľa § 244 ods. 1 O.s.p. v správnom súdnictve preskúmavajú sudy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy.

Podľa § 247 ods. 1 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.

Pre súd je rozhodujúci skutkový stav, ktorý tu bol v čase vydania napadnutého rozhodnutia; súd prihliadne len na tie vady konania pred správnym orgánom, ktoré mohli mať vplyv na zákonnosť napadnutého rozhodnutia (§ 250i ods. 1 veta prvá, ods. 3 O.s.p.).

V súlade s § 245 ods. 2 O.s.p. pri rozhodnutí, ktoré správny orgán vydal na základe zákonom povolenej voľnej úvahy (správne uváženie), preskúmava súd iba, či také rozhodnutie nevybočilo z medzi a hľadísk ustanovených zákonom. Súd neposudzuje účelnosť a vhodnosť správneho rozhodnutia.

Podľa § 1 ods. 2 zákona č. 311/2001 Z.z. Zákonník práce (ďalej len „Zákonník práce“) závislá práca je práca vykonávaná vo vzťahu nadriadenosti zamestnávateľa a podriadenosti zamestnanca, osobne zamestnancom pre zamestnávateľa, podľa pokynov zamestnávateľa, v jeho mene, v pracovnom čase určenom zamestnávateľom.

S účinnosťou od 1. januára 2013 je súčasťou Zákonníka práce ustanovenie § 1 ods. 3, podľa ktorého môže byť závislá práca vykonávaná výlučne v pracovnom pomere, v obdobnom pracovnom vzťahu alebo výnimočne za podmienok ustanovených v tomto zákone aj v inom pracovnoprávnom vzťahu. Závislá práca nemôže byť vykonávaná v zmluvnom občianskoprávnom vzťahu alebo v zmluvnom obchodnoprávnom vzťahu podľa osobitných predpisov.

Podľa § 34 zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov (ďalej len „Občiansky zákonník“) sa za právny úkon považuje prejav vôle smerujúci najmä k vzniku, zmene alebo zániku tých práv alebo povinností, ktoré právne predpisy s takýmto prejavom spájajú.

V súlade s § 39 Občianskeho zákonníka sa za neplatný považuje právny úkon, ktorý svojím obsahom alebo účelom odporuje zákonu alebo ho obchádza alebo sa prieči dobrým mravom.

Zmluvou o dielo sa v súlade s § 631 Občianskeho zákonníka zaväzuje objednávateľovi ten, komu bolo dielo zadané (zhotoviteľ diela), že ho za dojednanú cenu vykoná na svoje nebezpečenstvo.

V súlade s § 2 ods. 2 písm. a) zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní (ďalej len „Zákon o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní“) sa za nelegálne zamestnávanie považuje zamestnávanie právnickou osobou alebo fyzickou osobou podnikateľom, ak využíva závislú prácu fyzickej osoby a nemá s ňou založený pracovnoprávny vzťah alebo štátnozamestnanecký pomer.

Podľa § 6 zákona o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní upravujú postihy za nelegálne zamestnávanie osobitné predpisy, pričom jedným z nich je zákon č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce a o zmene a doplnení zákona č. 82/2005 Z. z. (ďalej len „Zákon o inšpekcii práce“).

Podľa § 2 ods. 1 písm. a) bod 4 Zákona o inšpekcii práce je inšpekciou práce dozor nad dodržiavaním právnych predpisov, ktoré upravujú zákaz nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania.

V súlade s § 19 ods. 2 písm. a) bod 1 Zákona o inšpekcii práce inšpektorát práce uloží zamestnávateľovi alebo fyzickej osobe pokutu 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.

Podľa § 19 ods. 6 Zákona o inšpekcii práce inšpektorát práce pri ukladaní pokuty zohľadňuje jej preventívne pôsobenie a pri určovaní výšky pokuty prihliada najmä na závažnosť zisteného porušenia povinností a závažnosť ich následkov, počet zamestnancov zamestnávateľa a riziká, ktoré sa vyskytujú v činnosti zamestnávateľa, počet nelegálne zamestnaných fyzických osôb, ak ide o uloženie pokuty podľa odseku 2 písm. a) prvého bodu, skutočnosť, či zistené porušenie povinností je dôsledkom neúčinného systému riadenia ochrany práce u zamestnávateľa alebo či ide o ojedinelý výskyt nedostatku a opakované zistenie toho istého nedostatku.

V súlade s § 21 ods. 3 Zákona o inšpekcii práce sa na konanie podľa § 19 vzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní.

Podľa § 47 ods. 3 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) správny orgán v odôvodnení rozhodnutia 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.

V.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako odvolací súd v odvolaní podanom žalobcom identifikoval dva základné odvolacie dôvody, na základe ktorých žalobca alternatívne žiada, aby odvolací súd rozsudok prvostupňového správneho súdu zmenil tak, že zruší rozhodnutie Národného inšpektorátu práce č. OPS/BEZ/2015/4773 O-509/2015 zo dňa 30. novembra 2015 a vráti vec žalovanému na ďalšie konanie alebo, aby rozsudok Krajského súdu v Žiline zrušil a vrátil mu vec na ďalšie konanie.

Jedným z odvolacích dôvodov, ktorý žalobca namieta vo všetkých svojich vyjadreniach, je nedostatočné preukázanie, že činnosť, ktorú štyri fyzické osoby vykonávali na pracovisku žalobcu, mala charakter závislej práce. Žalobca namieta, že prvostupňový správny orgán nedostatočne preukázal, že išlo skutočne o závislú prácu, a preto rozhodnutie trpí vadou nepreskúmateľnosti a nezrozumiteľnosti pre nedostatok dôvodov. V nadväznosti na uvedené ďalej žalobca v odvolaní uvádza, že prvostupňový správny orgán sa s predmetnou námietkou nezaoberal.

Pojem závislá práca predstavuje jeden zo základných pojmov pracovného práva. V rámci právnej teórie a v jej nadväznosti aj v súdnej praxi (Rozsudok NS SR, sp. zn. IOSŽso/16/2014) sa vyprofilovali viaceré kritériá a postupy, ktoré je potrebné brať do úvahy a na ktoré opakovane poukázal žalovaný správny orgán. Pri posúdení znakov závislej práce sa: 1) zmluva (právny úkon) má posudzovať podľa obsahu, nie podľa formy, 2) pri posudzovaní sa môže dať rôzna váha rôznym znakom, pričom primárnym znakom je nadriadenosť a podriadenosť, 3) nedojednanie odmeny alebo pracovného času má posúdiť ako obídienie zákona, nie ako neprítomnosť znaku závislej práce a 4) posudzujú okolnosti konkrétneho prípadu a jednotlivé znaky, ako aj celková situácia.

Podľa názoru Najvyššieho súdu síce prvostupňový správny orgán explicitne neidentifikoval všetky znaky závislej práce, avšak z obsahu odôvodnenia správneho rozhodnutia je zrejmé, že prvostupňový správny orgán správne posúdil konanie fyzických osôb a uvedené dostatočne odôvodnil v súlade s § 47

ods. 3 Správneho poriadku. Správny orgán v rozhodnutí totiž uviedol, že z protokolu o vykonanej inšpekcii a zo zápisníc o podaní informácií má za preukázané, že kontrolované fyzické osoby pracovali ako pomocní robotníci. Je pritom zrejmé, že práca pomocného robotníka je vždy vykonávaná osobne, podľa pokynov, v určenom čase a v mene inej osoby - zamestnávateľa. Z výpovedí kontrolovaných osôb je evidentné, že pracovali podľa pokynov a v čase určenom konateľom žalobcu. Najdôležitejším znakom je vzťah podriadenosti a nadriadenosti medzi zamestnancom a zamestnávateľom. Ide o indikátor nesamostatnej práce na rozdiel od práce samostatne zárobkovo činnnej osoby, ktorá ju vykonáva na vlastný účet a na vlastnú zodpovednosť. Avšak z administratívneho spisu vyplýva, že nešlo o samostatné zhotovenie diela, pričom preukazom nesamostatnosti práce je skutočnosť, že dotknuté osoby nerozhodovali o priebehu vykonávanej činnosti a boli v hospodárskej závislosti zo strany žalobcu.

Žalobca síce správne orgánu predložil zmluvy o dielo, ktoré s dotknutými fyzickými osobami uzatvoril dňa 15. apríla 2015, avšak z ich jednotlivých článkov (najmä vymedzenie predmetu zmluvy o dielo), podľa názoru odvolacieho súdu, vyplýva, že obsah práv a povinností, ktoré mali zmluvné strany v predmetnej zmluve dohodnuté, nemožno charakterizovať ako zmluvný vzťah, ktorý napĺňa pojmové znaky zmluvy o dielo, a preto tieto zmluvy vykazujú znaky simulovaných právnych úkonov.

Pri zakladaní pracovnoprávných vzťahov nie je totiž zmluvná autonómia účastníkov absolútna. V tomto sa pracovnoprávne vzťahy odlišujú od iných súkromnoprávných vzťahov. V pracovnoprávných vzťahoch je pozícia zamestnávateľa vždy silnejšia a zamestnanec má postavenie slabšej strany, preto je potrebná zvýšená právna ochrana zamestnanca. Slobodná vôľa zamestnanca, ako slabšieho subjektu v pracovnom práve, môže byť do istej miery ovplyvniteľná. Z tohto dôvodu právna úprava núti zmluvné strany založiť pracovnoprávny vzťah aj proti ich vôli.

V súlade s ustanovením § 34 Občianskeho zákonníka sa za právny úkon považuje taký prejav vôle, ktorý smeruje najmä k vzniku, zmene alebo zániku tých práv a povinností, ktoré právne predpisy s takýmto prejavom spájajú. Zmluvu je potrebné vždy posudzovať podľa obsahu a nie podľa toho, ako je tento právny úkon zmluvnými stranami označený. Ak teda zmluvné strany uzatvorili zmluvu o dielo, pričom sú však naplnené znaky závislej práce, hovoríme o tzv. disimulácii právneho úkonu. Dôvodom predstieraného právneho úkonu je zvyčajne snaha zamestnávateľa vyhnúť sa zákonným povinnostiam predovšetkým ekonomického charakteru, ktoré vyplývajú z verejnoprávnych predpisov, resp. vyhnúť sa zodpovednostným následkom vyplývajúcim z ustanovení Zákona o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní (Rozsudok NS SR, sp. zn. 10Sžso/16/2014, zo dňa 25. marca 2015). Zmluva o dielo, ktorá obsahuje prvky závislej práce, ktorou mal byť zastretý pracovnoprávny vzťah, je absolútne neplatným právny úkonom, pretože dochádza k obchádzaniu zákona.

Zákonodarca myslel na prípady, kedy dochádza k disimulácii pracovnoprávneho vzťahu obchodnoprávnym alebo občianskoprávnym vzťahom a s cieľom zabrániť nelegálnemu zamestnávaniu a obchádzaniu právnych noriem obsiahnutých v právnych predpisov s účinnosťou od 1. januára 2013 v § 1 ods. 3 Zákonníka práce explicitne zakotvil, že závislá práca nemôže byť vykonávaná v zmluvnom občianskoprávnom vzťahu alebo v zmluvnom obchodnoprávnom vzťahu podľa osobitných predpisov.

Žalobca v odvolaní taktiež namieta neprimeranú výšku uložennej pokuty, jej represívny charakter a zrejmy nepomer voči konštatovanému porušeniu a najmä jej nedostatočné odôvodnenie. V tejto súvislosti Najvyšší súd Slovenskej republiky v prvom rade uvádza, že účelom uloženia sankcie v správnom konaní je nielen preventívne pôsobenie priamo na páchatel'a správneho deliktu, ako aj nepriamo vo vzťahu k verejnosti, ale má pôsobiť aj represívne. To znamená, že účelom uloženia sankcie v správnom konaní je aj potrestanie páchatel'a. Uvedené platí najmä v prípade správnych deliktov právnických osôb, a to z dôvodu, že v čase spáchania predmetného správneho deliktu nebol v podmienkach Slovenskej republiky účinný zákon č. 91/2016 Z. z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb. Až do nadobudnutia účinnosti predmetného zákona (zákon účinnosť nadobudol dňa 1. júla 2016) predstavovalo sankcionovanie za správny delikt jediný spôsob vyodenia verejnoprávnej zodpovednosti voči právnickej osobe, a teda jediný spôsob ako represívne pôsobiť na páchatel'ov, ktorí sú právnickými osobami.

V prípade, ak dôjde k porušeniu zákazu nelegálneho zamestnávania, má správny orgán povinnosť, nie možnosť, uložiť v súlade s § 19 ods. 2 písm. a) bod 1 Zákona o inšpekcii práce peňažnú sankciu od 2 000 eur do 200 000 eur. Ak ide o nelegálne zamestnávanie dvoch a viacerých osôb súčasne, dolná hranica peňažnej sankcie sa posúva na 5 000 eur. V tomto prípade boli súčasne nelegálne zamestnávané 4 fyzické osoby, preto je opodstatnené uloženie pokuty, ktorá prevyšuje sumu 5 000 eur. Najvyšší súd má za to, že prvostupňový správny orgán, ktorý určil výšku peňažnej sankcie 8 000 eur, dostatočne odôvodnil svoje správne uváženie. Najvyšší súd sa stotožňuje s úvahami prvostupňového správneho orgánu, podľa ktorého je nutné rozlišovať, či došlo k nelegálnemu zamestnávaniu práve dvoch, resp. viacerých osôb a že vzhľadom na zákonné rozpätie je uložená pokuta stále výrazne pri spodnej hranici sadzby. Správny orgán vzal do úvahy skutočnosť, že zo strany žalobcu išlo o prvé porušenie predmetným zákonných ustanovení a taktiež krátkosť trvania protiprávneho stavu.

Najvyšší súd sa nestotožňuje s názorom žalobcu, že by predmetné konanie bolo nepatrnej spoločenskej nebezpečnosti. Konanie žalobcu indikuje nielen snahu vyhnúť sa verejnoprávnym povinnostiam najmä ekonomického charakteru, ale nelegálne zamestnávanie má negatívny dopad predovšetkým na nelegálne zamestnané osoby. Osoby, ktoré vykonávajú nelegálnu prácu podstupujú rôzne sociálne riziká, obmedzenia sociálnych práv zamestnanca (napr. v prípade pracovného úrazu), absentujúcu ochranu pracovných podmienok a zníženú stabilitu zamestnania.

Taktiež je potrebné zdôrazniť, že pri rozhodnutí, ktoré správny orgán vydal na základe zákonom povolennej voľnej úvahy (správne uváženie), preskúmava súd iba, či také rozhodnutie nevybočilo z medzí a hľadísk ustanovených zákonom. Úlohou súdu nie je posudzovať účelnosť a vhodnosť správneho rozhodnutia.

Vzhľadom na to, že prvostupňový správny orgán uložil sankciu v rámci zákonného rozpätia zákonnej sadzby, pričom pokuta sa blíži k jej dolnej hranici a súčasne si, podľa názoru Najvyššieho súdu, svoje rozhodnutie adekvátne odôvodnil, neexistuje dôvod na zrušenie alebo zmenu rozsudku Krajského súdu v Žiline, ktorý zamietol žalobu ako nedôvodnú.

Odvolací súd vyhodnotil rozsah a dôvody odvolania vo vzťahu k napadnutému rozsudku Krajského súdu v Bratislave po tom, ako sa oboznámil s obsahom administratívneho a súdneho spisu a s prihliadnutím na ustanovenie § 219 ods. 2 O.s.p. dospel k záveru, že nezistil dôvod na to, aby sa odchyľil od logických argumentov a relevantných právnych záverov spolu so správnou citáciou dotknutých právnych noriem obsiahnutých v dôvodoch napadnutého rozsudku Krajského súdu v Bratislave, ktoré vytvárajú dostatočné východiská pre vyslovenie výroku rozsudku. S rozsudkom krajského súdu sa odvolací súd stotožňuje v celom rozsahu.

Najvyšší súd Slovenskej republiky z týchto dôvodov stotožniac sa s dôvodmi uvedenými v odôvodnení napadnutého rozsudku rozhodol tak, ako je to uvedené vo výroku tohto rozhodnutia.

O trovách odvolacieho konania rozhodol Najvyšší súd Slovenskej republiky podľa ustanovenia § 250k ods. 1 O.s.p. v spojení s § 224 ods. 1 O.s.p. a § 246c ods. 1 vety prvej O.s.p. tak, že žalobcovi ich náhradu nepriznal, keďže v konaní nemal úspech a žalovaný nemá na ich náhradu zákonný nárok.

Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky 3:0 (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch v znení účinnom od 15.11.2016).

## **Poučenie:**

Proti tomuto rozsudku opravný prostriedok nie je prípustný.