

Súd: Najvyšší súd SR  
Spisová značka: 1Asan/6/2016  
Identifikačné číslo spisu: 5015201151  
Dátum vydania rozhodnutia: 29.05.2018  
Meno a priezvisko: JUDr., Ing. Miroslav Gavalec  
Funkcia: sudca  
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2018:5015201151.1

## ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd kasačný v senáte zloženom z predsedu senátu Ing. JUDr. Miroslava Gavalca, PhD. a členov senátu JUDr. Igora Belka a JUDr. Mariána Trenčana v právnej veci žalobcu: U Pltníka, s.r.o., so sídlom Mostová 4, 034 01 Ružomberok, IČO: 46 911 481, zast. Mgr. Martinom Alušicom, advokátom, so sídlom Madačova 1/A, 034 01 Ružomberok proti žalovanému (v konaní sťažovateľovi): Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny, so sídlom Špitálska 8, 812 67 Bratislava, o správnej žalobe vo veciach správneho trestania, o kasačnej sťažnosti sťažovateľa proti rozsudku Krajského súdu v Žiline zo dňa 13. septembra 2016 č. k. 20S/217/2015-90, takto

### rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Žiline zo dňa 13. septembra 2016 č. k. 20S/217/2015-90 z r u š u j e a v e c m u v r a c i a n a d ě a ľ š i e k o n a n i e .

### Odôvodnenie

I.  
Konanie na správnom orgáne

1. Rozhodnutím č. UPS/US1/OK2/KON/2015/118 zo dňa 8. októbra 2015 (ďalej na účely rozsudku len „napadnuté rozhodnutie“) žalovaný ako orgán príslušný podľa § 4 ods. 6 písm. c) zákona č. 453/2003 Z. z. o orgánoch štátnej správy v oblasti sociálnych vecí, rodiny a služieb zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, podľa § 12 písm. t) zákona č. 5/2004 Z.z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej na účely rozsudku len „zák. č. 5/2004 Z.z.“) a § 58 ods. 1 a § 59 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov (ďalej na účely rozsudku len „Správny poriadok“) odvolanie žalobcu vo veci uloženia pokuty v zmysle § 68a ods. 1 písm. b) zák. č. 5/2004 Z.z. vo výške 2.000 eur za zavinené porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania podľa § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. b) zák. č. 82/2005 Z.z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej na účely rozsudku len „zák. č. 82/2005 Z.z.“) zamietol a rozhodnutie Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny Ružomberok č. záznamu 2015/79731 č. spisu RK1/RK/KON/2015/15 zo dňa 18. júna 2015 (ďalej na účely rozsudku len „prvostupňové

rozhodnutie“ resp. „prvostupňový orgán“) potvrdil.

Podľa § 68a ods. 1 písm. b) zák. č. 5/2004 Z.z. v znení relevantnom pre prejednávajúcu vec ústredie a úrad uložia pokutu právnickej osobe alebo fyzickej osobe za porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania podľa osobitného predpisu 18a) od výšky 2 000 eur do 200 000 eur, a ak ide o nelegálne zamestnávanie dvoch a viac fyzických osôb súčasne, najmenej 5 000 eur.

Podľa §3 ods. 2 zák. č. 82/2005 Z.z. v znení relevantnom pre prejednávajúcu vec 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.

Podľa § 2 ods. 2 písm. b) zák. č. 82/2005 Z.z. v citovanom znení Nelegálne zamestnávanie je zamestnávanie právnickou osobou alebo fyzickou osobou, ktorá je podnikateľom, 1) ak využíva závislú prácu fyzickej osoby, má s ňou založený pracovnoprávny vzťah alebo štátnozamestnanecký pomer podľa osobitného predpisu 2) a neprihlásila ju do registra poistencov a sporiteľov starobného dôchodkového sporenia do siedmich dní od uplynutia lehoty podľa osobitného predpisu 6) § 231 ods. 1 písm. b) zákona č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov na prihlásenie do tohto registra, najneskôr však do začatia kontroly nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania, ak kontrola začala do siedmich dní od uplynutia lehoty podľa osobitného predpisu 6) na prihlásenie do tohto registra.

2. Prvostupňové rozhodnutie bolo odôvodnené tým, že účastník konania využíval závislú prácu fyzickej osoby Z. D., nar. XX.XX.XXXX, bytom S. Č. XXXX, F., s ktorým mal založený pracovnoprávny vzťah podľa Zákonníka práce a nespĺnil si oznamovaciu povinnosť voči Sociálnej poisťovni podľa § 231 ods. 1 písm. b) zákona č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zák. č. 461/2003 Z.z.“). Uvedeným konaním sa podľa § 2 ods. 2 písm. b) zák. č. 82/2005 Z.z. dopustil nelegálneho zamestnávania a zároveň porušil zákaz nelegálneho zamestnávania podľa § 3 ods. 2 citovaného zákona. Nelegálne zamestnávanie bolo zistené u účastníka konania kontrolou dodržiavania ustanovení zák. č. 82/2005 Z.z. vykonanou dňa 30.09.2014 zamestnancami kontrolného orgánu úradu v prevádzke účastníka konania „Hostinec u Pltníka“, Mostová č. 4, Ružomberok.

3. Na základe podaného odvolania žalobcu bolo vydané napadnuté rozhodnutie, v ktorom mal žalovaný za preukázané, že prvostupňový orgán správne vyhodnotil činnosť p. D. v sledovanom časovom období výkonu kontroly nelegálneho zamestnávania na kontrolovanom pracovisku 30.09.2014 ako závislú prácu (s odkazom na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 25.03.2015 sp. zn. 10Sžso/16/2014). V rámci hodnotenia dôkazov žalovaný ako odvolací orgán uviedol, že odvolací orgán prijal dôkaz č. 1 priebežný protokol, v ktorom kontrolovaná osoba pán D. vlastnou rukou potvrdil nástup na výkon práce v kontrolovanej prevádzkarni 30.09.2014 o 7.00 hod., ďalej dôkaz č. 3, a to prihlásenie pána D. do registra Sociálnej poisťovne účastníkom konania dňa 30.09.2014 o 10.46 hod., t. j. po začiatku výkonu jeho práce na kontrolovanej prevádzkarni v čase priebehu výkonu kontroly, ďalej dôkaz č. 7, a to rozpis hovorov zo služobného telefónu člena kontrolnej skupiny úradu, v ktorom 30.09.2014 v čase od 10.38 hod. na služobný telefón úradu overoval nespĺnenie povinnosti kontrolovaného zamestnávateľského subjektu. Odvolací orgán uvedenú skutočnosť vyhodnotil ako dôkaz začiatku výkonu kontroly orgánom kontroly v kontrolovanej prevádzkarni dňa 30.09.2014 najneskôr v čase o 10.40 hod.. Odmietol tvrdenie účastníka konania, že nedošlo k porušeniu § 231 ods. 1 písm. b) zák. č. 461/2003 Z.z., nakoľko sa kontrolovaná osoba pán D. dňa 30.09.2014 iba „oboznamoval“ s prostredím a pracovnú smenu mal mať iný kuchár.

4. Žalovaný vyhodnotil postup prvostupňového orgánu pri výkone kontroly a následnom konaní ako správny a zákonný. Žalobca nepredložil žalovanému žiadny dôkaz, ktorý by dokázal nezákonný postup prvostupňového orgánu, obmedzovanie jeho práv a záujmov účinne sa brániť.

Podľa § 231 ods. 1 písm. b) zák. č. 461/2003 Z.z. v znení relevantnom pre prejednávajúcu vec zamestnávateľ je povinný prihlásiť do registra poistencov a sporiteľov starobného dôchodkového sporenia zamestnanca podľa § 4 ods. 1 na nemocenské poistenie, na dôchodkové poistenie a na poistenie v nezamestnanosti a zamestnanca podľa § 4 ods. 2, okrem zamestnanca v právnom vzťahu na

základe ním určenej dohody o brigádnickej práci študentov podľa § 227a, na dôchodkové poistenie pred vznikom týchto poistení, najneskôr pred začatím výkonu činnosti zamestnanca, odhlásiť zamestnanca najneskôr v deň nasledujúci po zániku týchto poistení okrem zániku povinného nemocenského poistenia a povinného poistenia v nezamestnanosti podľa § 20 ods. 3, zrušiť prihlásenie do registra poistencov a sporiteľov starobného dôchodkového sporenia, ak poistný vzťah podľa § 20 nevznikol, a oznámiť zmeny v údajoch uvedených v § 232 ods. 2 písm. a) až c).

## II.

### Konanie na správnom súde

#### A)

5. Žalobou z 11.12.2015 podanou na Krajský súd v Žiline (ďalej len „správny súd“) sa žalobca domáhal zrušenia napadnutého aj prvostupňového rozhodnutia a vrátenia veci na ďalšie konanie z dôvodu, že rozhodnutie správneho orgánu vychádzalo z nesprávneho právneho posúdenia veci, je nepreskúmatelné pre nedostatok dôvodov, zistenie skutkového stavu je nepostačujúce na posúdenie veci a konanie má takú vadu, ktorá mohla mať vplyv na zákonnosť napadnutého rozhodnutia.

Žalobca v prvom rade namietal nedodržanie prekluzívnej jednoročnej lehoty podľa § 68a ods. 3 zák. č. 5/2004 Z.z. na uloženie pokuty. Rozhodnou skutočnosťou pre začatie plynutia jednoročnej prekluzívnej lehoty je moment, kedy sa správny orgán dozvedel o porušení povinností stanovených zákonom. Z obsahu administratívneho spisu vyplýva, že porušenie bolo zistené 30.09.2014, najneskôr 03.10.2014, čo je dátum doplnený písaným perom v tzv. dodatku k protokolu v prílohe č. 5 na dohode o vykonaní práce s prílohou, ktorou je registračný list fyzickej osoby. Toto je podľa žalobcu deň možného zistenia a je aj dňom rozhodným pre začiatok plynutia v zákonnej jednoročnej subjektívnej prekluzívnej lehoty na uloženie pokuty. Táto správnomu orgánu uplynula 30.09.2015, najneskôr 03.10.2015. Výsledkom správneho rozhodnutia bolo vydanie prvostupňového ako aj druhostupňového rozhodnutia, pričom druhostupňové rozhodnutie bolo vydané až dňa 08.10.2015 a doručené 16.10.2015.

#### B)

6. Krajský súd v Žiline preskúmal napadnuté rozhodnutie, ako i postup, ktorý predchádzal jeho vydaniu postupom podľa § 194 a nasl. zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „S.s.p.“) v spojení s § 491 ods. 1 S.s.p a § 491 ods. 2 S.s.p., pričom zistil, že napadnuté rozhodnutie je potrebné zrušiť podľa § 191 ods. 1 písm. g) S.s.p. v spojení s § 194 ods. 2 S.s.p.

7. Krajský súd sa v prvom rade zaoberal žalobnou námietkou, podľa ktorej v danom prípade nebola dodržaná subjektívna prekluzívna lehota na uloženie pokuty za správny delikt v zmysle § 68a ods. 3 zákona č. 5/2004 Z.z.. Zo správneho spisu vyplynulo, že v rámci kontroly nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania v zmysle zákona č. 82/2005 Z.z. u žalobcu bola dňa 30.09.2014 od 10.40 hod. vykonaná kontrola dodržiavania ustanovení citovaného zákona a boli zistené konkrétne nedostatky. O tom bol spísaný priebežný protokol zo dňa 30.09.2014, ktorého prílohou č. 3 bol výpis z registra Sociálnej poisťovne na zamestnanca Z. D.. Z výpisu z registra vyplynulo, že tento ku dňu 30.09.2014 nebol prihlásený v Sociálnej poisťovni žiadnym odvádzateľom. Dňa 03.10.2014 bola predložená účastníkom konania dohoda o vykonaní práce medzi žalobcom a Z. D. zo dňa 30.09.2014, ako aj registračný list FO, z ktorej vyplýva, že tento bol prihlásený do Sociálnej poisťovne s rozhodujúcim časom 30.09.2014 o 10.46:42.

8. Krajský súd považoval za nesporné, že deň 30.09.2014 je dňom zistenia, kedy sa úrad dozvedel o porušení povinností a zároveň je aj dňom, kedy k porušeniu skutočne došlo, a teda aj dňom rozhodným pre začatie plynutia prekluzívnej jednoročnej lehoty, ako aj trojročnej lehoty, čo vyplynulo aj z vyjadrenia žalovaného k žalobe. Podľa názoru žalovaného jednoročná lehota uplynula dňa 30.10.2015, avšak správny orgán prvého stupňa vydal rozhodnutie dňa 18.08.2015, teda pred uplynutím lehoty jedného roka odo dňa, keď sa úrad dozvedel o porušení povinností. Krajský súd preto pri začiatku a určení konca subjektívnej prekluzívnej lehoty z tejto nespornej právnej skutočnosti vychádzal.

9. Krajský súd ďalej považoval za potrebné poukázať na prekluzívny charakter lehôt uvedených v § 68a ods. 3 zák. č. 5/2004 Z.z. a ich márnym uplynutím zaniká správnomu orgánu právo na vyrubenie sankcie za správny delikt, aj keď z vykonaného dokazovania v správnom konaní by bolo preukázané, že k porušeniu zákonnej povinnosti došlo. Márnym uplynutím uvedených prekluzívnych lehôt zaniká deliktuálna zodpovednosť subjektu za spáchaný správny delikt, a preto je na správnom orgáne, aby v správnom konaní riadne zistil skutkový stav, vykonal dokazovanie, skutkový stav posúdil po právnej stránke podľa príslušného hmotnoprávneho predpisu a rozhodol v zákonnej lehote.

10. Krajský súd ďalej uviedol, že v zmysle § 27 ods. 2 veta druhá zák. č. 71/1992 Zb. v spojení s § 70 ods. 1 zákona č. 5/2004 Z.z. posledným dňom jednoročnej subjektívnej prekluzívnej lehoty bol deň 30.09.2015 (streda). Zák. č. 71/1992 Zb., ktorý sa na konanie vzťahuje, nepozná zastavenie plynutia prekluzívnej lehoty, napr. v prípade podaného opravného prostriedku (napr. rozsudok Najvyššieho súdu SR č. k. 4Sž/21/2001 zo dňa 25. septembra 2001). Na zachovanie lehôt uvedených v § 68a ods. 3 zákona č. 5/2004 Z.z. nestačí len v rámci nich vydať prvostupňové rozhodnutie, ale je nevyhnutné, aby toto rozhodnutie najneskôr v posledný deň uvedených lehôt nadobudlo aj právoplatnosť. Za uloženie sankcie za správny delikt možno považovať len také rozhodnutie, ktoré je už v zásade konečné, a ktorým bola právoplatne uložená povinnosť plniť. Až právoplatnosťou takéhoto rozhodnutia je priamo dotknutá právna sféra povinného subjektu (rovnako rozsudok Najvyššieho súdu SR č. k. 4Sž/21/2001 zo dňa 25. septembra 2001).

11. Preto mal krajský súd za to, že ak žalovaný vydal druhostupňové rozhodnutie až 08.10.2015, ktoré nadobudlo právoplatnosť 16.10.2015, rozhodol po uplynutí jednoročnej subjektívnej prekluzívnej lehoty, čo predstavuje porušenie § 68a ods. 3 citovaného zákona. Preto bolo potrebné napadnuté rozhodnutie zrušiť podľa § 191 ods. 1 písm. g) S.s.p. z dôvodu, že v konaní nastala vada procesného charakteru, ktorá mala vplyv na zákonnosť napadnutého rozhodnutia.

12. Krajský súd sa nestotožnil s právnym názorom, že za uloženie sankcie je potrebné považovať uloženie na prvom stupni, a nie už konanie na druhom stupni. Správne konanie tvorí jednotu a nie je možné oddeľovať konanie na prvostupňovom správnom orgáne a následné odvolacie konanie. Ako bolo už uvedené vyššie, za uloženie pokuty možno považovať len právoplatné rozhodnutie správneho orgánu, a to či už zostalo právoplatné na prvom stupni (pokiaľ nebolo podané včasné odvolanie) alebo na druhom stupni (pokiaľ prebehlo odvolacie konanie).

13. Krajský súd nepovažoval, vo vzťahu na nedodržanie subjektívnej prekluzívnej lehoty na vydanie právoplatného rozhodnutia, za dôvodné ani argumenty žalovaného, že žalobca sa subjektívne správal tak, aby oddialil ukončenie správneho konania a vydanie meritórneho rozhodnutia- Úlohou správneho orgánu bolo postupovať vo veci tak efektívne a využívať všetky možné prostriedky procesného charakteru (napr. aj prostriedky vynucovacieho charakteru), aby bolo možné stanovené lehoty na vydanie rozhodnutia dodržať, a to aj napriek prípadnému účelovému správaniu sa zodpovednostného subjektu s cieľom vyhnúť sa deliktuálnej zodpovednosti.

### III.

Kasačná sťažnosť /vyjadrenia

#### A)

14. Rozsudok krajského súdu napadol žalovaný (ďalej len „sťažovateľ“) kasačnou sťažnosťou z 30.06.2015 (č. l. 94), v ktorom uviedol nasledovné dôvody kasačnej sťažnosti:

- krajský súd nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces (§ 440 ods. 1 písm. f/ S.s.p.)
- krajský súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 440 ods. 1 písm. g/ S.s.p.),
- krajský súd sa odklonil od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu (§ 440 ods. 1 písm. h/ S.s.p.).

15. Žalovaný namietal, že krajský súd porušil ustanovenie § 139 ods. 2 S.s.p., keď vo svojom

zrušujúcom rozsudku neuviedol, ako má orgán verejnej správy vo veci ďalej postupovať.

16. Žalovaný ďalej namietal, že krajský súd v rozsudku porušil ustanovenie § 139 ods. 3 S.s.p., keď dôkladne neodôvodnil, prečo sa odklonil od ustálenej rozhodovacej praxe, a to najmä v súvislosti s ustálením dňa, kedy sa úrad dozvedel o porušení povinnosti nelegálneho zamestnávania žalobcom ako aj v súvislosti s názorom, že subjektívna jednoročná lehota sa nevzťahuje k existencii prvostupňového rozhodnutia.

17. Podľa žalovaného krajský súd vec nesprávne právne posúdil, keď napadnuté rozhodnutie zrušil. Krajský súd ustálil deň, keď sa úrad dozvedel o porušení povinnosti ako deň vykonania kontroly, čo je v rozpore s právnym posúdením v zmysle ustálenej rozhodovacej praxe Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, napr. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8Szd/1/201 z 25.04.2013, rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2Sž/23/2011 z 15.02.2011, rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8Sž/33/2011 z 30.01.2013. Ak by správne ustálil za tento deň deň vypracovania protokolu, t.j. 17.10.2014, musel by konštatovať, že žalovaný nerozhodol po uplynutí jednoročnej subjektívnej prekluzívnej lehoty, a teda v konaní by nenastala vada procesného charakteru, ktorá mala vplyv na zákonnosť napadnutého rozhodnutia.

To, že išlo o správny postup žalovaného potvrdzuje aj rozhodnutie krajského súdu, ktorý ponechal v platnosti prvostupňové rozhodnutie, aj keď žalobca navrhol aj jeho zrušenie.

18. Záverom žalovaný poukázal na judikatúru Najvyššieho súdu vo veciach správnych, podľa jeho názoru aplikovateľnú na prejednávany prípad, a to rozsudky Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Sžf/35/2010 z 15.03.2011, sp. zn. 8Szd/1/2012 z 25.04.2013, sp. zn. 2Sž/23/2011 z 15.02.2012, sp. zn. 8Sž/33/2011 z 30.01.2013 a Zbierku stanovísk Najvyššieho súdu a súdov Slovenskej republiky č. 5/2016, konkrétne na Rozhodnutie č. 39 - Stanoviská a rozhodnutia vo veciach správnych.

19. Na základe vyššie uvedeného žalovaný navrhol rozsudok krajského súdu zrušiť a vec mu vrátiť na ďalšie konanie.

B)

20. Vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti z 06.12.2016 žalobca k námietke nesprávneho právneho posúdenia veci krajským súdom uviedol, že krajský súd správne ustálil, že dňom rozhodným pre začatie plynutia jednoročnej ako aj trojročnej lehoty je deň 30.09.2014, kedy sa úrad dozvedel o porušení povinnosti a zároveň dňom, kedy k porušeniu skutočne došlo. Tvrdenie žalovaného, že o porušení povinnosti sa dozvedel neskôr, t.j. 17.10.2015, kedy bol vypracovaný protokol, označil za účelové.

Žalobca poukázal na zmysel prekluzívnej lehoty, ktorou je ochrana pred neprimerane dlhým zásahom správneho orgánu do ich činnosti, a teda primäť správny orgán, aby konal, vrátane zisťovania a preukazovania, kto je za porušenie zákona zodpovedný. Lehota začala plynúť odo dňa, kedy sa správny orgán dozvedel o porušení povinnosti, a teda získal do svojej dispozície všetky potrebné informácie, aby mohol rozhodnúť, teda najneskôr 03.10.2014, kedy žalobca doniesol správnemu orgánu posledné podklady.

21. Žalobca ďalej nesúhlasil s tvrdením, že sa krajský súd odklonil od ustálenej rozhodovacej praxe, nakoľko uplatnené judikáty nie sú vo veci aplikovateľné, keďže žalovaný sám vo vyjadrení priznal, že sa o porušení povinnosti žalobcu dozvedel 30.09.2014.

22. Záverom sa žalobca vyjadril k tvrdeniu, že krajský súd neuviedol v rozhodnutí, ako má správny orgán v konaní ďalej postupovať. Žalobca poukázal na bod 18 a 19 rozsudku, kde krajský súd poukázal na následok márneho uplynutia prekluzívnej jednoročnej lehoty, ktorým je zánik deliktuálnej zodpovednosti. Zároveň žalobca zdôraznil, že správny súd nie je oprávnený rozhodnúť o spôsobe rozhodnutia správneho orgánu, t.j. ani o druhu a ani o obsahu rozhodnutia, ktoré má správny orgán vydať (rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Sž/2/2012).

23. Kasačnému súdu bolo 29.05.2018 o 15:04 doručené doplnenie vyjadrenia ku kasačnej sťažnosti, na ktoré však kasačný súd neprihliadal, keďže bolo doručené po vyhlásení rozhodnutia vo veci (9:35).

#### IV.

##### Právne názory kasačného súdu

24. Senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej aj len „Najvyšší súd“) konajúci ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 S. s. p.) postupom podľa § 492 ods. 2 S.s.p. preskúmal napadnutý rozsudok spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu, a jednomyseľne (§ 464 v spojení s § 139 ods. 4 S.s.p.) si osvojil záver, že kasačná sťažnosť je dôvodná a napadnutý rozsudok správneho súdu je v zmysle § 462 ods. 1 S.s.p. potrebné zrušiť a vec vrátiť správneho súdu na ďalšie konanie.

Takto kasačný súd rozhodol bez nariadenia pojednávania (§ 455 S.s.p.) s tým, že deň vyhlásenia rozhodnutia bol súbežne zverejnený tak na úradnej tabuli súdu ako aj na internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky. Rozsudok bol verejne vyhlásený dňa 29. mája 2018 (§ 137 ods. 4 v spojení s § 452 ods. 1 S.s.p.).

25. Predmetom konania o kasačnej sťažnosti je v medziach uvedených v § 453 S.s.p. prieskum prípustnosti a následne dôvodnosti podanej kasačnej sťažnosti, preto kasačný súd primárne na základe dôvodov kasačnej sťažnosti preskúmal relevanciu vytýkaných nedostatkov konania správneho súdu a napadnutého rozsudku v rozsahu sťažnostných bodov.

V takto vymedzenom rámci prieskumu a pri nemennosti skutkového stavu (§ 454 v spojení s § 441 S.s.p.) o preverení riadnosti podmienok vykonávania súdneho prieskumu rozhodnutí správneho orgánu (tzn. najmä splnenia podmienok konania a okruhu účastníkov) kasačný súd pristúpil k prieskumu oprávnenosti vyššie uvedených dôvodov kasačnej sťažnosti.

26. V predmetnej veci je potrebné predostrieť, že predmetom kasačnej sťažnosti bol rozsudok krajského súdu, ktorým bolo zrušené preskúmané rozhodnutie.

27. Sťažovateľ v kasačnej sťažnosti ako prvý a jeden z najzávažnejších sťažnostných bodov namietal nesprávny procesný postup správneho súdu, ktorý mu znemožnil uskutočniť jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces. Tento kasačný súd vyhodnotil ako dôvodný, a to s poukazom na nasledovné.

28. Právo na spravodlivý proces a záruka spravodlivého procesu, teda cieľ zakotvený v čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej aj len „Dohovor“) patrí k základným princípom každej demokratickej spoločnosti v zmysle Dohovoru a musí sa mu dostávať náležitej pozornosti. Súčasťou práva na spravodlivý proces je bezpochyby aj právo na riadne odôvodnenie rozhodnutia. Povinnosť súdu dostatočne odôvodniť svoje rozhodnutie vyplýva okrem Dohovoru aj zo základného práva na súdnu ochranu zaručeného v čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky ako aj z čl. 36 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd. Zákonný základ práva na dostatočné odôvodnenie súdneho rozhodnutia sa pre prejednávajúcu vec nachádza v ustanovení § 139 ods. 2 S.s.p. (predtým 157 ods. 2 O.s.p.).

29. Kasačnú sťažnosť založil sťažovateľ na námietke, že správny súd porušil ustanovenie § 139 ods. 2 S.s.p., keď vo svojom zrušujúcom rozhodnutí neuviedol, ako má orgán verejnej správy (sťažovateľ) v konaní ďalej postupovať.

Podľa § 139 ods. 2 S.s.p. v odôvodnení rozsudku uvedie správny súd stručný priebeh administratívneho konania, stručné zhrnutie napadnutého rozhodnutia, podstatné zhrnutie argumentov žalobcu a vyjadrenia žalovaného, prípadne ďalších účastníkov, osôb zúčastnených na konaní a zainteresovanej verejnosti, posúdenie podstatných skutkových tvrdení a právnych argumentov, prípadne odkáže na ustálenú rozhodovaciu prax. Ak správny súd zruší rozhodnutie orgánu verejnej správy a vráti mu vec na ďalšie konanie, je povinný v odôvodnení rozsudku uviesť aj to, ako má orgán verejnej správy vo veci ďalej postupovať. Správny súd dbá, aby odôvodnenie rozsudku bolo presvedčivé.

30. Toto ustanovenie, aj keď vychádza z predchádzajúcej právnej úpravy podľa O.s.p., zaviedlo pre

správny súd novú povinnosť, a to inštruovať orgán verejnej správy, ako vo veci ďalej postupovať, ak správny súd jeho rozhodnutie zruší. Aj keď z rozhodnutia správneho súdu vyplýva dôvod, pre ktorý preskúmané rozhodnutie ruší, absentuje v ňom uvedenie ďalšieho postupu orgánu verejnej správy, ktorý je ním v ďalšom konaní viazaný, preto kasačný súd musí konštatovať, že rozhodnutie správneho súdu túto požiadavku nespĺnilo.

31. K porušeniu práva na spravodlivý proces, najmä čo sa týka jeho odôvodnenia, kasačný súd ďalej uvádza, že rozhodnutie správneho súdu trpí aj ďalšou procesnou vadou, a to nenaplnením požiadavky presvedčivého odôvodnenia. Z obsahu spisu správneho súdu vyplýva, že žalobca v žalobe a sťažovateľ v preskúmanom rozhodnutí ako aj na pojednávaní poukázali na rozhodovaciu činnosť Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a opreli svoje argumenty o tieto rozhodnutia. Správny súd sa v odôvodnení rozhodnutia nezaoberal týmito argumentmi účastníkov konania opierajúcich sa o rozhodovaciu činnosť a poukázal len na jedno rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, ktoré podporilo záver o porušení ustanovenia § 68a ods. 3 zák. č. 5/2004 Z.z. tým, že sťažovateľ rozhodol o uložení pokuty po jednoročnej prekluzívnej lehote, čo nemožno považovať za dostatočné. Z uvedeného zároveň vyplýva, že ak mal správny súd za to, že tieto argumenty nie sú pre posúdenie veci relevantné, mal to uviesť v odôvodnení.

32. Európsky súd pre ľudské práva v rozhodnutí Vetrenko v. Moldavsko uviedol:

„...jednou z požiadaviek článku 6 Dohovoru na vnútroštátne súdy je, aby sa zaoberali najdôležitejšími argumentmi vznesenými účastníkmi konania a aby uviedli dôvody pre prijatie alebo odmietnutie týchto argumentov. Hoci rozsah, v ktorom sú súdy povinné uviesť dôvody sa môže meniť v závislosti od osobitných okolností prípadu, opomenutie zaoberať sa podstatnými argumentmi alebo zjavne svojvoľné (arbitrárne) zaoberanie sa takýmito argumentmi, je nezlučiteľné s ideou spravodlivého procesu.“

Európsky súd vo svojej ďalšej judikatúre dlhodobo zdôrazňuje, že argumenty týkajúce sa základných práv a slobôd vyplývajúcich z Dohovoru sú veľmi významnými argumentmi, s ktorými sa vnútroštátne súdy musia vo svojom rozhodnutí vyrovnávať a nemôžu ich opomenúť.

33. Rovnako je potrebné pristupovať aj k argumentom týkajúcim sa použitia relevantnej judikatúry resp. rozhodnutí, na ktoré odkazuje účastník konania. Ústavný súd Českej republiky v náleze sp. zn. I. ÚS 403/03 uviedol:

„Jakkoliv není obecný soud formálně vázán judikaturou vyšších soudů, resp. právní vědou, měl by při řešení otázky quid juris vzít v úvahu i relevantní judikaturu a právní vědu, zejména v situaci, kdy takovou relevantní judikaturou nebo závěry právní vědy argumentuje účastník řízení. (...) ...pokud nejde o situaci, kdy právní řešení bez dalšího vyplývá ze zákonného textu, obecný soud musí v odůvodnění dostatečným způsobem vysvětlit své právní úvahy s případnou citací publikované judikatury nebo názorů právní vědy. Argumentuje-li účastník řízení názory právní vědy nebo judikatury, musí se obecní soud s názory v těchto pramenech uvedenými argumentačně vypořádat, případně i tak, že vysvětlí, proč je nepovažuje pro danou věc za relevantní. Jen tak může být odůvodnění rozhodnutí soudu přesvědčivé a jen tak může legitimizovat rozhodnutí samotné v tom, že správný výklad práva je právě ten, který soud zvolil.“

34. Ústavný súd Slovenskej republiky v náleze sp. zn. I. ÚS 110/07 poukázal na vytknutý nedostatok rozsudku krajského súdu, podľa ktorého:

„Najväčším nedostatkom tohto rozsudku je úplná absencia reakcie na argumenty obsiahnuté v predložennom rozhodnutí najvyššieho súdu, ktoré podporovalo argumentáciu sťažovateľa, aj keď išlo dovedty o nepublikované rozhodnutie.“

35. Je nutné konštatovať, že takýto postup správneho súdu, keď správny súd v odôvodnení rozhodnutia poukazuje na jedno rozhodnutie, o ktoré opiera posúdenie veci bez toho, aby sa hoc aj v úplnej krátkosti vyjadril k rozhodnutiam, na ktoré poukazovala jedna zo strán, prípadne ktoré bolo použité v preskúmanom rozhodnutí, nie je možné prijať ani z dôvodu ústavnej konformity výkladu zákonov, konkrétne zachovania princípu „rovnosti zbraní“. V zmysle čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd jednou zo všeobecných záruk spravodlivého prejednávania veci pred súdom je zásada „rovnosti zbraní“. Táto zásada zabezpečuje, aby v súdnom konaní mali jeho účastníci rovnaké

postavenie. „Rovnosť zbraní“ spočívajúca v rovnakom postavení účastníkov súdneho konania sa prejavuje v procesnoprávnom postavení účastníkov konania, v spôsobe a v rozsahu dokazovania a v iných oblastiach spojených so súdnym uplatňovaním práva. Nevysporiadanie sa s argumentom sťažovateľa v preskúvanom rozhodnutí a jednostranné prijatie argumentácie žalobcu nemožno považovať z hľadiska práva na spravodlivý proces za vyhovujúce, a to najmä z dôvodu proporcionality a zachovania princípu rovnosti zbraní.

36. V tejto súvislosti kasačný súd poukazuje na Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 44/2011, podľa ktorého nestačí, aby všeobecný súd na argument účastníka konania iba formálne zareagoval, ale musí sa s ním vyrovnáť dostatočne a v prípade, ak tento argument odmietne, musí dostatočným spôsobom uviesť, prečo ho považuje za nesprávny, t. j. musí ho vyvrátiť. Rovnaké stanovisko v obdobných prípadoch zaujal aj Európsky súd pre ľudské práva, ktorý konštatoval, že pojem spravodlivého procesu vyžaduje, aby vnútroštátny súd, ktorý poskytol stručné dôvody pre svoje rozhodnutie, či už tým, že do neho včlenil dôvody uvedené nižším súdom alebo inak, sa skutočne zaoberal podstatnými otázkami, ktoré mu boli predložené na posúdenie a aby bez ďalšieho jednoducho neprevzal závery, ku ktorým dospel nižší súd (Helle c. Fínsko v rozhodnutí zo dňa 19. decembra 1997, Tatischev c. Rusko v rozhodnutí zo dňa 22. februára 2007, Hirvisaari c. Fínsko v rozhodnutí zo dňa 27. septembra 2010). Keď sa konajúci súd rozhodujúci o opravnom prostriedku sťažovateľa nevysporiada správne relevantnou argumentáciou sťažovateľa adekvátne a preskúmateľné alebo nekonštatuje irelevantnosť jeho právnej argumentácie, poruší základné právo na súdnu ochranu garantované čl. 46 ods. 1 ústavy a právo na spravodlivý proces garantované čl. 6 ods. 1 dohovoru (III. ÚS 44/2011).

37. Kasačný súd po preskúmaní dôvodov podanej kasačnej sťažnosti a na základe vyššie uvedených úvah konštatuje, že správny súd svojím procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces.

Porušením práva na spravodlivý proces treba rozumieť taký závadný procesný postup súdu, ktorým sa účastníkovi znemožní realizácia jeho procesných práv priznaných mu v súdnom konaní za účelom ochrany jeho práv a právom chránených záujmov.

38. V tomto smere kasačný súd považuje za potrebné poukázať aj na charakter kasačného konania, resp. kasačnej sťažnosti ako opravného prostriedku, ktorý smeruje proti právoplatnému rozhodnutiu, a preto nie je možné konaním pred kasačným súdom (okrem výnimočných prípadov) nahrádzať konanie pred správnym súdom ako súdom prvej inštancie. Každá skutková a právna otázka, ktorá je v prejednávanej veci rozhodujúca, musí byť predmetom posúdenia súdom prvej inštancie. Vzhľadom na to, že kasačný súd nie je oprávnený nahrádzať postupy správneho súdu v konaní, dospel kasačný súd na základe vyššie uvedeného k záveru, že napadnuté uznesenie správneho súdu je potrebné v zmysle § 462 ods. 1 S.s.p. zrušiť a vec mu vrátiť na ďalšie konanie.

Iný postup by vzhľadom na okolnosti prípadu bol v rozpore so zásadou denegatio justitiae - odopretie spravodlivého súdu, čo by znamenalo porušenie základného práva sťažovateľa na súdnu ochranu zakotveného v čl. 46 Ústavy Slovenskej republiky.

39. Nakoľko kasačný súd zistil dôvodnosť podanej kasačnej sťažnosti, považoval za potrebné rozhodnúť v zmysle § 462 ods. 1 S.s.p., teda zrušiť rozhodnutie správneho súdu a vec mu vrátiť na ďalšie konanie tak, ako je uvedené vo výrokovej časti tohto uznesenia.

Kasačný súd navyše dodáva, že sa nezaoberal ďalšími kasačnými dôvodmi a argumentmi sťažovateľa, nakoľko už vyššie uvedené závery postačujú na vyvodenie záveru o potrebe zrušenia napadnutého uznesenia správneho súdu.

Podľa § 462 ods. 1 S.s.p. ak kasačný súd po preskúmaní zistí dôvodnosť kasačnej sťažnosti, rozhodne o zrušení napadnutého rozhodnutia a podľa povahy vráti vec krajskému súdu na ďalšie konanie alebo konanie zastaví, prípadne vec postúpi orgánu, do ktorého pôsobnosti patrí.

40. Pri opätovnom rozhodovaní je správny súd povinný zdôvodniť, hoc aj stručne, prečo sa nezaoberal

námietkami a argumentmi oboch účastníkov konania rovnako (vrátane argumentácie rozhodovacou činnosťou) a v prípade, ak v konaní dospeje opätovne k záveru o potrebe zrušenia preskúmaného rozhodnutia, aj bližšie inštruovať orgán verejnej správy, ako má vo veci postupovať, aby bola splnená požiadavka zakotvená v § 139 ods. 2 S.s.p.

41. Kasačný súd z dôvodu zrušenia rozhodnutia správneho súdu záverom poukazuje na ustanovenia § 194 a nasl. S.s.p. upravujúce konanie o správnej žalobe vo veciach správneho trestania, ktoré sú bezpochyby aplikovateľné v prejednávanej veci, ako aj rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 26.02.2018 sp. zn. 5Sžo/60/2016 týkajúce sa uplatňovania jednej zo zásad správneho trestania, v zmysle ktorého:

„V súlade s ustálenou judikatúrou správne trestanie sa analogicky riadi základnými zásadami platnými v trestnom práve. Modifikácia zásady zákazu spätnej časovej pôsobnosti práva sa prejavuje pri trestaní, pre ktoré sa uplatňuje povinná pravá retroaktivita v prospech páchatel'a, vyplývajúca priamo z Ústavy Slovenskej republiky a medzinárodných dohovorov. Podľa článku 50 ods. 6 Ústavy Slovenskej republiky trestnosť činu sa posudzuje a trest sa ukladá podľa zákona účinného v čase, keď bol čin spáchaný. Neskorší zákon sa použije, ak je to pre páchatel'a priaznivejšie.“

42. Rovnakú myšlienku uviedol Najvyšší súd Slovenskej republiky aj v rozsudku z 26.04.2018 sp. zn. 8Sžo/272/2015:

„Trestnoprávna zásada aplikácie neskoršieho zákona, ak je pre páchatel'a priaznivejšia, ktorá je ustanovená v článku 50 ods. 6 Ústavy Slovenskej republiky sa vzťahuje na všetky delikty verejného práva, teda aj na ukladanie sankcií za porušenie povinnosti vo vzťahu chránených správnym právom. Trestnoprávna zásada aplikácie neskoršieho zákona, ak je pre páchatel'a priaznivejšia sa vzťahuje aj na správne delikty, a to aj v prípade, ak to zákon výslovne neustanovuje, keďže povinnosť aplikácie tejto zásady vyplýva priamo z Ústavy Slovenskej republiky.“

„Princíp možného retroaktívneho pôsobenia zákona v prospech páchatel'a je pre účely trestného konania zakotvený, teda na ústavnej úrovni v Ústave Slovenskej republiky a taktiež v článku 40 ods. 6 Listiny základných práv a slobôd a na úrovni medzinárodného práva v článku 15 ods. 1 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach. Listina výslovne hovorí iba o trestných činoch, rovnako ako znenie Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach, podľa ustálenej judikatúry aj slovenských súdov a medzinárodných súdnych orgánov rovnako ako podľa prevažujúcich doktrínálnych názorov, možno aplikovať zásady trestného práva i pre účely správneho trestania. Je zrejmé, že rovnako trestanie za správne delikty musí podliehať rovnakému režimu ako trestanie za trestné činy, a v tomto zmysle je potrebné vykladať aj všetky záruky, ktoré sa podľa vnútroštátneho práva poskytujú obvinenému z trestného činu“

43. Taktiež je potrebné poukázať aj na nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 12.05.2010, sp. zn. III. ÚS 120/2010, v ktorom Ústavný súd Slovenskej republiky vyslovil právny záver, že všeobecný súd pri realizácii základného práva na súdu ochranu podľa Ústavy Slovenskej republiky a podľa Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd je povinný aplikovať ústavnú požiadavku jednoduchého práva, že každý má právo na rozhodnutie podľa relevantnej právnej normy. Ak došlo k zmene právnej úpravy, všeobecný súd musí na túto skutočnosť reagovať a jeho reakcia musí nájsť odraz v odôvodnení rozhodnutia.

44. O trovách kasačného konania rozhodne s poukazom na § 467 ods. 3 S.s.p. správny súd. Podľa § 467 ods. 3 S.s.p. ak kasačný súd zruší rozhodnutie krajského súdu a vec mu vráti na ďalšie konanie, krajský súd rozhodne aj o nároku na náhradu trov kasačného konania.

#### **Poučenie:**

Proti tomuto rozhodnutiu n i e j e prípustný opravný prostriedok (§ 438 v spojení s § 439 S.s.p.).

