

Súd: Najvyšší súd SR  
Spisová značka: 10Asan/15/2017  
Identifikačné číslo spisu: 8016200107  
Dátum vydania rozhodnutia: 30.05.2018  
Meno a priezvisko: JUDr. Elena Berthotyová  
Funkcia: sudca  
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2018:8016200107.1

## ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako kasačný súd v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Eleny Berthotyovej PhD. a členov senátu JUDr. Zuzany Ďurišovej a JUDr. Jany Hatalovej, PhD. v právnej veci sťažovateľa (pôvodne žalobcu): Gabriel Filakovský - Gabriell&PROGRESS, so sídlom Bardejov, L. Svobodu 2, IČO: 43 773 834, zastúpeného JUDr. Matúšom Hríbom, advokátom, so sídlom v Bardejov, Na hradbách 5, proti žalovanému: Národný inšpektorát práce, so sídlom Košice, Masarykova 10, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného zo dňa 10. decembra 2015 č: OPS/BEZ/2015/5219, 0-611/2015 v spojení s rozhodnutím inšpektorátu práce Košice zo dňa 2. septembra 2015 č.: 182/15/0, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Prešove č. k. 6S/5/2016-39 zo dňa 13. októbra 2016, takto

### rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Prešove č. k. 6S/5/2016-39 zo dňa 13. októbra 2016 m e n í tak, že rozhodnutie žalovaného zo dňa 10. decembra 2015 č: OPS/BEZ/2015/5219, 0-611/2015 a rozhodnutie Inšpektorátu práce Košice zo dňa 2. septembra 2015 č.: 182/15/0 z r u š u j e a vec v r a c i a žalovanému na ďalšie konanie.  
Žalobcovi nárok na náhradu trov konania p r i z n á v a .

### Odôvodnenie

#### I.

Priebeh a výsledky administratívneho konania

1. Inšpektorát práce Košice rozhodnutím zo dňa 10.12. 2015 č: OPS/BEZ/2015/5219, 0-611/2015 podľa § 19 ods. 2 písm. a/ bod 1 zákona č. 125/2006 Z.z. o inšpekcii práce uložil žalobcovi pokutu vo výške 5.000,- eur za porušenie § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 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“) spočívajúce v tom, že žalobca dňa 11.05.2015 o 12.00 hod. využíval závislú prácu fyzických osôb W. Z. a S. Z., ktoré pre zamestnávateľa (žalobcu) vykonávali pomocné práce na stavbe - X. a nemal s nimi založený pracovnoprávny vzťah podľa osobitného predpisu - Zákona č. 311/2001 Z.z. (Zákonníka práce).

2. V odôvodnení preskúmaného rozhodnutia uviedol, že pri výkone inšpekcie práce bol zistený nedostatok spočívajúci v porušení zákazu nelegálneho zamestnávania vo vzťahu k zamestnancom: W. Z. a S. Z.. Predmetný nedostatok bol zdokumentovaný v Protokole o výsledku inšpekcie práce č. IKO-128-53-1.2/P-B28-15 zo dňa 19.05.2015 (ďalej len „protokol“), ktorý bol žalobcovi zaslaný dňa 19.05.2015 poštovou prepravou.

3. Inšpektorát práce začal správne konanie vo veci uloženia pokuty za správny delikt právne posúdený ako porušenie § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. a/ zákona o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní (špecifikovaný v protokole v časti Nelegálne zamestnávanie, bod B) oznámením o začatí správneho konania doručeným dňa 07.08.2015. K oznámeniu o začatí správneho konania uložením pokuty sa žalobca vyjadril listom doručeným na inšpektorát práce dňa 18.08.2015, v ktorom uviedol, že menovaní mu prišli pomôcť vykopať prírodnú rúru, na ktorej mal poruchu. Na stavbe sa nachádzali iba dve hodiny a následne pracovisko opustili.

4. Rozhodnutím zo dňa 10.12.2015 žalovaný vo veci odvolania žalobcu proti rozhodnutiu Inšpektorátu práce Košice zo dňa 02.09.2015 č. 182/15/0 rozhodol tak, že podľa § 59 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov (ďalej len „Správny poriadok“) odvolanie žalobcu zamietol a rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu potvrdil.

5. Žalovaný dospel k záveru, že Inšpektorát práce preukázal, že žalobca ako zamestnávateľ porušil povinnosti vyplývajúce mu z § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. a/ zákona o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní. Porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania bolo jednoznačne preukázané pri výkone inšpekcie práce konanej dňa 11.05.2015 o 12. hodine na stavbe -X., kde závislú prácu vykonávali fyzické osoby W. Z. a S. Z.. Vyššie uvedený záver vyplýva zo zápisnice o podaní informácie o vysvetlení dôvodu prítomnosti fyzickej osoby na pracovisku (ďalej zápisnica) spísaných dňa 11.05.2015 s W. Z. a S. Z. a zápisnicou o podaní informácie zamestnávateľom. Oba menovaní v zápisniciach zhodne potvrdili, že sa na práci dohodli so žalobcom a nemajú uzatvorený žiadny pracovnoprávny vzťah. Sám žalobca v zápisnici o podaní informácie zamestnávateľom potvrdil, že menovaní pracujú pre neho, kopú prírodnú rúru s jeho nariadením a nemajú nič podpísané.

6. Tvrdenie žalobcu, že ho inšpektori práce úmyselne uviedli do omylu tým, že jeho porušenie zákona sa bude riešiť iba zápisom, považoval žalovaný za účelové v snahe vyhnúť sa uloženému postihu, keďže nelegálne zamestnávanie je považované za závažné porušenie zákona.

7. K tvrdeniu žalobcu, že správny orgán vykonal nesprávne právne posúdenie veci, keď dospel k záveru o porušení zákazu nelegálneho zamestnávania, pretože nebol naplnený pojmový znak nelegálneho zamestnávania - odplatnosť- žalovaný argumentoval, že odo dňa 01.03.2015 nepatrí odmena medzi znaky závislej práce, a preto považuje tento argument za irelevantný z dôvodu, že samotná inšpekcia práce bola vykonaná dňa 11.05.2015. V zmysle novej právnej úpravy sa za závislú prácu považuje práca vykonávaná vo vzťahu nadriadenosti zamestnávateľa a podriadenosti zamestnanca, osobne zamestnancom u zamestnávateľa, podľa pokynov zamestnávateľa v jeho mene, v pracovnom čase určenom zamestnávateľom. S ohľadom na túto skutočnosť žalovaný poukázal, že podľa § 1 ods. 3 Zákonníka práce závislá práca môže byť vykonávaná výlučne v pracovnom pomere, v obdobnom pracovnom vzťahu alebo výnimočne za podmienok ustanovených v tomto zákone aj inom pracovnoprávnom vzťahu.

8. K námietke žalobcu, že je potrebné prihliadať na skutočnosť, že zo strany žalobcu sa nejednalo o úmyselné zavinenie, žalovaný poukázal na tzv. inštitút objektívnej zodpovednosti za správne delikty. Zamestnávateľ je zodpovedný už tým, že k samotnému nedostatku, teda k porušeniu došlo, bez ohľadu na následné odstránenie zistených nedostatkov a bez ohľadu na to, či sa jedná o zavinené alebo nezavinené konanie, či opomenutie. Z právneho hľadiska je pre vznik objektívnej zodpovednosti zamestnávateľa za správny delikt nepodstatným, či k pochybeniu došlo zavinením určitých okolností, zavinením zamestnancov, zamestnávateľa alebo iných subjektov ako zamestnávateľa.

9. Žalovaný mal za to, že porušenie povinnosti uvedené v rozhodnutí inšpektorátu práce je posúdené správne, odôvodnenie rozhodnutia poskytuje skutkovú a právnu oporu vo výroku rozhodnutia. Inšpektorát práce dospel k správnym zisteniam a správne právnemu posúdeniu veci.

10. Pri uložení pokuty inšpektorát práce prihliadal na počet zamestnancov (2 osoby), či ide o opakované zistenie toho istého nedostatku na dobu trvania protiprávneho stavu, ale aj preventívny účel. Prihliadal na všetky skutočnosti v zmysle § 19 ods. 6 zákona o inšpekcii práce v nadväznosti na § 3 ods. 4 Správneho poriadku.

## II.

Konanie na krajskom súde

11. Krajský súd v Prešove napadnutým rozsudkom žalobu podľa § 190 SSP ako nedôvodnú zamietol.

12. V dôvodoch rozsudku uviedol, že žalobca namietal v postupe žalovaného vadu, ktorá mala vplyv na zákonnosť napadnutého rozhodnutia, nevykonanie navrhnutých dôkazov a nesprávne právne posúdenie veci.

13. Tvrdenie žalobcu, že zo strany inšpektora práce bol uvedený do omylu tým, že ho informoval, že jeho vec bude uzatvorená zápisom a nebude vybavovaná ako správny delikt, považoval krajský súd za účelové, nakoľko žalobca začatím správneho konania, t. j. oznámením o začatí správneho konania zo dňa 23.07.2015 mal vedomosť o tom, že za jeho konanie mu môže byť v prípade preukázania viny uložená pokuta vo výške 5.000,-eur. Na základe tejto skutočnosti nemohol byť uvedený do omylu a ani nebol ukrátený na svojich procesných právach. Sám žalobca vo vyjadrení zo dňa 12.08.2015 k začatiu správneho konania požiadal inšpektorát práce o odpustenie pokuty vo výške 5.000,-eur a priznal svoje porušenie povinností.

14. K námietke žalobcu, že žiadal žalovaného o vypočutie objednávateľa prác, ktorý by potvrdil ich nevyhnutnosť, správny súd poukazuje, že podľa § 21 ods. 1 Správneho poriadku, správny orgán nariadi ústne pojednávanie, ak to vyžaduje povaha veci, najmä ak sa tým prispeje k jej objasneniu alebo ak to ustanovuje osobitný zákon. Z obsahu administratívneho spisu mal krajský súd za preukázané, že podklady nachádzajúce sa v spise boli plne postačujúce na rozhodnutie vo veci bez nutnosti nariadenia ústneho pojednávania.

15. Z obsahu administratívneho spisu mal krajský súd za preukázané, že pokuta vo výške 5.000,- eur bola žalobcovi uložená za porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania zakotveného v § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. a/ zákona o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní tým, že žalobca dňa 11.05.2015 o 12. hodine využíval závislú prácu fyzických osôb W. Z. a S. Z., ktoré pre žalobcu vykonávali pomocné práce na stavbe - X. a nemal s nimi založený pracovnoprávny vzťah podľa Zákonníka práce. Táto skutočnosť vyplynula zo zistení inšpektorátu práce počas kontroly nelegálneho zamestnávania u žalobcu a je dôkazovo podložená protokolom, zápisnicami o podaní informácie o vysvetlenie dôvodu prítomnosti fyzickej osoby na pracovisku spísaných dňa 11.05.2015 s W. Z. a S. Z. a zápisnicou o podaní informácie zamestnávateľom. Oba v zápisniciach zhodne potvrdili, že sa na práci dohodli so žalobcom a nemajú uzatvorený žiadny pracovnoprávny vzťah. Sám žalobca v zápisnici o podaní informácie zamestnávateľom potvrdil, že menovaní pracujú pre neho, kopú prírodnú rúru s jeho náradím a nemajú nič podpísané. Žalobca v tejto zápisnici žiadnym spôsobom neuviedol, že sa jedná o konanie v krajnej núdzi, že tieto osoby odstraňovali havarijný stav všeobecne prospešného zariadenia.

16. Krajský súd poukázal na to, že zamestnávateľ má objektívnu zodpovednosť, teda je zodpovedný už tým, že k samotnému porušeniu povinnosti došlo, bez ohľadu na následné odstránenie zistených nedostatkov a bez ohľadu na to, či sa jedná o zavinené alebo nezavinené konanie či opomenutie.

17. K námietke žalobcu, že žalovaný vykonal nesprávne právne posúdenie veci, a to tým, že nebol naplnený pojmový znak nelegálneho zamestnávania - odplatnosť, krajský súd uvádza, že sa stotožnil s argumentáciou žalovaného. Odo dňa 01.03.2015 nepatrí odmena medzi znaky závislej práce a samotná

inšpekcia práce bola vykonaná dňa 11.05.2015. Za závislú prácu sa považuje práca vykonávaná vo vzťahu nadriadenosti zamestnávateľa a podriadenosti zamestnanca, osobne zamestnancom pre zamestnávateľa, podľa pokynov zamestnávateľa, v jeho mene, v pracovnom čase určenom zamestnávateľom. Podľa § 1 ods. 3 Zákonníka práce, závislá práca môže byť vykonávaná výlučne v pracovnom pomere, v obdobnom pracovnom vzťahu alebo výnimočne za podmienok ustanovených v tomto zákone aj v inom pracovnoprávnom vzťahu.

18. Výška uloženej pokuty je podľa krajského v súlade so zákonom o inšpekcii práce a jej výška pri nelegálnom zamestnávaní dvoch osôb je určená obligatórne. Odôvodnenie výšky pokuty je v medziach logickej správnej úvahy a zodpovedá kritériám uvedeným v § 19 ods. 6 zákona o inšpekcii práce.

19. Správny orgán dostatočne a v potrebnom rozsahu zistil skutkový stav, tento správne právne posúdil, rozhodnutie náležité a zrozumiteľne odôvodnil. Nepochybil ani žalovaný, ak po náležitom vysporiadaní sa s odvolacími námietkami žalobcu odvolanie zamietol a rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu potvrdil.

20. Z uvedených dôvodov krajský súd žalobu podľa § 190 SSP ako nedôvodnú zamietol.

### III.

Konanie na kasačnom súde

A)

21. Proti rozsudku krajského súdu sťažovateľ v zákonnej lehote podal kasačnú sťažnosť a to z dôvodov uvedených v § 440 ods. 1 písm. f), g) a h) S.s.p,

22. Namietal najmä, že :

- napriek návrhu na vypočutie svedka- objednávateľa prác, V. B., konateľa objednávateľa (SLOVPROPERTY, s.r.o.), ktorý poznal naliehavosť situácie, a ktorý by v prípade nariadenia ústneho pojednávania správnym orgánom mohol vec ozrejmiť, vypočutý v správnom konaní nebol, preto nesúhlasil s názorom krajského súdu, že podklady nachádzajúce v administratívnom spise boli postačujúce na rozhodnutie vo veci samej, bez nutnosti nariadenia ústneho pojednávania a tiež v relevancii deliktu, ktorý sa sťažovateľovi kladie za vinu,
- v nevykonaní tohto dôkazu vidí porušenie svojich procesných práv v rozhodujúcej miere, nakoľko pre ustálenie skutkového stavu bolo vykonanie uvedeného dôkazu nevyhnutné a má za to, že skutkové zistenia by boli značne modifikované,
- vykonanie tohto dôkazu (výsluchu svedka) bolo žiaduce a potrebné ako aj vykonanie dôkazu výsluchom inšpektorov, nevykonaním tohto dôkazu došlo k porušeniu § 3 ods. 4, § 32 ods. 1, 2, 3, § 46 Správneho poriadku,
- krajskému súdu vyčítal, že v nápadnom rozsudku nijako nehodnotil procesnú obranu sťažovateľa a stotožnil sa len so závermi žalovaného a pritom skutočnosť, že sťažovateľ namietal svoje konanie v tiesni krajský súd odignoroval a námietku odmietol s nelogickým zdôvodnením, že svoju obranu neuplatnil už pred začatím správneho konania, čo ten odôvodnil uvedením do omylu zo strany inšpektorov žalovaného,
- nepreskúmateľnosť rozsudku krajského súdu, ktorý naopak považoval dostatočné skutkové zistenia za dostačujúce,
- nesprávne právne posúdenie veci správnymi orgánmi ako aj krajským súdom, ktorí dospeli k záveru o porušení zákazu nelegálneho zamestnávania, pričom neboli naplnené pojmové znaky nelegálneho zamestnávania konštruované na závislej práci, ku ktorej preukázateľne nedošlo, na rozdiel od aktuálnej pracovnoprávnej úpravy Zákonníka práce, ktorý podľa právneho stavu de lege lata už nezahrňuje odplatnosť výkonu práce, odmeňovanie zamestnanca Súdny dvor EU aj naďalej považuje za potrebný znak statusu zamestnanca, pričom výška odmeny nie je rozhodujúca. Za zamestnanca sa považujú aj zamestnanci v čiastočnom úväzku, aj keď ich mzda za vykonanú prácu svojou výškou nedosahuje existenčné minimum. Znakom závislej práce je v zmysle smerníc a judikatúry úijného práva, ktoré diktujú súlad našim vnútroštátnym právnym predpisom, vždy ostáva odplatnosť tohto vzťahu. Tento záver možno vyvodit' jednoznačne zo systému hierarchie právnej sily jednotlivých právnych aktov, v

tejto súvislosti poukázal na rozhodnutia Súdneho dvora EU C-53/81 (Levin) zo dňa 23.03.1982. bod 14 na vyššie uvedený problém zdôraznil aj v rozhodnutí C 139/85 (Kempf) zo dňa 03.06.1986, bod 35, podľa ktorého do uvedeného okruhu prislúchajú aj práce vykonávané v čiastočnom pracovnom úväzku, aj práce v takom malom rozsahu, odmena za ktoré je taká nízka, že zamestnanec poberá vedľa nej aj sociálne dávky,

- nezákonný postup inšpektorov ako aj porušenie povinnosti podľa ust. 13 ods. 1 písm. c) zákona č. 125/2006 Z.z., ktorými skutočnosťami sa odmietli správne orgány ako aj krajský súd zaoberať, pritom krajský súd súčasne nepodrobil kontrole postup žalovaného v intencii odôvodnenia rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 22.08.2012, sp. zn. 6Sžo/51/2011, ktorým žalobca apeloval na zásady pri ukladaní sankcii,

- výšku pokuty, krajskému súdu vyčítal, že iba stroho skonštatoval, že uložené penále zodpovedá kritériám podľa ust. § 19 ods. zákona o inšpekcii práce, ale v ďalšom svoje závery už nerozvinul.

- odklon od ustálenej rozhodovacej praxe, ktorá jednoznačne vylučuje trestný postih na základe nezákonného postupu.

Na základe uvedeného sťažovateľ navrhol, aby kasačný súd podľa § 462 ods. 2 S.s.p. napadnutý rozsudok zmenil tak, že zruší žalobou napadnuté rozhodnutie žalovaného a vec mu vráti na ďalšie konanie.

B)

23. Žalovaný vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti uviedol, že sa v plnom rozsahu stotožňuje s napadnutým rozsudkom krajského súdu, ktorý považuje za vecne správny a zákonný.

IV.

Právny názor Najvyššieho súdu

24. Senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 S. s. p.) postupom podľa § 492 S.s.p. preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu a jednomyseľne (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch) dospel k záveru, že kasačná sťažnosť je dôvodná. Rozhodol bez nariadenia pojednávania podľa ustanovenia § 455 S.s.p. s tým, že deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený na úradnej tabuli súdu a na internetovej stránke Najvyššieho súdu. Rozsudok bol verejne vyhlásený dňa 30. mája 2018 (§ 137 ods. 2 S.s.p.).

25. V predmetnej veci bolo potrebné predostrieť, že predmetom kasačnej sťažnosti bol rozsudok krajského súdu, ktorý zamietol žalobu sťažovateľa proti rozhodnutiu žalovaného zo dňa 10.12.2015, ktorým odvolanie sťažovateľa proti rozhodnutiu Inšpektorátu práce Košice zo dňa 02.09.2015 č. 182/15/0 zamietol a napadnuté rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu, ktorý podľa § 19 ods. 2 písm. a/ bod 1 zákona o inšpekcii práce uložil sťažovateľovi pokutu vo výške 5.000,- eur za porušenie § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. a/ zákona č. 82/2005 Z.z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní potvrdil.

26. Preto primárne v medziach kasačnej sťažnosti Najvyšší súd Slovenskej republiky ako kasačný súd preskúmal rozsudok krajského súdu ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, pričom v rámci kasačného konania skúmal aj napadnuté rozhodnutie žalovaného ako aj prvostupňové rozhodnutie, najmä z toho pohľadu, či kasačné námietky sťažovateľa sú spôsobilé spochybniť vecnú správnosť napadnutého rozsudku krajského súdu.

Podľa § 1 písm. a/ zákona č. 125/2006 Z.z. o inšpekcii práce, tento zákon upravuje inšpekciiu práce, ktorej prostredníctvom sa presadzuje ochrana zamestnancov pri práci a výkon štátnej správy v oblasti inšpekciiu práce.

Podľa § 2 ods. 1 písm. a/ bod tretí zákona o inšpekciiu práce, inšpekcia práce je dozor nad dodržiavaním právnych predpisov a ostatných predpisov na zaistenie bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci vrátane predpisov upravujúcich faktory pracovného prostredia.

Podľa § 2 ods. 2 písm. a/ zákona o inšpekciiu práce, inšpekcia práce sa vykonáva na všetkých pracoviskách zamestnávateľov a fyzických osôb, ktoré sú podnikateľmi a nie sú zamestnávateľmi,

vrátane pracovísk nachádzajúcich sa na súkromných pozemkoch a v obydliach fyzických osôb.

Podľa § 2 ods. 2 písm. a/ zákona o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní, nelegálne zamestnávanie je zamestnávanie právnickou osobou alebo fyzickou osobou, ktorá je podnikateľom, ak využíva závislú prácu fyzickej osoby a nemá s ňou založený pracovnoprávny vzťah alebo štátnozamestnanecský pomer podľa osobitného predpisu.

Podľa § 3 ods. 2 zákona o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní, právnická osoba a fyzická osoba, ktorá je podnikateľom nesmie nelegálne zamestnávať podľa § 2 ods. 2 a 3 (prvá veta).

Podľa § 19 ods. 2 písm. a/ bod 1 zákona o inšpekcii práce, inšpektorát práce uloží pokutu zamestnávateľovi alebo fyzickej osobe za porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania od 2.000,- eur do 200.000,- eur, a ak ide o nelegálne zamestnávanie dvoch a viac fyzických osôb súčasne, najmenej 5.000,- eur.

Podľa § 19 ods. 6 zákona o inšpekcii práce, 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,

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,

opakované zistenie toho istého nedostatku.

Podľa § 21 ods. 1 Správneho poriadku správny orgán nariadi ústne pojednávanie, ak to vyžaduje povaha vecí, najmä ak sa tým prispeje k jej objasneniu, alebo ak to ustanovuje osobitný zákon. Ak sa má pri ústnom pojednávaní uskutočniť ohliadka, uskutočňuje sa ústne pojednávanie spravidla na mieste ohliadky.

Podľa § 32 ods. 1 Správneho poriadku správny orgán je povinný zistiť presne a úplne skutočný stav vecí a za tým účelom si obstarat' potrebné podklady pre rozhodnutie. Pritom nie je viazaný len návrhmi účastníkov konania.

Podľa § 34 ods. 4 a ods. 5 Správneho poriadku vykonávanie dôkazov patrí správnenému orgánu. Správny orgán hodnotí dôkazy podľa svojej úvahy, a to každý dôkaz jednotlivo a všetky dôkazy v ich vzájomnej súvislosti.

Podľa § 46 Správneho poriadku rozhodnutie musí byť v súlade so zákonmi a ostatnými právnymi predpismi, musí ho vydat' orgán na to príslušný, musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného stavu vecí a musí obsahovať predpísané náležitosti.

Podľa § 47 ods. 2 Správneho poriadku 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.

27. Sťažovateľ v kasačnej sťažnosti namietal, že napriek jeho návrhu na vypočutie svedka-objednávateľa prác, V. B., konateľa objednávateľa (SLOVPROPERTY, s.r.o.), ktorý poznal naliehavosť situácie a ktorý by v prípade nariadenia ústneho pojednávania správnym orgánom mohol vec ozrejmiť, vypočutý v správnom konaní nebol a že nevykonaním tohto dôkazu došlo k porušeniu jeho procesných práv.

28. Kasačný súd po preskúmaní spisového materiálu krajského súdu, ktorého súčasťou je aj administratívny spis žalovanej, dospel k záveru, že uvedená kasačná námietka sťažovateľa je dôvodná.

29. Správny poriadok v § 21 ods. 1 ukladá správnenému orgánu povinnosť nariadiť ústne pojednávanie, ak to ustanoví osobitný zákon alebo to vyžaduje povaha vecí, najmä ak sa tým prispeje k jej objasneniu.

Ustanovenie § 21 ods. 1 Správneho poriadku teda dáva správnemu orgánu možnosť zvážiť (ak osobitný zákon neustanovuje povinnosť nariadiť ústne pojednávanie), či k prejednávaniu veci s ohľadom na jej povahu je potrebné nariadiť ústne pojednávanie. Je potrebné si uvedomiť, že správne konanie je spravidla ovládané zásadou písomnosti a neverejnosti. Ústne pojednávanie sa preto vo všeobecnosti v správnom konaní na rozdiel od súdneho konania nevyžaduje. Ústne pojednávanie správny orgán nariaďuje len v prípadoch, ak to vzhľadom na povahu prejednávanej veci považuje za potrebné za účelom zistenia a objasnenia skutkového stavu veci. Na ústnom konaní možno vykonať aj niektoré dôkazy. Ústne pojednávanie vo veci môže nariadiť prvostupňový aj druhostupňový správny orgán, čo však v danom prípade správne orgány neurobili, hoci povaha veci si to vzhľadom na rozpory medzi účastníkmi vyžadovala.

30. Cieľom ústneho pojednávania v správnom konaní je predovšetkým zistiť skutočný stav veci, odstrániť rozpory medzi tvrdeniami viacerých účastníkov správneho konania, prípadne vykonať ohliadku resp. výsluch svedkov. Zákon o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní ako osobitný predpis povinnosť nariadiť ústne pojednávanie správnemu orgánu v konaní o uložení pokuty za iný správny delikt neustanovuje.

31. Kasačný súd má za to, že na konanie o uložení pokuty za iný správny delikt podľa zákona o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní sa ustanovenie zákona o priestupkoch o obligatórnom nariadení ústneho pojednávania neaplikuje. Zákon o priestupkoch nemožno v tomto prípade použiť analogicky, keď správny poriadok obsahuje vlastnú procesnú úpravu ústneho pojednávania (§ 21 Správneho poriadku). Pre úplnosť však kasačný súd poukazuje na to, že povinnosťou správneho orgánu v konaní o administratívnom delikte a uložení sankcie pre nedostatok špeciálnej úpravy administratívneho trestania je postupovať „*analogiae legis*“ podľa ustanovení obsahujúcich trestnoprávnu úpravu, a teda poskytnúť subjektu, voči ktorému je vyvodzovaná administratívna zodpovednosť záruky a práva, ktoré sú zakotvené v Trestnom zákone a Trestnom poriadku obvinenému z trestného činu. Hoci to neznamena, že povinnosťou správneho orgánu v konaní o administratívnom delikte je postupovať striktne podľa ustanovení Trestného poriadku a Trestného zákona, čo je povinnosťou len orgánov činných v trestnom konaní, pokiaľ správny poriadok upravuje ústne pojednávanie (§ 21), nie je dôvod na postup v zmysle „*analogiae legis*“ podľa ustanovení obsahujúci trestnoprávnu úpravu.

32. K uvedenému kasačný súd odkazuje aj na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva, podľa ktorej neuskutočnenie ústneho pojednávania nespôsobuje ujmu požiadavkám čl. 6 ods. 1 Dohovoru vo vzťahu k ústnosti a verejnosti konania v prípadoch, keď skutkové okolnosti nie sú sporné a právne otázky sa nevyznačujú osobitnou zložitosťou (napr. Várela Assalino proti Portugalsku rozhodnutie z 25. apríla 2002, č. sťažnosti 64336/01).

33. V danom prípade však kasačný súd dospel k záveru, že skutkové okolnosti prípadu boli sporné a pokiaľ správne orgány vo veci nenariadili ústne pojednávanie, vo veci si nežadavali dostatok relevantných skutočností, nebolo možné súhlasiť s názorom krajského súdu, že správne orgány presne a úplne zistili skutočný stav veci. Obe rozhodnutia správnych orgánov je tak možné podľa názoru kasačného súdu považovať za predčasné a zistenia správnych orgánov za nedostačujúce na riadne posúdenie predmetnej veci.

34. Vo svetle vyššie uvedeného, potom námietky sťažovateľa ohľadne nevykonania dôkazu výsluchom svedka- objednávateľa prác, V. B. konateľa objednávateľa (SLOVPROPERTY s.r.o.), ktorý podľa sťažovateľa poznal naliehavosť situácie, a ktorý by v prípade nariadenia ústneho pojednávania správnym orgánom mohol vec ozrejmiť, kasačný súd uvádza, že tieto sú dôvodné.

35. V prejednávanom prípade totiž sťažovateľ už v priebehu administratívneho konania (a to vo vyjadrení k začatiu správneho konania zo dňa 12.08.2015 poukazoval na to, že W. Z. a S. Z. mu prišli pomôcť vykopať prívodovú rúru na ktorej mal poruchu a zavolať ich v časovej tiesni, na stavbe boli necelé dve hodiny a po kontrole stavenisko bezodkladne opustili. Vzhľadom k tomu, že išlo o poruchu a časovú tiesň, pokuta vo výške 5000 Eur je pre neho likvidačná .

36. Vzhľadom k tomu, že zo strany správnych orgánov nedošlo k nariadeniu ústneho pojednávania, a teda ani k vypočutiu sťažovateľa ani navrhovaného svedka, závery správnych orgánov o porušení povinnosti § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. a/ zákona o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní, spočívajúce v tom, že sťažovateľ využíval závislú prácu fyzických osôb W. Z. a S. Z., ktoré pre sťažovateľa vykonávali pomocné práce na stavbe a nemali s nimi založený pracovnoprávny vzťah podľa Zákonníka práce sa aj vzhľadom na námietku sťažovateľa uplatnenú v žalobe javí ako predčasný.

37. Sťažovateľ totiž namietal, že ak by sa predmetným dokazovaním, preukázala nevyhnutnosť konania (krajná núdza), nebolo by možné jeho konanie kvalifikovať ako protiprávne.

38. Podľa kasačného súdu nenariadenie ústneho pojednávania, a v rámci neho nevykonanie takéto dôkazu bolo zásadným pochybením, ktoré bolo potrebné odstrániť zrušením napadnutého rozhodnutia žalovaného ako aj prvostupňového rozhodnutia.

39. V administratívnom konaní, predmetom ktorého je zisťovanie správneho deliktu a uloženie sankcie zaň, je teda podstatné, či účastník správneho konania, ktorý sa mal svojím postupom dopustiť porušenia zákona, správny delikt spáchal a podmienky, za ktorých k spáchaniu deliktu došlo, ako aj následky ním vzniknuté môžu mať vplyv len na výšku sankcie, ktorú zákon predpokladá za spáchanie správneho deliktu.

40. Pri dôkladnom posudzovaní námietok sťažovateľa mal krajský súd dospieť k záveru, že žalovaný správny orgán sa dôsledne neriadil procesnými a hmotnoprávnymi zásadami upravenými v zákona o inšpekcii práce a v zákone o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a v Správnom poriadku, na ktorý zákon o inšpekcii práce v ust. § 21 ods. 2 odkazuje v prejednávanej veci.

41. Na tomto mieste považuje kasačný súd za dôležité zdôrazniť, že správne orgány musia v konaní a pri rozhodovaní dodržiavať najmä základné zásady správneho konania (§ 3), ustanovenie Správneho poriadku týkajúce sa zisťovania podkladov pre rozhodnutie (§ 32 a nasl.) ako aj ustanovenia Správneho poriadku zakotvujúce finálne štádium správneho konania, t. j. vydanie rozhodnutia (§ 46 a nasl.). ustanovení § 3 Správneho poriadku sú zakotvené základné zásady správneho konania.

42. Jednou zo základných zásad správneho konania je zásada zákonnosti (§ 3 ods. 1). Z uvedenej zásady vyplýva, že správne orgány sú v konaní a pri rozhodovaní povinné postupovať v súlade s Ústavou SR, zákonmi a ostatnými právnymi predpismi. V neposlednom rade sú povinné prihliadať aj na obsah medzinárodných zmlúv, ktoré v súlade s čl. 7 Ústavy SR majú prednosť pred zákonmi. Ďalšou základnou zásadou správneho konania je zásada materiálnej pravdy, na základe ktorej rozhodnutie správnych orgánov musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného skutkového stavu veci. Táto zásada je zakotvená nielen v § 3 ods. 4 Správneho poriadku, ale je premietnutá aj v jeho ďalších ustanoveniach (§ 32 ods. 1, § 46, § 47 ods. 3). Z obsahu predmetnej zásady vyplýva, že správny orgán (platí to aj pre odvolací orgán) je povinný vykonávať dokazovanie tak, aby boli náležite objasnené všetky rozhodujúce okolnosti dôležité pre posúdenie veci (úplnosť zistenia). Správny orgán musí zabezpečiť, aby skutkové zistenia, ktoré vyplývajú z vykonaného dokazovania čo najviac zodpovedali skutočnosti (presnosť zistenia).

43. Konanie o správnom delikte ako i priestupkové konanie je založené, taktiež na zásade hospodárnosti a rýchlosti konania (§ 3 ods. 3 posledná veta Správneho poriadku). To však neznamená, že by správny orgán v prípade týchto konaní, ktoré majú v zmysle ustálenej štrasburskej judikatúry v zásade charakter konania o trestnom obvinení nerešpektoval procesné práva obvineného z priestupku, základné zásady správneho konania a čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (uverejnený v Zbierke zákonov č. 209/1992 Zb.), ktorý zaručuje právo na spravodlivý proces. Správny orgán môže podľa svojej úvahy posúdiť (§ 34 ods. 5 Správneho poriadku), či sa určitá skutočnosť v rámci dokazovania ukázala ako pravdivá; t. j. môže dospieť k záveru, že určitý dôkaz je dostačujúci alebo sa

rozhodnúť, že treba zadovážiť ďalšie dôkazy, ktoré majú relevantnejší podklad pre rozhodnutie.

44. Hodnotenie dôkazov predstavuje zložitý myšlienkový postup, v rámci ktorého správny orgán na základe svojich logických, systematických a historických úsudkov ako aj účelu zákona, tzv. ducha zákona, určité tvrdenia prijíma a iné odmieta. Správny orgán považuje vykonaný dôkaz za pravdivý, pokiaľ nebol preukázaný opak. Podľa § 47 ods. 3 Správneho poriadku v odôvodnení rozhodnutia správny orgán uvedie, ktoré skutočnosti boli podkladom na rozhodnutie, akými úvahami bol vedený pri hodnotení dôkazov, ako použil správnu úvahu pri použití právnych predpisov, na základe ktorých rozhodoval a ako sa vyrovnal s návrhmi a námietkami účastníkov konania a s ich vyjadreniami k podkladom rozhodnutia. Oprávnenie rozhodnúť o rozsahu zisťovania podkladov pre rozhodnutie ako aj výber dôkazných prostriedkov vyplýva z postavenia správneho orgánu ako aj z vyšetrovacieho princípu.

45. Kasačný súd nemá pochybnosti o tom, že je na správnom orgáne, ktorý vedie konanie o správnom delikte, ktoré dôkazy vykoná. Je na úvahe správneho orgánu rozhodnúť, či určitý dôkaz netreba vykonať (§ 32 Správneho poriadku). Pokiaľ však účastníkom administratívneho konania navrhovaný dôkazy nevykoná, musí objasniť z akých dôvodov. Hodnotenie dôkazov v zmysle zásady voľného hodnotenia dôkazov taktiež nemôže byť ľubovoľné. Podľa názoru kasačného súdu správny orgán môže pristúpiť k hodnoteniu dôkazov v zmysle tejto zásady len potom, ak vykonal všetky úkony s cieľom odstrániť existujúce rozpory v dôkazoch. To platí aj pre odvolací správny orgán, keďže v zmysle ustálenej judikatúry správneho súdnictva je jednoznačne zastávaný právny názor, že prvostupňové aj druhostupňové správne konanie tvorí jeden celok.

46. Správny orgán sa však musí riadiť princípom „rovnosti zbraní“, t. j. že každá strana v konaní musí mať rovnakú príležitosť predložiť svoj prípad a žiadna z nich nesmie byť podstatne zvýhodnená vo vzťahu k druhej strane, platí to aj pri preverovaní zákonnosti a postupu orgánov verejnej správy súdom. Tento princíp musí byť premietnutý do celého procesu, ak má byť proces spravodlivým.

47. V danej veci medzi účastníkmi je sporný skutkový stav, z ktorého správny orgán vychádzal pri ustálení skutku ako podkladu pre záver o spáchaní správneho deliktu sťažovateľom a ukladaní pokuty podľa § 19ods. 2 písm. a), bod 1. zákona č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce v súvislosti s porušením ust. § 3 ods.2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. b/ zák. č. 82/2005 Z. z., účinného ku dňu vykonania kontroly.

48. Na tomto mieste považuje kasačný súd za dôležité zdôrazniť, že v oblasti administratívneho trestania a ukladania správnych sankcií princíp legality zaväzuje správne orgány, aby dôsledne dodržiavali premisu, že nikto nebude potrestaný inak, ako z dôvodu a spôsobom, ktorý ustanovuje platný zákon. Pod pojmom protiprávnosť možno zahrnúť všeobecne také konanie, ktoré je v rozpore s právom. Znamená to, že konaním je porušená alebo nesplnená právna povinnosť vyplývajúca zo zákona alebo iného všeobecne záväzného právneho predpisu alebo uložená na jeho základe.

49. Za všeobecné pojmové znaky správneho deliktu možno považovať najmä: konanie, protiprávnosť, trestnosť, zodpovednú osobu, znaky deliktu sú stanovené zákonom. Obvinený zo správneho deliktu má právo vyjadriť sa ku všetkým skutočnostiam, ktoré sa mu kladú za vinu a k dôkazom, uplatňovať skutočnosti a dôkazy na svoju obhajobu, podávať návrhy a opravné prostriedky. K výpovedi ani k priznaniu nemôže byť donucovaný. Realizácia zásady prezumpcie neviny znamená, že správny orgán je povinný dokázať vinu obvineného a ak sú o nej pochybnosti, musí rozhodnúť v prospech obvineného (in dubio pro reo).

50. Podľa názoru kasačného súdu, ak správny orgán bez relevantného zdôvodnenia neobjasní, prečo v danom prípade nedošlo k nariadeniu ústneho pojednávania a vykonania dokazovania okrem iného aj výsluchom navrhovaného svedka, pritom sa prikloní k jednému dôkazu, ktorým odôvodní skutkové zistenia, tak ako tomu bolo v prípade rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu a žalovaného, keď prihliadol v podstate len na písomné vyjadrenia inšpektora a námietky sťažovateľa nevyhodnotil a vychádzal len z podaných informácií W. Z. a S. Z., potom je jeho záver o porušení § 3 ods. 2 v

nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. a/ zákona č. 82/2005 Z.z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní, potrebné považovať za predčasný ( pozri tiež rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 18. marca 2009, sp. zn. 2Sžo 19/2008).

51. Z administratívneho ako aj súdneho spisu podľa názoru kasačného súdu nie je možné bez nariadenia ústneho pojednávania a vykonania sťažovateľom navrhovaného dôkazu- výsluchu svedka, jednoznačne vyvodit' záver, že sťažovateľ sa dopustil porušenia § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. a/ zákona č. 82/2005 Z.z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní.

52. Sťažovateľ uviedol, že vykonaním uvedeného dôkazu sa mala preukázať naliehavosť situácie, nakoľko v dôsledku komplikácií na stavenisku mohol vzniknúť bezprostredný stav ohrozenia hlavného potrubia, preto bolo potrebné za použitia jednorázovej výpomoci od dotknutých osôb zabudovať prípojku, čím jeho konanie je možné hodnotiť ako nevyhnutné vykazujúce znaky krajnej núdze, a potom jeho konanie nemožno kvalifikovať ako protiprávne.

53. Na uvedenú námietku nereagoval odvolací správny orgán ani krajský súd, pričom uvedené je možné objasniť jedine na ústnom pojednávaní, a to predvolaním sťažovateľa, inšpektora a navrhovaného svedka a ich vypočutím.

54. Po preskúmaní podanej kasačnej sťažnosti kasačný súd konštatuje, že s právnymi námietkami sťažovateľky sa krajský súd v rozhodnutí dostatočne nevysporiadal, nebolo však účelné jeho rozhodnutie zrušiť, keďže námietky sťažovateľa uvedené v kasačnej sťažnosti smerovali predovšetkým k pochybeniam, ktorých sa dopustil správny orgán, a tieto vyhodnotil ako dôvodné, kasačný súd podľa § 462 ods.2 S. s. p. rozsudok krajského súdu zmenil tak, ako je uvedené vo výroku tohto rozsudku.

55. O náhrade trov konania rozhodol Najvyšší súd Slovenskej republiky tak, že sťažovateľovi, ako úspešnému účastníkovi konania o kasačnej sťažnosti, nárok na náhradu trov konania priznal (§ 467 ods. 1 S. s. p. a analogicky podľa § 167 ods. 1 S. s. p.) V zmysle § 175 ods. 2 S.s.p. v spojení s dôvodovou správou k § 467 S.s.p. o výške náhrady trov konania bude rozhodnuté samostatným uznesením krajského súdu.

56. Senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky prijal rozsudok jednomyselne (§ 139 ods. 4 S.s.p.).

#### **Poučenie:**

Proti tomuto rozsudku opravný prostriedok n i e j e prípustný.