

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 1Sžk/13/2019
Identifikačné číslo spisu: 6018200175
Dátum vydania rozhodnutia: 27.07.2020
Meno a priezvisko: JUDr. Marián Trenčan
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2020:6018200175.2

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Mariána Trenčana a členov senátu JUDr. Igora Belka a Ing. JUDr. Miroslava Gavalca, PhD., v právnej veci žalobcu (v konaní sťažovateľ) : Silicate World, s.r.o., Maloveská 68, Lučenec, IČO: 358 529 41, zastúpený: JUDr. Eva Füköová, advokátka, Hviezdoslavova č. 3, Rimavská Sobota, proti žalovanému: Inšpektorát práce Banská Bystrica, Partizánska cesta č. 98, Banská Bystrica, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k. 24S/51/2018-191 zo dňa 21. septembra 2018, v konaní o preskúmanie zákonnosti opatrenia žalovaného, jednohlasne takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť zamieta.

Účastníkom nepriznáva nárok na náhradu trov kasačného konania.

Odôvodnenie

I.

Procesný postup orgánu inšpekcie práce

1. Dňa 21.4.2017 vykonal žalovaný na pracovisku žalobcu v bývalom areáli ZŤS na Filakovskej ceste 285 v Lučenci inšpekciu práce podľa § 7 ods. 3 písm. a/ a § 13 ods. 2 a § 14 ods. 1 až 5 zákona č. 125/2006 Z.z. o inšpekcii práce a o zmene a doplnení zákona č. 82/2005 Z.z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 125/2006 Z.z."), o výsledku ktorej dňa 27.9.2017 vypracoval protokol č.: IBP-185-62-2.7/P-E28-17/2043 (ďalej aj len „protokol"). Inšpektori práce v protokole zachytili skutkové zistenia z kontroly, uviedli ich právnu kvalifikáciu, zaznamenali podklady, z ktorých vychádzali a konštatovali zistené nedostatky. Podľa protokolu žalobca porušil zákaz nelegálneho zamestnávania tým, že využíval závislú prácu fyzických osôb V. P., O. P., O. N. a G. P., ktorí pri kontrole dňa 21.4.2017 o 10,10 hod. vykonávali pre žalobcu pracovné činnosti - rozbíjanie betónu, hoci s nimi žalobca nemal založený

pracovnoprávny vzťah podľa osobitného predpisu - zákona č. 311/2001 Z.z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov, čo je porušením § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. a/ zákona č. 82/2005 Z.z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 82/2005 Z.z.“).

2. V závere protokolu inšpektori žalovaného v zmysle § 12 ods. 2 písm. b/ zákona č. 125/2006 Z.z. nariadili odo dňa prevzatia protokolu postupovať v zmysle platných právnych predpisov a podľa § 14 ods. 2 zákona č. 125/2006 Z.z. uložili žalobcovi povinnosť prijať opatrenia na odstránenie zistených porušení predpisov a ich príčin a predložiť žalovanému písomnú informáciu o prijatých opatreniach na odstránenie zistených porušení predpisov a ich príčin v lehote do 3 dní po uzatvorení protokolu.

3. V zmysle poučenia uvedeného v protokole zaujal žalobca k protokolu dňa 5.10.2017 nesúhlasné stanovisko, v ktorom namietal, že s ním protokol nebol prerokovaný, ďalej že s kontrolovanými fyzickými osobami nemal vzťah zamestnanecký, ale obchodnoprávny a že skutkovú situáciu žalovaný zle vyhodnotil. Žiadal o zrušenie protokolu a vyhotovenie nového záznamu o výsledku inšpekcie práce.

4. Na základe obsahu uvedeného stanoviska vypracoval žalovaný dodatok č. 2 k protokolu, v ktorom sa vyjadril k jednotlivým námietkam žalobcu a na záver konštatoval, že žalobca nepredložil žiadne nové dôkazy, ktoré by rozporovali objasnenie skutkového stavu uvedeného v protokole, ktorý sa predmetným dodatkom uzatvára a považuje sa za prerokovaný a výkon inšpekcie práce za ukončený.

II.

Konanie pred krajským súdom

5. Proti protokolu podal žalobca všeobecnú správnu žalobu na Krajský súd v Banskej Bystrici (ďalej len „krajský súd“), v ktorej namietal, že :

- bez prerokovania so žalobcom a zohľadnenia ním predložených listinných dôkazov je protokol nepreskúmateľný;
- žalovaný neprihliadol na platne uzatvorené zmluvy o dielo zo dňa 20.4.2017, podľa ktorých kontrolované fyzické osoby nevykonávali pre žalobcu závislú prácu;
- z protokolu nevyplýva, prečo žalovaný považoval výkon práce týchto fyzických osôb za závislú prácu, keď sami kontrolovaní uviedli, že v čase kontroly vykonávali prácu po dohode so zamestnancom žalobcu M. A. a nie so žalobcom ako zamestnávateľom;
- zamestnanec žalobcu M. A. mohol prekročiť rámec svojich práv a povinností vyplývajúcich mu z pracovnej zmluvy so žalobcom, kontrolované osoby za ich činnosť nevyplácal žalobca, ale zamestnanec M. A.;
- žalovaný sa v dodatku k protokolu dostatočne nevysporiadal s argumentáciou žalobcu;
- nešlo o kontrolované osoby nevykonávali závislú prácu, pretože k žalobcovi neboli vo vzťahu podriadenosti, na základe zmluvy o dielo vykonávali vypratávanie priestorov (zber nepotrebných kovových predmetov), pričom tak robili v čase, ktorí si sami určili; práce vykonávali nepravidelne, nepodliehali žiadnej kontrole zo strany žalobcu, ktorému preto nevznikla evidenčná povinnosť;
- zmluvu o dielo podľa Obchodného zákonníka (zákon č. 513/1991 Zb. v znení neskorších predpisov) je možné uzavrieť aj v prípade, ak jedna zo strán (prípadne obe strany) nie je podnikateľom;
- žalovaný pri posudzovaní nelegálneho zamestnávania vychádzal v prípade žalobcu výlučne z gramatického výkladu právnych noriem, čo v právnom štáte nespĺňa požiadavku právnej istoty a spravodlivosti;
- žalovaný sa nevysporiadal s novými dôkazmi, ktoré žalobca predložil po spísaní protokolu.

6. Ku všetkým žalobným bodom zaujal žalovaný nesúhlasné, podrobne zdôvodnené stanovisko.

7. Krajský súd po prejednaní veci na nariadenom pojednávaní vyhlásil dňa 21.9.2018 rozsudok, ktorým žalobu zamietol a žalobcovi náhradu trov konania nepriznal.

8. V odôvodnení rozsudku sa krajský súd zaoberal prípustnosťou súdneho preskúmania protokolu, pričom konštatoval, že nakoľko boli v protokole uložené opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov a povinnosť prijať opatrenia na odstránenie nedostatkov a ich príčin, ako aj povinnosť predložiť správu o splnení týchto opatrení, ktoré boli jednotne formulované vo vzťahu k zistenému porušeniu zákazu nelegálneho zamestnávania, je podľa krajského súdu potrebné protokol považovať za opatrenie orgánu verejnej správy, ktoré podlieha súdnemu preskúmaniu.

9. K jednotlivým žalobným bodom krajský súd uviedol, že podľa právnej úpravy týkajúcej sa obsahu protokolu (§ 14 ods. 1 zákona č. 125/2006 Z.z.) nie je povinnou náležitosťou protokolu, aby orgán verejnej správy uviedol, z akých dôkazov vychádzal, ktoré skutočnosti zistil a akou úvahou dôkazy hodnotil jednotlivo i vo vzájomných súvislostiach. Správny súd preto konštatoval, že nemôže vykonať prieskum zákonnosti protokolu v tom zmysle, či bol skutkový stav veci s ohľadom na hodnotenie dôkazov zistený správne, pretože nepoznal úvahu orgánu verejnej správy, na základe ktorej dôkazy hodnotil. Na výkon inšpekcie ani na vyhotovenie protokolu o jej výsledku sa nevzťahuje zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (ďalej len „Správny poriadok“), preto protokol nemá a ani nemusí mať náležitosti rozhodnutia upravené v § 47 tohto zákona.

10. Podľa krajského súdu výkon inšpekcie práce predstavuje faktickú činnosť spočívajúcu v získavaní, zaznamenávaní a zadokumentovaní skutočností, ktoré počas vykonanej inšpekcie boli zistené. Zaujal názor, že inšpekcia práce bola vykonaná v súlade so zákonom, keďže žalovaný zadokumentoval všetky relevantné inšpekčné zistenia a tieto zrozumiteľne zaznamenal do protokolu, ktorý v spojení s jeho dodatkom č. 2 obsahuje zákonom predpísané náležitosti. Keďže v rámci inšpekcie sa dokazovanie nevykonáva, žalovaný nemá povinnosť preukazovať žalobcovi zistené porušenia právnych predpisov v rámci vyhotovenia protokolu, jeho skutkové zistenia nie sú založené na hodnotení dôkazov, ale vychádzajú len z posúdenia inšpekčných zistení na mieste samom, prípadne z posúdenia žalobcom predložených podkladov a vyjadrení počas výkonu inšpekcie práce. Z tohto dôvodu podľa krajského súdu neobstoja žalobcom uplatnené dôvody nezákonnosti spočívajúce v nesprávnom vyhodnotení dôkazov, či nepreskúmateľnosti uložených opatrení pre nedostatok dôvodov.

11. Krajský súd tiež uviedol, že protokol o výsledku inšpekcie práce v časti zistených porušení právnych predpisov je jedným z podkladov pre ďalší postup žalovaného pre účely uloženia ďalších opatrení a pre samostatné správne konanie o správnom delikte v zmysle § 19 ods. 1 písm. a/ zákona č. 125/2006 Z.z., na ktoré sa vzťahujú ustanovenia Správneho poriadku i záruky spravodlivého procesu.

III.

Kasačná sťažnosť žalobcu / stanovisko žalovaného

12. Proti rozsudku krajského súdu podal žalobca (ďalej len „sťažovateľ“) kasačnú sťažnosť z dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm. f/, g/ zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok (ďalej len „S.s.p.“), namietajúc nesprávny procesný postup krajského súdu, v dôsledku ktorého malo dôjsť k porušeniu práva sťažovateľa na spravodlivý proces, ako aj nesprávne právne posúdenie veci krajským súdom.

13. V sťažnostných bodoch nesúhlasil sťažovateľ s krajským súdom v tom, že môže byť objektívne priamo dotknutý na svojich právach len tou časťou protokolu, ktorou mu žalovaný uložil opatrenia. Tvrdil, že uloženiu samotných opatrení predchádzalo nesprávne právne posúdenie veci žalovaným a z tohto dôvodu bolo nevyhnutné preskúmanie protokolu z hľadiska jeho obsahu ako celku, o to viac, že žalovaný dňa 6.10.2017 zapísal žalobcu do „Zoznamu fyzických osôb a právnických osôb, ktoré porušili zákaz nelegálneho zamestnávania“ a to napriek tomu, že protokol zo dňa 27.9.2017 v čase zápisu nebolo možné považovať za prerokovaný, pretože vyjadrenie sťažovateľa žalovaný obdržal len dňa 9.10.2017.

14. Sťažovateľ ďalej vytýkal krajskému súdu, že po preskúmaní veci nevzhladol žiadne dôvody nezákonnosti protokolu a postupu, ktorý jeho vydaniu predchádzal a poukázal na to, že žalovaný odvodil splnenie základných atribútov závislej práce od pokynov nie zamestnávateľa, ale len zamestnanca, ktorý nie je ani konateľom sťažovateľa a ani jeho spoločníkom, keď vyslovil, že „vzťah nadriadenosti a podriadenosti bol preukázaný tým, že nadriadený zamestnanec M. A. zadával vyššie spomínaným osobám prácu a aj ich vyplácal, prácu vykonávali osobne podľa jeho pokynov a v pracovnom čase...“ Sťažovateľ trval na tom, že kontrolované osoby vykonávali činnosť po dohode s menovaným zamestnancom, ktorý mohol prekročiť rámec svojich práv a povinností vyplývajúcich mu z pracovnej zmluvy v čase neprítomnosti sťažovateľa ako zamestnávateľa.

15. Podľa názoru sťažovateľa má definícia závislej práce kogentnú povahu, t. j. na určenie, či ide o závislú prácu alebo iný právny vzťah je potrebné naplniť všetky kumulatívne identifikačné znaky, pričom naplnenie týchto znakov bol žalovaný povinný náležite preukázať a odôvodniť. V prejednávanom prípade sa podľa sťažovateľa nemohlo jednať o závislú prácu a teda nelegálne zamestnávanie, pretože kontrolované osoby neboli voči sťažovateľovi vo vzťahu podriadenosti. Žalovaný preto podľa sťažovateľa prekročil svoju právomoc a svojvoľne subsumoval pod závislú prácu aj legálne konanie sťažovateľa, ktoré tieto znaky nevykazovalo, pričom sťažovateľovi napriek tomu krajský súd neposkytol náležitú ochranu pred neoprávneným zásahom. Krajský súd pristúpil k veci podľa sťažovateľa formalisticky, keď sa náležite nevysporiadal s námietkami sťažovateľa, hoci bol podľa jeho názoru povinný podrobne preveriť opodstatnenosť tvrdení sťažovateľa, tobôž za stavu, kedy už mal k dispozícii prvostupňové rozhodnutie žalovaného o uložení pokuty sťažovateľovi za porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania.

16. Rozsudok krajského súdu je podľa sťažovateľa porušením ústavnoprávne i medzinárodnoprávne garantovaných princípov materiálneho právneho štátu, najmä princípov materiálnej spravodlivosti a ochrany zákonnosti, princípov riadneho a spravodlivého procesu, právnej istoty a predvídateľnosti práva i predvídateľnosti rozhodnutí orgánu verejnej moci, ako aj princípu ochrany legitímnych očakávaní. Navrhol rozsudok krajského súdu zrušiť a vec mu vrátiť na ďalšie konanie, prípadne zrušiť protokol a vec na ďalšie konanie vrátiť žalovanému.

17. Žalovaný navrhol kasačnú sťažnosť zamietnuť a zotrval na svojich predchádzajúcich vyjadreniach, pričom rozsudok považoval za správny a presvedčivo odôvodnený.
IV.

Právne názory kasačného súdu

18. Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (ďalej len „Najvyšší súd“ alebo „kasačný súd“) preskúmal rozsudok krajského súdu v medziach sťažnostných bodov (§ 438 ods. 2, § 445 ods. 1 písm. c/, ods. 2 S.s.p.), pričom po zistení, že kasačná sťažnosť bola podaná oprávnenou osobou v zákonnej lehote (§ 442 ods. 1, § 443 ods. 1 S.s.p.) a že ide o rozhodnutie, proti ktorému je kasačná sťažnosť prípustná (§ 439 ods. 1 S.s.p.), vo veci v zmysle § 445 S.s.p. nenariadil pojednávanie a po neverejnej porade senátu jednomyselne dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná a preto ju podľa § 461 S.s.p. zamietol.

19. Kasačný súd sa v podstatnom rozsahu stotožňuje s odôvodnením rozsudku krajského súdu, preto naň odkazuje, a aby zbytočne neopakoval detaily skutkového stavu a argumentáciu krajského súdu, obmedzí sa iba na rozvinutie niektorých jej častí a uvedie svoje doplnujúce závery.

20. Z ustálenej rozhodovacej praxe Najvyššieho súdu vyplýva, že súdny prieskum protokolu z inšpekcie práce je prípustný len za predpokladu, že v ňom boli kontrolovanému subjektu uložené konkrétne

povinnosti, pričom rozsah súdneho prieskumu je obmedzený práve na preskúmanie zákonnosti uložených povinností (napr. rozhodnutia Najvyššieho súdu vo veciach sp. zn. 10Sžk/33/2018 zo dňa 28.2.2019, 8Sžk/18/2019 zo dňa 22.8.2019). V prípade, že orgán verejnej správy nezasiahne do právneho postavenia kontrolovaného subjektu autoritatívnym príkazom, spravidla niečo konať alebo niečoho sa zdržať, možno takýto protokol považovať za opatrenie orgánu verejnej správy predbežnej povahy, ktoré nemôže mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania a ktoré sa preto v správnom súdnictve nepreskúmava (§ 7 písm. e/ S. s. p.).

21. Krajský súd postupoval vo veci v intenciách relevantnej judikatúry a napadnutý protokol preskúmal len z toho hľadiska, či uložené opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov a ich príčin a na predloženie správy o ich splnení zodpovedajú zisteniam z vykonanej inšpekcie a či majú zákonný podklad. Dospel pritom k správnomu záveru, že povinnosť vykonať uvedené opatrenia a predložiť správu o ich splnení vo vzťahu k zistenému porušeniu zákazu nelegálneho zamestnávania boli uložené na základe zákona (§ 12 ods. 2 písm. b/, § 14 ods. 2 písm. a/, b/ zákona č. 125/2006 Z.z.), pričom tieto opatrenia nariadil orgán, ktorý mal zákonom zverenú kompetenciu tak urobiť. Preto v danom štádiu vyvodzovania dôsledkov zo zistení vyplývajúcich z vykonanej inšpekcie krajský súd vyhodnotil postup žalovaného po právnej stránke správne, keď v nariadených opatreniach zaznamenaných v protokole a v procesnom postupe, ktorý im predchádzal, nevidel porušenie zákona.

22. Kasačný súd je taktiež toho názoru, že protokol ako záznam z vykonanej inšpekcie práce slúži predovšetkým na zadokumentovanie inšpekčných zistení, ktoré je príslušný inšpektorát práce oprávnený vyhodnotiť ako porušenie zákona, uložiť preventívne opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov a následne vyvodiť z týchto zistení voči kontrolovanému subjektu deliktuálnu zodpovednosť. Protokol teda slúži predovšetkým ako jeden z kľúčových podkladov pre ďalšie rozhodovanie žalovaného o uložení sankcie za zistené porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania.

23. Krajský súd správne konštatoval, že postup pri inšpekcii práce a spracovaní protokolu sa z procesného hľadiska nespravuje zákonom č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov (Správny poriadok), preto nebol žalovaný povinný viesť v rámci inšpekcie práce dokazovanie na preukázanie porušenia zákona, prípadne dôkazy vyhodnocovať a po právnej stránke zdôvodňovať svoje predbežné závery. Protokol totiž nie je konštitutívnym rozhodnutím o právach a právom chránených záujmoch alebo povinnostiach sťažovateľa, hoci je spôsobilý do jeho právneho postavenia zasiahnuť vo forme uložených preventívnych (nie sankčných) povinností. Žalovaný v súlade so zákonom zaznamenal zistenia z inšpekcie, tieto predbežne vyhodnotil ako porušenie zákazu nelegálneho zamestnania a nariadil opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov a ich príčin, pričom uložil sťažovateľovi vyjadriť sa ku kontrolným zisteniam a v dodatku k protokolu zaujal stanovisko k obsahu vyjadrenia sťažovateľa.

24. Pokiaľ sťažovateľ tvrdí, že fyzické osoby, ktoré v čase vykonania inšpekcie pracovali u sťažovateľa, nevykonávali závislú prácu a teda k porušeniu zákazu nelegálneho zamestnávania zo strany sťažovateľa nedošlo, má sťažovateľ možnosť v administratívnom konaní o správnom delikte, ktoré podľa jeho vyjadrenia prebieha, presvedčiť odvolací orgán o nesprávnom vyhodnotení predložených dokladov, prípadne o nedostatočných zisteniach či nesprávnom právnom posúdení veci, tak ako to tvrdí v sťažnostných bodoch. V štádiu preskúmania protokolu však bol krajský súd povinný preveriť na základe žalobných bodov len zákonnosť uložených opatrení a v tomto smere dospel k záverom, ktoré sú v súlade so zákonom.

25. Kasačný súd sa nemohol stotožniť ani s tým názorom sťažovateľa, že protokol sa nemal považovať za uzavretý pre tvrdený nesprávny procesný postup žalovaného pri jeho prerokovaní so sťažovateľom, nakoľko z obsahu administratívneho spisu jasne vyplýva, že sťažovateľ mal možnosť protokol prerokovať so žalovaným jednak ústne (čo bez primeraných dôvodov nevyužil) a k obsahu protokolu zaujal písomné stanovisko. Žalovaný sa v dodatku k protokolu s týmto stanoviskom vysporiadal, hoci nie k spokojnosti sťažovateľa.

26. Pokiaľ ide o sťažovateľom namietaný zápis spoločnosti do zoznamu fyzických a právnických osôb, ktoré v posledných piatich rokoch porušili zákaz nelegálneho zamestnávania, kasačný súd rozumie tvrdeniam sťažovateľa o zásahu do jeho oprávnených záujmov vykonaním tohto zápisu bez právoplatného rozhodnutia o uložení pokuty za správny delikt za porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania (§ 6 ods. 1 písm. s/ zákona č. 125/2006 Z.z.). Tento zápis však nerobí protokol nezákonným a nezakladá dôvod na jeho zrušenie, ako to správne konštatoval aj krajský súd. Ak je sťažovateľ toho názoru, že predmetný zápis do zoznamu bez dostatočného zákonného podkladu je nezákonným zásahom do jeho právneho postavenia, nič mu nebráni využiť tomu zodpovedajúce právne prostriedky ochrany.

27. O trovách kasačného konania rozhodol kasačný súd podľa § 167 ods. 1 v spojení s § 467 ods. 1 S.s.p. a nepriznal účastníkom náhradu trov tohto konania, keďže sťažovateľ v tomto konaní nebol úspešný a na postup podľa § 168 S.s.p. nevidel dôvod.

Poučenie:

Proti tomuto rozhodnutiu nie je prípustný opravný prostriedok.