

Súd: Najvyšší súd SR  
Spisová značka: 1Vs/6/2020  
Identifikačné číslo spisu: 5016200539  
Dátum vydania rozhodnutia: 24. novembra 2020  
Meno a priezvisko: JUDr. Jozef Milučký  
Funkcia: sudca  
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2020:5016200539.1

## ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky vo veľkom senáte správneho kolégia zloženom z predsedu senátu JUDr. Jozefa Milučkého a členov senátu JUDr. Zdenky Reisenauerovej, JUDr. Jany Zemkovej, PhD., JUDr. Violy Takáčovej, PhD., Ing. JUDr. Miroslava Gavalca PhD., JUDr. Igora Belka a JUDr. Mariána Trenčana, v právnej veci žalobcu: DUES, s.r.o., so sídlom Dolný Val 16/171, 010 01 Žilina, IČO: 36 768 103, zastúpený: Advokátska kancelária JUDr. Ing. Martin Chlapík, s.r.o., so sídlom Sládkovičova 13, 010 01 Žilina, IČO: 47 253 339, proti sťažovateľovi (predtým žalovaný): Národný inšpektorát práce, so sídlom Masarykova 10, 040 01 Košice, v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. OPS/BEZ/2016/3480, O-246/2016 zo dňa 17. mája 2016, o kasačnej sťažnosti žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Žiline č.k. 20S/84/2016-91 zo dňa 24. októbra 2017, takto

### r o z h o d o l :

Veľký senát správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť proti rozsudku Krajského súdu v Žiline č.k. 20S/84/2016-91 zo dňa 24. októbra 2017 z a m i e t a .  
Žalobcovi p r i z n á v a právo voči žalovanému na úplnú náhradu dôvodne vynaložených trov konania na kasačnom súde.

### O d ô v o d n e n i e

#### I.

Konanie pred správnym súdom

1. Krajský súd v Žiline rozsudkom č.k. 20S/84/2016-91 zo dňa 24. októbra 2017 podľa § 191 ods. 1 písm. c/ v spojení s odsekom 3 písm. a/ zákona č. 162/2015 Z.z. Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“) zrušil preskúmané rozhodnutie žalovaného č. OPS/BEZ/2016/3480, O-246/2016 zo dňa 17. mája 2016, spolu s rozhodnutím správneho orgánu prvého stupňa - Inšpektorátu práce Žilina č. 55/2016-IZA-2.3/pok/R zo dňa 15. marca 2016 a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie. O trovách konania správny súd rozhodol v zmysle § 167 ods. 1 SSP tak, že žiadnemu z účastníkov právo na náhradu trov konania nepriznal.

2. Podanou žalobou sa žalobca, DUES, s.r.o., domáhal preskúmania zákonnosti a zrušenia rozhodnutia žalovaného, ktorým tento zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil rozhodnutie Inšpektorátu práce Žilina

č. 55/2016-IZA-2.3/pok/R zo dňa 15. marca 2016, ktorým tento žalobcovi uložil pokutu vo výške 2.200,- EUR za porušenie pracovnoprávnych predpisov, spočívajúcom v porušení ustanovenia § 99 zákona č. 311/2001 Z.z. Zákonníka práce (ďalej len „Zákonník práce“) tým, že na základe zamestnávateľom predloženého rozpisu pracovnej doby zamestnancov za obdobie november - december 2014 a január - marec 2015 bolo zistené, že zamestnávateľ nevedie evidenciu pracovného času tak, aby bol zaznamenaný začiatok a koniec časového úseku, v ktorom zamestnanci vykonávali prácu. Podľa predloženej evidencie pracovnej doby zamestnancov za uvedené obdobie bolo zistené, že zamestnávateľ vedie evidenciu pracovného času zamestnancov tak, že zaznamenáva len údaj o celkovom počte odpracovaných hodín (2 hod., 8 hod.) v jednotlivých pracovných dňoch a iná evidencia pracovného času sa nevedie, ďalej na základe oprávnenia daného § 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. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 125/2006 Z.z.“) za porušenie zákona č. 82/2005 Z.z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 82/2005 Z.z.“), spočívajúcom v porušení jeho § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. b/ tým, že na základe zamestnávateľom predloženej evidencie pracovného času za mesiac november 2014 bolo zistené, že U. G. vykonávala prácu v mesiaci november 2014 v dňoch od 24. novembra 2014 - 28. novembra 2014. Celkom v mesiaci november 2014 odpracovala 5 dní po 8 hod., spolu 40 hodín a za vykonanú prácu v mesiaci november 2014 jej bola vyplatená mzda oproti podpisu v celkovej sume 844,09 EUR. Žalobca využíval závislú prácu vyššie menovanej fyzickej osoby, preukázala založenie pracovnoprávneho vzťahu podľa osobitného predpisu predložením pracovnej zmluvy, ktorá bola písomne uzatvorená dňa 24. novembra 2014 s nástupom do práce 24. novembra 2014, avšak nesplnil oznamovaciu povinnosť voči Sociálnej poisťovni podľa osobitného predpisu v zmysle § 231 ods. 1 písm. b/ zákona č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení (ďalej len „zákon č. 461/2003 Z.z.“), čo podľa § 2 ods. 2 písm. b/ zákona č. 82/2005 Z.z. je nelegálne zamestnávanie, (oznamovacia povinnosť bola splnená dňa 27. novembra 2014 v čase o 10:57 hod.), uvedené porušenie bolo zistené pri výkone inšpekcie práce podľa § 7 ods. 3 písm. a/ zákona č. 125/2006 Z.z., vykonanej v dňoch 30. apríla, 11. mája a 14. mája 2015 u žalobcu.

3. Správny súd v odôvodnení poukázal na zásadu ne bis in idem - teda právo nebyť súdený alebo potrestaný dvakrát za ten istý čin (zakotvenú v čl. 40 ods. 5 Listiny a v článku 4 protokolu č. 7 k Dohovoru) a zdôraznil, že z ustálenej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej aj „ESLP“), túto zásadu treba vzťahovať aj na konania o správnych deliktach. Správny súd poukázal na rozsudok veľkého senátu Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Zolothukin proti Rusku a uviedol, že výkladom tohto rozhodnutia možno dospieť k záveru, že stíhanie jedného a toho istého skutku podľa dvoch skutkových podstát je prípustné vtedy, pokiaľ sa tieto od seba navzájom líšia v podstatných prvkoch (okolnostiach). Naopak, tam, kde panuje aspoň čiastočná zhoda v podstatných okolnostiach skutku pôjde vo vzťahu k aplikácii článku 4 protokolu č. 7 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“) o uplatnenie zásady ne bis in idem. Správny súd ďalej poukázal na § 19 ods. 5 zákona č. 125/2006 Z.z. a na základe jeho znenia (bod 4) posudzoval, či za porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania definovaného v § 2 ods. 2 písm. b/ zákona č. 82/2005 Z.z. bola žalobcovi uložená pokuta podľa zákona č. 461/2003 Z.z.

4. Správny súd uviedol, že objektívnou stránkou deliktu podľa § 19 od. 2 písm. a/ bod 1 zákona č. 125/2006 Z.z. je naplnenie § 2 ods. 2 písm. b/ zákona č. 82/2005 Z.z. - podnikateľ zamestná fyzickú osobu v pracovnoprávnom vzťahu alebo štátnozamestnaneckom pomere, využíva jej závislú prácu a nesplní si povinnosť podľa § 231 ods. 1 písm. b/ zákona č. 461/2003 Z.z. a objektívnou stránkou deliktu podľa § 239 zákona č. 461/2003 Z.z. je (okrem iného) aj porušenie § 231 ods. 1 písm. b/ zákona č. 461/2003 Z.z., ktorá je naplnená vtedy, ak zamestnávateľ zamestnanca najneskôr pred začatím výkonu jeho činnosti neprihlási do registra poistencov. V danom prípade bolo preukázané, že zamestnávateľ (podnikateľ) prihlásil svoju zamestnankyňu, s ktorou mal založený pracovnoprávny vzťah, po začatí výkonu jej činnosti, teda k využívaniu závislej práce zamestnávateľom došlo, ale bez splnenia prihlasovacej povinnosti pred samotným začiatkom výkonu tejto činnosti. Zamestnávateľ teda naplnil objektívnu stránku iného správneho deliktu podľa § 19 ods. 2 písm. a/ bod 1. zákona č. 125/2006 Z.z. porušením zákazu nelegálneho zamestnávania podľa § 2 ods. 2 písm. b/ zákona č. 82/2005 Z.z. Naplnil aj objektívnu stránku iného správneho deliktu podľa § 239 zákona č. 461/2003

Z.z. porušením povinnosti uvedenej v § 231 ods. 1 písm. b/ zákona č. 461/2003 Z.z., ktorá je v danom prípade totožná s nelegálnym zamestnávaním podľa § 2 ods. 2 písm. b/ zákona č. 82/2005 Z.z., keďže zamestnankyňa určitú dobu u zamestnávateľa vykonávala závislú prácu bez toho, aby si jej zamestnávateľ prihlasovaciu povinnosť podľa § 231 ods. 1 písm. b/ zákona č. 461/2003 Z.z.

5. Preto správny súd konštatoval, že porušenie povinnosti podľa § 231 ods. 1 písm. b/ zákona č. 461/2003 Z.z. je nelegálnym zamestnávaním podľa § 2 ods. 2 písm. b/ zákona č. 82/2005 Z.z. Teda, ak bol žalobca postihnutý za porušenie § 231 ods. 1 písm. b/ zákona č. 461/2003 Z.z. skorším rozhodnutím Sociálnej poisťovne, platí zákaz uvedený v § 19 ods. 5 zákona č. 125/2006 Z.z. a nie je preto možné za tento skutok uložiť ďalšiu pokutu podľa § 19 ods. 2 písm. a/ zákona č. 125/2006 Z.z.

6. Správny súd poukázal aj na znenie § 239 zákona č. 461/2003 Z.z. a využijúc výklad argumentum a contrario dospel k záveru, že ak Sociálna poisťovňa uloží pokutu za nesplnenie povinnosti podľa § 231 ods. 1 písm. b/ zákona č. 461/2003 Z.z. nemôže byť už uložená pokuta podľa predpisu uloženého v uvedenom odkaze 102aa/ k § 239 zákona č. 461/2003 Z.z. V tomto kontexte považoval správny súd za právne irelevantné, že Sociálna poisťovňa uložila žalobcovi pokutu len vo výške 9,96 EUR. Týmto rozhodnutím je správny súd viazaný podľa § 131 SSP a musí z neho vychádzať. Ku konkurencii pri ukladaní pokút jednotlivými správnymi orgánmi uviedol, že Sociálna poisťovňa v zmysle § 239 nemá povinnosť pokutu uložiť, ale jedná sa len o fakultatívnu možnosť uloženia pokuty. Pokiaľ teda ešte nebola uložená pokuta Sociálnou poisťovňou ani inými orgánmi podľa osobitných predpisov uvedených v poznámke 102aa/ v § 239 zákona č. 461/2003 Z.z., nič nebráni správnym orgánom, aby navzájom komunikovali aj o tom, či prebieha u nich správne konanie, ktorý orgán uloží pokutu za porušenie § 231 ods. 1 písm. b/, ktoré konanie sa preruší do právoplatného ukončenia iného správneho konania.

7. Správny súd vyhodnotil námietku žalobcu o porušení základnej zásady správneho trestania ne bis in idem za opodstatnenú. Daný zákaz dvojitého trestania vyplýva expressis verbis z textu § 239 posledná veta zákona č. 461/2003 Z.z. a tiež z § 19 ods. 5 zákona č. 125/2006 Z.z. Žalobca už bol za totožný skutok, totožný v naplnení objektívnej stránky správneho deliktu, t.j. v spôsobe, mieste a čase spáchania (využíval závislú prácu fyzickej osoby bez splnenia registračnej povinnosti) a chránenom záujme (dávkové nároky zamestnanca v spojení s fiškálnymi záujmami štátu) už potrestaný rozhodnutím Sociálnej poisťovne.

## II.

### Kasačná sťažnosť

8. Kasačná sťažnosť v preskúmvanej veci sa opiera o nasledovný dôvod:

- § 440 ods. 1 písm. g/ SSP, t.j. nesprávne právne posúdenie a aplikácia zásady ne bis in idem správnym súdom, a to vzhľadom na vyslovený záver o nemožnosti uloženia pokuty žalobcovi zo strany inšpektorátu práce, ak mu už bola uložená pokuta zo strany Sociálnej poisťovne.

9. Sťažovateľ v kasačnej sťažnosti v súvislosti s výkladom pojmu delikt podľa čl. 4 ods. 1 protokolu č. 7 k Dohovoru poukázal na potrebu skúmania tzv. kritérií Engel - kritériá ustanovené v rozsudku Európskeho súdu pre ľudské práva Engel a ďalší v. Holandsko (1976). V zmysle uvedeného mal sťažovateľ za to, že:

- ani v prípade uloženia pokuty inšpektorátom práce, ani v prípade uloženia pokuty Sociálnou poisťovňou, nešlo o uloženie sankcie za trestný čin, ale správny delikt, a teda podmienky pre aplikáciu prvej zásady (kvalifikácia skutku v právnom poriadku) nie sú naplnené,

- povaha skutku nenaplnia ani v jednom prípade charakter trestného obvinenia, nakoľko adresátom právnych noriem je špeciálna skupina osôb, nie je splnená druhá zásada (povaha deliktu z hľadiska chráneného záujmu a účelu sankcie).

- pokuta ukladaná podľa § 239 zákona č. 461/2003 Z.z. nemá charakter trestnej sankcie, a to s poukazom na fakultatívnu možnosť ukladania sankcie, jej výšku a spodnú hranicu jej určenia.

10. Podľa sťažovateľa čl. 4 protokolu č. 7 k Dohovoru nemožno aplikovať, nakoľko v prípade uloženia sankcie Sociálnou poisťovňou nejde o trestné obvinenie, resp. trestné odsúdenie. Zásada ne bis in idem nebola porušená. Sťažovateľ preto navrhol, aby kasačný súd napadnutý rozsudok zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

### III.

Vyjadrenie ku kasačnej sťažnosti

11. K podanej kasačnej sťažnosti sa listom zo dňa 24. januára 2018 vyjadril prostredníctvom svojho právneho zástupcu žalobca a žiadal, aby podanú kasačnú sťažnosť kasačný súd zamietol ako nedôvodnú. Súčasne žiadal, aby kasačný súd priznal žalobcovi nárok na náhradu trov kasačného konania v plnej výške.

12. Vo vzťahu k namietanému porušeniu zásady ne bis in idem žalobca poukázal na § 19 ods. 5 zákona č. 125/2006 Z.z., v zmysle ktorého pokutu podľa odsekov 1 a 2 nemožno uložiť osobe, ktorej bola za to isté porušenie predpisov uvedených v § 2 ods. 1 písm. a/ a záväzkov vyplývajúcich z kolektívnych zmlúv už právoplatne uložená pokuta alebo iná majetková sankcia iným orgánom podľa osobitných predpisov; to neplatí, ak bola uložená bloková pokuta. Tvrdil, že v oboch prípadoch pri ukladaní sankcie bola tá istá skutková situácia t.j. oneskorené prihlásenie zamestnanca do registra Sociálnej poisťovne a porušenie § 231 ods. 1 písm. b/ zákona č. 461/2003 Z.z., na ktoré ustanovenie teda osobitný právny predpis odkazuje rovnako aj § 2 ods. 2 písm. b/ zákona č. 82/2005 Z.z., pričom, ak by mala byť za to isté porušenie uložená dvakrát sankcia nepochybne by došlo k porušeniu predmetnej zásady, keďže v oboch prípadoch je chránený verejný záujem na tom, aby boli zamestnanci riadne prihlasovaní do registra Sociálnej poisťovne, pričom oba predpisy, teda zákon č. 461/2003 Z.z., ako aj zákon č. 82/2005 Z.z. sú navzájom prepojené vo vzťahu - všeobecný predpis k osobitnému predpisu a naopak. Zároveň dodal, že o skutočnosti, že vzájomné rozhodnutia o uložení sankcie zo strany Sociálnej poisťovne alebo inšpektorátu práce za predmetné porušenie oneskoreného prihlásenia zamestnanca do registra Sociálnej poisťovne sa vylučujú, t.j. osobu nemožno potrestať dvakrát za to isté, výslovne hovorí aj § 239 zákona č. 461/2003 Z.z.

13. V závere vyjadrenia uviedol, že porušenie princípu ne bis in idem vyjadreného v čl. 4 ods. 1 protokolu č. 7 je potrebné posúdiť podľa naplnenia troch znakov potrebných pre konštatovanie porušenia princípu ne bis in idem, a to totožnosť skutku, totožnosť páchatel'a a totožnosť chráneného záujmu. Mal za to, že v predmetnej právnej veci sú naplnené všetky tri znaky, ktorých naplnenie je predpokladom konštatovania porušenia princípu ne bis in idem.

### IV.

Uznesenie senátu 1S správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky

14. Uznesením sp.zn. 1Asan/4/2018 zo dňa 27. februára 2020 senát 1S Najvyššieho súdu Slovenskej republiky podľa § 22 ods. 1 písm. a/ SSP postúpil vec vedenú na Najvyššom súde Slovenskej republiky pod sp.zn. 1Asan/4/2018 na prejednanie a rozhodnutie veľkému senátu správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „veľký senát“).

15. V odôvodnení uvedeného uznesenia konštatoval, že zistil, že v predchádzajúcom súdnom prieskume najvyšší súd rozhodoval obdobnú vec ako v prípade žalobcu a vydal odlišné rozhodnutia sp.zn. 7Asan/6/2017, sp.zn. 5Asan/6/2017 a sp. zn. 10Asan/12/2017. Následne dal senát 1S do pozornosti, že najvyšší súd prostredníctvom rozhodnutia sp.zn. 7Asan/6/2017 vyhodnocoval porušenie zásady ne bis in idem v súvislosti s uložením sankcie zamestnávateľovi inšpektorátom práce za správny delikt podľa § 19 ods. 2 písm. a/ bod 1 zákona č. 125/2006 Z.z. spočívajúcom v nelegálnom zamestnávaní podľa § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. b/ zákona č. 125/2006 Z.z. za nesplnenie povinnosti podľa § 231 ods. 1 písm. b/ zákona č. 461/2003 Z.z., ak bola predtým tomu istému zamestnávateľovi uložená sankcia podľa § 239 zákona č. 461/2003 Z.z. za porušenie § 231 ods. 1 písm. b/ zákona č. 461/2003 Z.z., pričom dospel k odlišnému právnenému názoru ako je nižšie uvedený právny názor predkladajúceho senátu:

„62. Pri právnom posudzovaní skutkových okolností daného prípadu vychádzal zo znenia ust. § 19 ods. 2 písm. a/ bod 1 zák. č.125/2006 Z.z. v znení účinnom ku dňu 02.05.2014, ust. § 19 ods. 5 citovaného zákona v znení účinnom ku dňu 16.12.2015 (právoplatnosť napadnutého rozhodnutia), § 2 ods. 1 písm. a/ citovaného zákona, ako i § 2 ods. 2 písm. b/ zákona č. 82/2005 Z.z., § 3 ods. 2 citovaného zákona ako i ust. § 231 ods. 1 písm. b/ bod 1 zákona č. 461/2003 Z.z. a § 239 citovaného zákona, ktoré ustanovenia vykladal v rozpore s čl. 152 ods. 4 Ústavy SR formálne bez toho, aby vôbec v rámci posudzovania porušenia zásady ne bis in idem prihliadol na odlišnosť právne významných následkov konania žalobcu, za ktoré bol sankcionovaný jednak zo strany Sociálnej poisťovne a jednak zo strany Inšpektorátu práce. Pokiaľ by bol žalobca zo strany správneho orgánu sankcionovaný za menej závažný následok svojho konania uplatnením zásady ne bis in idem, by bolo celkom znemožnené sankcionovanie za omnoho závažnejší následok.

63. Práve z dôvodu naplnenia záujmu chráneného zákonom o inšpekcii práce a zákonom o sociálnom poistení s prihliadnutím na konkrétne okolnosti daného prípadu (t.j. všetky relevantné trestnoprávne skutočnosti), kedy sám žalobca pár dní po vyhotovení protokolu z vykonanej kontroly inšpektorátom práce požiadal Sociálnu poisťovňu o uloženie pokuty (pokuta bola uložená rozhodnutím č. 700-1613136014-GC04/14 zo dňa 30. októbra 2014, v ktorom podľa § 239 zákona č. 461/2003 Z.z. v znení neskorších predpisov uložila žalobcovi pokutu v sume 1,20 EUR za porušenie povinnosti stanovenej v § 231 ods. 1 písm. b/ citovaného zákona), s cieľom zabrániť uloženiu pokuty podľa zákona č. 125/2006 Z.z. treba v rámci administratívneho trestania pri posudzovaní naplnenia zásady ne bis in idem brať zreteľ aj na právne následky konania žalobcu v režime oboch zákonov.“

16. Ďalej uviedol, že najvyšší súd riešil obdobnú vec aj v rozhodnutí sp.zn. 5Asan/6/2017, v ktorej právnej veci dospel k záveru:

„46. Vychádzajúc z uvedeného kasačný súd zameral svoju pozornosť na to, či v preskúmvanej veci došlo zo strany žalovaného k porušeniu zásady „ne bis in idem“ v prípade, keď sťažovateľa sankcionoval za porušenie povinnosti vyplývajúcej z ustanovenia § 3 ods. 2 v nadväznosti na ustanovenie § 2 ods. 2 písm. b/ zákona č. 82/2005 Z.z. napriek tomu, že tento bol právoplatným rozhodnutím sankcionovaný zo strany Sociálnej poisťovne za porušenie povinnosti uvedenej v ustanovení § 231 ods. 1 písm. b/ bod 1 zákona č. 461/2003 Z.z....

47. Zásada „ne bis in idem“ teda právo nebyť súdený alebo potrestaný dvakrát za ten istý čin je v ústavnej rovine zakotvená v čl. 40 ods. 5 Listiny základných práv a slobôd. Povinnosť rešpektovať túto zásadu vyplýva aj z medzinárodných záväzkov Slovenskej republiky najmä z čl. 4 ods. 1 protokolu č. 7 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. 48. Podľa čl. 4 ods. 1 protokolu č. 7 Dohovoru „nikoho nemožno stíhať alebo potrestať v trestnom konaní podliehajúcim právomoci toho istého štátu za trestný čin, za ktorý už bol oslobodený alebo odsúdený konečným rozsudkom podľa zákona a trestného poriadku tohto štátu.“

48. Z rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva v oblasti uplatňovania princípu „ne bis in idem“ vyplýva, že aj v tomto prípade treba pojmy trestný čin a trestné obvinenie vykladať obdobne ako podľa čl. 6 Dohovoru autonómne. Je právne bezvýznamná právna kvalifikácia skutku vo vnútroštátnom práve, ak možno správny delikt subsumovať pod pojem trestné obvinenie v zmysle tzv. Engel kritérií sformulovaných ESĽP v rozhodnutí Engel a ďalší proti Holandsku zo dňa 08.06.1976 (sťažnosť č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 a 5370/72). Prvým kritériom (1) je formálne zaradenie do trestného alebo správneho (disciplinárneho) práva v rámci právneho systému členského štátu, druhým kritériom (2) je povaha (závažnosť) deliktu a tretím kritériom (3) je povaha a prísnosť sankcie, ktorá za protiprávne konanie hrozí. (bližšie pozri nález Ústavného súdu SR II.ÚS 185/2014 zo dňa 13.11.2014, bod 22). Pomocou týchto kritérií možno teda zistiť, či má určitá sankcia trestnoprávnu povahu v zmysle dohovoru.

... 53. V predmetnej veci krajský súd konštatoval, že pokuta uložená Sociálnou poisťovňou nemá charakter trestnej sankcie a, nakoľko v prípade tejto pokuty nejde o trestné obvinenie čl.4 ods.1 protokolu č.7 nemožno aplikovať, resp. trestné odsúdenie. Krajský súd preto dospel k záveru, že zásada ne bis in idem porušená nebola.

54. Podľa názoru kasačného súdu krajský súd pri právnom posudzovaní skutkových okolností daného prípadu vychádzal zo znenia ustanovenia § 19 ods. 2 písm. a/ bod 1 zákona č. 125/2006 Z.z., ustanovenie § 19 ods. 5 citovaného zákona, § 2 ods. 1 písm. a/ citovaného zákona, ako i § 2 ods. 2

písm. b/ zákona č. 82/2005 Z.z., § 3 ods. 2 citovaného zákona ako i ustanovenie § 231 ods. 1 písm. b/ bod 1 zákona č. 461/2003 Z.z. a § 239 citovaného zákona, ktoré ustanovenia vykladal v súlade s čl. 152 ods. 4 Ústavy SR s tým, že v rámci posudzovania porušenia zásady ne bis in idem správne prihliadol na odlišnosť právne významných následkov konania sťažovateľa, za ktoré bol sankcionovaný jednak zo strany Sociálnej poisťovne, a jednak zo strany inšpektorátu práce. Pokiaľ by bol sťažovateľ zo strany správneho orgánu sankcionovaný za menej závažný následok svojho konania uplatnením zásady ne bis in idem, by bolo celkom znemožnené sankcionovanie za omnoho závažnejší následok.

55. Práve z dôvodu naplnenia záujmu chráneného zákonom č. 125/2006 Z.z. a zákonom č. 461/2003 Z.z. s prihliadnutím na konkrétne okolnosti daného prípadu (t.j. všetky relevantné trestnoprávne skutočnosti), kedy sám sťažovateľ požiadal Sociálnu poisťovňu o uloženie pokuty (sťažovateľovi bola podľa § 239 zákona č. 461/2003 Z.z. uložená pokuta vo výške 35,- EUR za porušenie povinnosti stanovenej v § 231 ods. 1 písm. b/ citovaného zákona), s cieľom zabrániť uloženiu pokuty podľa zákona č. 125/2006 Z.z. bolo nutné v rámci administratívneho trestania pri posudzovaní naplnenia zásady ne bis in idem brať zreteľ aj na právne následky konania sťažovateľa v režime oboch zákonov.“

17. Napokon poukázal na rozhodnutie sp.zn. 10Asan/12/2017, v ktorom Najvyšší súd Slovenskej republiky vyslovil:

„27. Krajský súd mal zo zisteného skutkového stavu bez akýchkoľvek pochybností za zrejmé, že porušenie povinnosti podľa § 231 ods. 1 písm. b/ zákona o sociálnom poistení je nelegálnym zamestnávaním podľa § 2 ods. 2 písm. b/ zákona o nelegálnej práci, preto ustálil, že ak bol žalobca postihnutý za porušenie § 231 ods. 1 písm. b/ zákona o sociálnom poistení rozhodnutím Sociálnej poisťovne, platí zákaz uvedený v § 19 ods. 5 zákona o inšpekcii práce a nie je preto možné za tento skutok uložiť ďalšiu pokutu podľa § 19 ods. 2 písm. a/ zákona o inšpekcii práce.

28. Názor kasačného súdu sa však líši od názoru krajského súdu uvedeného vyššie. Vychádzajúc zo zákona o inšpekcii práce, zo zákona o nelegálnej práci a zákona o sociálnom poistení nemohol kasačný súd inak ako konštatovať, že žalobca ako zamestnávateľ svojim konaním porušil dva rozdielne zákony chrániace rozdielne záujmy, preto uloženie sankcie zo strany Sociálnej poisťovne podľa zákona o sociálnom poistení za porušenie povinnosti prihlásiť zamestnanca do jej registrov nebránilo sťažovateľovi v tom, aby uložil žalobcovi pokutu podľa zákona o nelegálnom zamestnávaní za to, že tento využíval závislú prácu zamestnanca, ktorého neprihlásil do Sociálnej poisťovne. Krajský súd tak prejednávajúcu vec nesprávne práve posúdil, ak stotožnil porušenie povinnosti zamestnávateľa prihlásiť zamestnanca do registrov Sociálnej poisťovne najneskôr pred začatím výkonu činnosti zamestnanca (ustanovenie § 231 ods. 1 písm. b/ zákona o sociálnom poistení) s nelegálnym zamestnávaním (ustanovenie § 2 ods. 2 písm. b/ zákona o nelegálnej práci), pri ktorom zamestnávateľ využíva závislú prácu fyzickej osoby, s ktorou má založený pracovnoprávny alebo štátnozamestnanecký pomer a nespĺnil si povinnosť podľa osobitného predpisu (napr. prihlasovaciu povinnosť), pretože žalobca bol Sociálnou poisťovňou sankcionovaný za nesplnenie prihlasovacej povinnosti v zmysle zákona o sociálnom poistení a sťažovateľ mu uložil pokutu za to, že sa dopustil nelegálneho zamestnávania podľa zákona o nelegálnej práci“.

18. Senát 1S konajúc v prejednávanej veci žalobcu dospel k odlišnému právnomu názoru ako senáty 7S, 5S a 10S. Vyslovil nesúhlasný právny názor, podľa ktorého na posúdenie porušenia zásady ne bis in idem v preskúmvanej veci je nutné vyhodnocovať:

- a. či ukládanie sankcií za správny delikt podľa § 239 zákona č. 461/2003 Z.z. a správny delikt podľa § 19 ods. 2 písm. a/ zákona č. 125/2006 Z.z. má charakter trestného obvinenia podľa autonómneho výkladu v zmysle Dohovoru a či sa aplikujú záruky Dohovoru v plnom rozsahu, teda sa uplatňuje aj čl. 4 protokolu č. 7 k Dohovoru,
- b. či je zákonom vylúčené postihnutie za oba správne delikty,
- c. či išlo o to isté protiprávne konanie toho istého páchatel'a deliktu, ktorým sa chráni totožný záujem chránený zákonom.

19. Predkladajúci senát sa stotožnil so závermi odlišných rozhodnutí v tom, že trestnoprávne princípy sa analogicky aplikujú i v správnom trestaní, a že trestanie za správne delikty (priestupky, správne

delikty právnických osôb a správne delikty fyzických osôb - podnikateľov) podlieha obdobnému režimu ako trestný postih za trestné činy.

20. Uviedol, že jedným z princípov, ktorý sa uplatňuje v oblasti správneho trestania, je princíp ne bis in idem, teda právo nebyť súdený alebo potrestaný dvakrát za ten istý čin. V ústavnoprávnej rodine vychádza z článku 50 ods. 6 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 40 ods. 5 Listiny základných práv a slobôd. Tento princíp vyplýva aj z medzinárodných dokumentov, relevantný je najmä článok 4 ods. 1 protokolu č. 7 Dohovoru, no je obsiahnutý aj v Medzinárodnom pakte o občianskych a politických právach a v Charte základných práv EÚ. Pre výklad princípu je smerodajná judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva, ktorá je založená na autonómnom pojme trestný čin a trestné obvinenie.

21. Dal do pozornosti, že Európsky súd pre ľudské práva v rozhodnutí Engel a ďalší proti Holandsku zo dňa 8. júna 1976 sformuloval kritéria, na základe ktorých možno vyhodnotiť, či ukládanie sankcií za správny delikt možno v konkrétnom prípade subsumovať pod veci trestného charakteru - tzv. kritéria Engel:

1. kritériom je kvalifikácia podľa vnútroštátneho práva. Ak je dané konanie kvalifikované ako trestný čin, obsah pojmu trestné obvinenie je naplnený, ak je kvalifikovaný ako správny delikt, je potrebné naplnenie pojmu trestné obvinenie skúmať. Ide o východiskové kritérium. Európsky súd pre ľudské práva uviedol, že v súvislosti s tým je najprv potrebné vedieť či na základe právneho systému štátu je ustanovenie definujúce predmetný protiprávny čin súčasťou trestného práva, alebo iného právneho odvetvia. Ide o formálne a relatívne kritérium, a pokiaľ skutok nie je v právnom poriadku zmluvného štátu kvalifikovaný ako trestný čin (čím by spadal tento skutok do pôsobnosti čl. 4 ods. 1 protokolu č. 7 automaticky), použijú sa pre zodpovedanie otázky aplikovateľnosti čl. 4 ods. 1 protokolu č. 7 na daný delikt ďalšie dve kritériá. Ak teda delikt podľa vnútroštátneho práva nie je definovaný ako trestný čin, nevylučuje to jeho trestnú povahu a uplatnia sa ostatné kritéria.

2. kritériom je povaha deliktu z hľadiska chráneného záujmu a účelu sankcie. Tu je nutné posudzovať či je chránený záujem všeobecný alebo partikulárny, resp. či je norma adresovaná všetkým alebo vymedzenej skupine osôb. Zároveň je nevyhnutné posúdiť účel sankcie, t.j. či sankcia, ktorá sa ukladá za spáchaný delikt, má povahu reparačnú (nemá trestný charakter) alebo preventívno-represívnu (má trestný charakter).

3. kritériom je povaha a stupeň prísnosti sankcie, ktorá hrozí dotknutej osobe. Zohľadňuje sa výška do úvahy prichádzajúcej sankcie, nie konkrétna uložená sankcia.

22. Ďalej uviedol, že pri skúmaní naplnenia jednotlivých kritérií sa má postupovať od prvého kritéria k tretiemu, pričom postačuje splnenie aspoň jedného z nich na to, aby predmetné konanie mohlo byť označené za trestnoprávne v zmysle Dohovoru. Nie je tak potrebné kumulatívne naplnenie kritérií, a to ani druhého a tretieho. Kumulatívny prístup nemožno však vylúčiť v prípade, ak alternatívne testovanie druhého a tretieho kritéria neprináša jednoznačnú odpoveď, ktorá by vyvracala alebo potvrdzovala trestnoprávny charakter predmetného konania (rozsudok vo veci Sergej Zolotukhin proti Ruskej federácii z 10. februára 2009).

23. Následne doplnil, že tieto kritéria podrobne rozobral aj Ústavný súd Slovenskej republiky v náleze II.ÚS 185/2014 zo dňa 13. novembra 2014 (body 22 až 25). Na tento nález ako aj na kritéria Engel poukázal najvyšší súd v odlišných rozhodnutiach, avšak bez ich bližšej aplikácie vo veci, pričom predkladajúci senát na ich základe dospel k záveru o trestnom charaktere uvedených konaní v zmysle Dohovoru.

24. Posudzujúc prvé kritérium predkladajúci senát uzavrel, že aj uloženie sankcie inšpektorátom práce podľa § 19 ods. 2 písm. a/ bod 1 zákona č. 125/2006 Z.z., ako aj uloženie sankcie podľa § 239 zákona č. 461/2003 Z.z. nie je trestným činom, ale ide o správny delikt, preto je nutné skúmať ďalšie kritériá.

25. Taktiež vyslovil, že v rámci druhého kritéria sa z pohľadu judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva delikt považuje za subsumovateľný pod normatívny text čl. 4 ods. 1 protokolu č. 7 vtedy, ak právna norma, o porušenie ktorej ide v prípade tohto deliktu, sa aplikuje na neurčitý všeobecný počet adresátov a uložená sankcia je aspoň čiastočne preventívno-represívneho charakteru. V prípade

deliktu, kde dochádza k porušeniu právnej normy adresovanej určitej špecifickej skupine osôb so zvláštnym postavením, avšak uložená sankcia je preventívno-represívneho charakteru, prihliada sa pre zodpovedanie otázky o aplikovateľnosti čl. 4 ods. 1 protokolu č. 7 na tretie kritérium, a to stupeň závažnosti sankcie, ktorú možno dotknutej osobe uložiť (rozsudok vo veci Albert v. Rumunsko, body 32 - 34). Aplikujúc uvedené možno konštatovať, že na základe § 19 ods. 2 písm. a/ bod 1 zákona č. 125/2006 Z.z. ako aj § 239 spolu s § 231 ods. 1 písm. b/ zákona č. 461/2003 Z.z. možno sankciu uložiť špecifickej skupine osôb - zamestnávateľovi a podľa názoru predkladajúceho senátu plnia tieto ustanovenia represívny, resp. preventívno-represívny účel, a to v konkrétnom prípade odradiť zamestnávateľa od neplnenia povinnosti ustanovenej v § 231 ods. 1 písm. b/ zákona č. 461/2003 Z.z. a zároveň sankcionovať, resp. potrestať (represívne pôsobiť) zamestnávateľa za nesplnenie tejto povinnosti. V tomto smere je však pre konečnú odpoveď na otázku, či je v tomto prípade aplikovateľný čl. 4 ods. 1 protokolu č. 7 potrebné zohľadniť tretie kritérium Engelovských kritérií.

26. Na to poukázal na tretie kritérium, ktorým je stupeň závažnosti sankcie, ktorú možno uložiť dotknutej osobe. V oboch prípadoch sa zamestnávateľovi ukladá peňažná pokuta, pričom na posúdenie tretieho kritéria sa zohľadňuje výška do úvahy prichádzajúcej sankcie, nie konkrétna uložená sankcia. Podľa § 19 ods. 2 písm. a/ bod 1 zákona č. 125/2006 Z.z. je možné uložiť pokutu do výšky 200 000,- EUR a podľa § 239 zákona č. 461/2003 Z.z. až do výšky 16 596,96 EUR, teda ide o sumy, ktoré môžu výrazným spôsobom zasiahnuť do majetkovej sféry zamestnávateľa a plnia represívnu funkciu (funkciu trestu). V oboch prípadoch ide o závažné sankcie. Pre posúdenie tohto kritéria nie je relevantné, že bola Sociálnou poisťovňou uložená pokuta vo výške 9,96 EUR a ani to, že Sociálna poisťovňa uložila pokutu sadzbou za každý deň omeškania (to zo zákonného ustanovenia nevyplýva), dôležitá je sankcia, ktorá hrozí.

27. Predkladajúci senát považoval ďalej z hľadiska princípu ne bis in idem za podstatné vysporiadať sa s otázkou, či zákon vylučuje uloženie sankcie za správny delikt podľa § 19 ods. 2 písm. a/ bod 1 zákona č. 125/2006 Z.z. a podľa § 239 zákona č. 461/2003 Z.z. Princíp ne bis in idem preto nie je dotknutý a nemožno sa ho dovolávať v prípade súbehu deliktov, teda v situácii, kedy jediný skutok páchatel'a naplní viac než jedno porušenie zákona. Uloženie viacerých sankcií na základe odlišných porušení zákona je možné, ak ho zákon výslovne nevylučuje. Týmito úvahami sa odlišné rozhodnutia nezaoberali, čo z pohľadu predkladajúceho senátu vyžaduje potrebu predloženia veci veľkému senátu.

28. Zdôraznil, že z ustanovenia § 239 zákona č. 461/2003 Z.z. vyplýva, že Sociálna poisťovňa neuloží pokutu za porušenie povinnosti ustanovenej v § 231 ods. 1 písm. b/, ak už bola uložená pokuta podľa osobitného predpisu, ktorým je zákon č. 125/2006 Z.z. Z uvedeného je nepochybné, že v prípade, ak bola uložená pokuta podľa zákona č. 125/2006 Z.z. (za porušenie povinnosti ustanovenej v § 231 ods. 1 písm. b/) vylučuje to možnosť uloženia pokuty Sociálnou poisťovňou. Pre preskúmanú vec je však potrebné si zodpovedať otázku opačnú či je možné uložiť pokutu inšpektorátom práce podľa § 19 ods. 2 písm. a/ bod 1 zákona č. 125/2006 Z.z. (na základe porušenia povinnosti stanovenej v § 231 ods. 1 písm. b/ zákona č. 461/2003 Z.z.) po tom, čo bola za porušenie povinnosti stanovenej v § 231 ods. 1 písm. b/ zákona č. 461/2003 Z.z. skôr uložená pokuta Sociálnou poisťovňou (výška uloženej pokuty je pre zodpovedanie tejto otázky irelevantná). Vo vzťahu k aplikácii a výkladu ustanovenia § 239 zákona č. 461/2003 Z.z. je preto možné uvažovať nad použitím argumentum a contrario.

29. Dodal, že zákaz dvojitého trestania je zakotvený aj v § 19 ods. 5 zákona č. 126/2005 Z.z., v zmysle ktorého pokutu podľa odsekov 1 a 2 nemožno uložiť osobe, ktorej bola za to isté porušenie predpisov uvedených v § 2 ods. 1 písm. a/ a záväzkov vyplývajúcich z kolektívnych zmlúv už právoplatne uložená pokuta alebo iná majetková sankcia iným orgánom podľa osobitných predpisov. Pre posúdenie možnosti uloženia pokuty podľa § 19 ods. 2 písm. a/ bod 1 je právne významné či bola za to isté porušenie už právoplatne uložená pokuta. V preskúmanej veci bola pokuta podľa § 19 ods. 2 písm. a/ bod 1 zákona č. 126/2005 Z.z. inšpektorátom práce žalobcovi uložená za porušenie § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. b/ zákona č. 82/2005 Z.z., ktorého sa dopustil tím, že žalobca využíval závislú prácu fyzickej osoby, preukázal založenie pracovnoprávneho vzťahu podľa osobitného predpisu predložením pracovnej zmluvy, ktorá bola písomne uzatvorená dňa 24. novembra 2014 s nástupom do práce 24. novembra 2014, avšak nesplnil oznamovaciu povinnosť voči Sociálnej



poistovní podľa osobitného predpisu v zmysle § 231 ods. 1 písm. b/ zákona č. 461/2003 Z.z., čo je podľa § 2 ods. 2 písm. b/ zákona č. 82/2005 Z.z. nelegálnym zamestnávaním. Pokuta podľa § 239 bola žalobcovi uložená za porušenie povinnosti v zmysle § 231 ods. 1 písm. b/ zákona č. 461/2003 Z.z.

30. Senát 1S mal za to, že ustanovenie § 19 ods. 5 zákona č. 125/2006 Z.z. nespĺňa požiadavku určitosti a jasnosti. Skutočnosť, že v § 19 ods. 5 sa odkazuje na porušenie predpisov uvedených v § 2 ods. 1 písm. a/ tohto zákona nie je možné vykladať na ťarchu obvineného zo správneho deliktu, resp. odsúdeného, nakoľko ad 1/ výpočet uvedených právnych predpisov nie je taxatívny a ad 2/ pri právnych predpisoch, ktoré upravujú zákaz nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania (bod 4) chýba odkaz na konkrétne právne predpisy. Zároveň nie je jednoznačný výklad uvedeného ustanovenia ani v tom smere či pokutu nemožno uložiť osobe, ktorej bola za to isté porušenie predpisov uvedených v § 2 ods. 1 písm. a/ a záväzkov vyplývajúcich z kolektívnych zmlúv už právoplatne uložená pokuta alebo (pozn. podľa týchto predpisov) uložená iná majetková sankcia iným orgánom podľa osobitných predpisov alebo je nutné druhú časť vety vykladať ako samostatnú podmienku, teda či pokutu nemožno uložiť osobe, ktorej bola uložená iná majetková sankcia iným orgánom podľa osobitných predpisov.

31. Vo vzťahu k vymedzeniu predpisov upravujúcich zákaz nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania pokladal za nesporné, že základným predpisom je zákon č. 82/2005 Z.z., ktorého cieľom je chrániť nielen spoločnosť pred nelegálnou prácou a nelegálnym zamestnávaním, ale aj chrániť fyzické osoby, pre ktoré nelegálna práca prináša sociálnu neistotu. Z dôvodovej správy ďalej vyplýva, že zamestnávateľia, ktorí nelegálne zamestnávajú fyzické osoby vrátane cudzincov bez plnenia povinných odvodov a dani z príjmov, spôsobujú našej ekonomike značné škody, a to únikom príjmov do štátneho rozpočtu. Zákon ustanovuje aj zákaz vykonávania nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania a v § 2 definuje, kedy sa vykonávanie závislej práce a zamestnávanie považujú za nelegálne (definuje nelegálnu prácu a nelegálne zamestnávanie). Na naplnenie definície nelegálneho zamestnávania sa vyžaduje súčasné splnenie nasledovných podmienok: 1. zamestnávanie právnickou osobou alebo fyzickou osobou, ktorá je podnikateľom; 2. využívanie závislej práce fyzickej osoby, s ktorou má založený pracovnoprávny vzťah alebo štátnozamestnanecký pomer a 3. nesplnenie povinnosti podľa § 231 ods. 1 písm. b/ zákona č. 461/2003 Z.z. Povinnosť zakotvená v § 231 ods. 1 písm. b/ je teda jedným zo znakov nelegálneho zamestnávania, no musia byť splnené aj ďalšie vyššie uvedené podmienky.

32. Dal do pozornosti, že v zmysle zákonného znenia § 231 ods. 1 písm. b/ zákona č. 461/2003 Z.z. tu ustanovenú zákonnú povinnosť má splniť 1. zamestnávateľ, teda právnická osoba alebo fyzická osoba, ktorá zamestnáva aspoň jednu fyzickú osobu v pracovnoprávnom vzťahu, a ak to ustanovuje osobitný predpis, aj v obdobných pracovných vzťahoch (§ 7 Zákonníka práce), tým že prihlási do registra poistencov a sporiteľov 2. zamestnanca, teda fyzickú osobu, ktorá v pracovnoprávnych vzťahoch, a ak to ustanovuje osobitný predpis, aj v obdobných pracovných vzťahoch vykonáva pre zamestnávateľa závislú prácu (§ 11 Zákonníka práce).

33. Vychádzajúc z uvedených definičných znakov nelegálneho zamestnávania vymedzených v § 2 zákona č. 82/2005 Z.z. konštatoval, že už samotné porušenie § 231 ods. 1 písm. b/ možno označiť za nelegálne zamestnávanie, nakoľko túto zákonnú povinnosť plní zamestnávateľ prihlásením zamestnanca (a v tomto pojme je zahrnuté vykonávanie závislej práce v pracovnoprávnych vzťahoch). Podľa predkladajúceho senátu tak nie je možné vylúčiť, že pod právne predpisy, ktoré upravujú zákaz nelegálneho zamestnávania a nelegálnej práce možno zaradiť aj zákon č. 461/2003 Z.z., čím by sa pri aplikácii § 19 ods. 5 zákona č. 125/2006 Z.z. vylúčila následná možnosť uloženia sankcie inšpektorátom práce podľa zákona č. 125/2006 Z.z.

34. V nadväznosti na uvedené zdôraznil, že ak by aj dospel veľký senát k názoru, že vyššie uvedené ustanovenia nevyklúčujú súčasný postih za správne delikty podľa § 19 ods. 2 písm. a/ bod 1 zákona č. 126/2005 Z.z. a podľa § 239 zákona č. 461/2003 Z.z., bude potrebné vyriešiť otázku či v prípade, ak uloženie sankcie za jeden správny delikt odkazuje priamo na nesplnenie konkrétnej povinnosti podľa

iného ustanovenia a toto nesplnenie napĺňa skutkovú podstatu iného deliktu, ide naozaj o odlišné porušenie zákona a ak ide o odlišné porušenie zákona, či došlo k súběhu.

35. Doplnil, že rovnako Európsky súd pre ľudské práva posudzuje existenciu súběhu podľa testu tzv. vecnej a časovej súvislosti, pričom vecná a časová súvislosť správnych konaní musí byť daná súčasne. Na posúdenie či sú tieto podmienky splnené stanovil Európsky súd pre ľudské práva základné kritéria v rozsudku A a B verus Nórsko zo dňa 15. novembra 2016.

36. Ďalej predkladajúci senát vo vzťahu k otázke totožnosti skutku uviedol, že judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva po zložitom vývoji dospela k záveru vyslovenom v rozhodnutí vo veci Sergej Zolotukhin proti Ruskej federácii z 10. februára 2009, že prvok idem (v tom istom) je nevyhnutné chápať v intenciách totožnosti skutku, teda nie totožnosti právnej kvalifikácie, pretože taký výklad by opäť zužoval rozsah práv garantovaných Dohovorom.

37. Dodal, že sku-tok je to-tož-ný vte-dy, ak je za-lo-že-ný na to-tož-ných ale-bo v pod-sta-te rov-na-kých sku-toč-nos-tiach, ide te-da o sú-bor kon-krét-ných skut-ko-vých okol-nos-tí za-hr-ňu-jú-cich rov-na-ké-ho ob-vi-ne-né-ho a ne-roz-luč-ne spo-je-ných v ča-se a pries-to-re, kto-rých exis-ten-cia mu-sí byť preukázaná, aby moh-lo dôjsť k od-sú-de-niu ale-bo za-ča-tiu tres-tné-ho stí-ha-nia. Rovnaká definícia skutku vyplýva aj z rozhodnutia Súdneho dvora Európskej únie, kto-rý vo ve-ci Esbroeck (C-436 z ro-ku 2006) uvie-dol, že pre po-jem ten is-tý sku-tok sú pod-stat-né skutkové okol-nos-ti a nie práv-ne kva-li-fi-ká-cia.

38. Predkladajúci senát nerozporoval záver vyslovený v odlišnom rozhodnutí sp.zn. 7Asan/6/2017, že môže totiž nastať a mnohokrát aj nastáva situácia, kedy totožným konaním môžu byť narušené či ohrozené viaceré spoločenské záujmy, čím sa potom naplnia skutkové podstaty iných správnych deliktov podľa rôznych zákonov (na ktorých konanie sú príslušné odlišné správne orgány), avšak vo svetle vyššie uvedených záverov dospel k potrebe dôkladnejšieho skúmania totožnosti skutku.

39. Uviedol, že z trestnoprávneho hľadiska bude totožnosť skutku v trestnom konaní zachovaná popri úplnej zhode konania a následku tiež vtedy, ak bude daná zhoda aspoň v konaní pri rozdielnom následku alebo zhoda aspoň v následku pri rozdielnom konaní, ale rovnako i vtedy, ak konanie alebo následok, príp. oboje budú zhodné aspoň čiastočne, a to za predpokladu, že bude daná zhoda v podstatných okolnostiach (z hľadiska zachovania totožnosti konania i následku nie sú podstatné napríklad tie skutkové okolnosti, ktoré charakterizujú len zavinenie či iný znak subjektívnej stránky činu). Keďže nemožno dať všeobecne platnú smernicu, čo tvorí skutok v konkrétnej prejednávanej veci a kedy je totožnosť skutku zachovaná, je nevyhnutné skúmať túto otázku vždy podľa individuálnych okolností každého prípadu zvlášť (napr. uznesenie Najvyššieho súdu sp.zn. 6 To 18/2010 z 24. marca 2011, rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp.zn. III.ÚS 60/00, rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky III.ÚS 194/06).

40. Dospel k záveru, že v preskúmvanej veci je zrejmé, že protiprávne konanie zamestnávateľa (žalobcu) spočívalo v prihlásení zamestnankyne, s ktorou mal zamestnávateľ založený pracovnoprávny vzťah, po začatí výkonu závislej práce. Tým došlo k využívaniu závislej práce zamestnankyne zamestnávateľom, avšak bez splnenia prihlasovacej povinnosti pred samotným začiatkom výkonu tejto činnosti. Na základe tejto skutočnosti bola inšpektorátom práce uložená pokuta za správny delikt podľa § 19 ods. 2 písm. a/ bod 1 zákona č. 125/2006 Z.z. spočívajúcom v nelegálnom zamestnávaní podľa § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. b/ zákona č. 82/2005 Z.z. tým, že zamestnávateľ nespĺnil prihlasovaciu povinnosť podľa § 231 ods. 1 písm. b/ zákona č. 461/2003 Z.z. Uvedeným konaním bola naplnená aj skutková podstata správneho deliktu podľa § 239 zákona č. 461/2003 Z.z., pričom ako už bolo vyššie uvedené, nesplnenie prihlasovacej povinnosti v zmysle § 231 ods. 1 písm. b/ napĺňa definičné znaky nelegálnej práce podľa § 2 ods. 2 písm. b/ zákona č. 82/2005 Z.z., keďže zamestnankyňa určitú dobu u zamestnávateľa vykonávala závislú prácu bez toho, aby si jej zamestnávateľ splnil prihlasovaciu povinnosť. Vymedzenie skutku v rozhodnutí o uložení pokuty podľa § 19 ods. 2 písm. a/ bod 1 zákona č. 125/2006 Z.z. odkazuje na pojem nelegálneho zamestnávania, ktorého prvkom je nesplnenie prihlasovacej povinnosti. Samotná

skutočnosť, že boli porušené dva rozdielne právne predpisy podľa predkladajúceho senátu neznamená, že nemôže byť totožnosť skutku zachovaná. V danom prípade išlo o totožnosť v spôsobe, čase aj mieste spáchania správneho deliktu, išlo o jedno konanie toho istého páchatel'a (žalobcu).

41. Ďalej uviedol, že z rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Sergey Zolothukin proti Ruskej federácii vyplýva, že stíhanie jedného a toho istého skutku podľa dvoch skutkových podstát je prípustné vtedy, pokiaľ sa tieto od seba navzájom líšia v podstatných prvkoch (okolnostiach). Naopak, tam, kde panuje aspoň čiastočná zhoda v podstatných okolnostiach skutku pôjde vo vzťahu k aplikácii článku 4 protokolu č. 7 Dohovoru o uplatnenie zásady ne bis in idem. Podľa názoru predkladajúceho senátu sa uvedené správne delikty (so zreteľom na konkrétny spôsob ich spáchania) od seba nelíšia v podstatných prvkoch.

42. K posudzovaniu totožnosti, resp. odlišnosti záujmu chráneného zákonom pokladal za nutné uviesť, že aj keď je právom chránený záujem rozlišovacím kritériom správnych deliktov, v konkrétnom prípade je potrebné skúmať nielen to, aký verejný záujem chráni právny predpis (či už zákon č. 125/2006 Z.z., zákon č. 461/2003 Z.z., zákon č. 82/2005 Z.z.), na čo odkazovali odlišné rozhodnutia, ale najmä to, čo chráni konkrétne ustanovenie, teda aký konkrétny spoločenský záujem bol konkrétnym správnym deliktom ohrozený alebo porušený. V oboch prípadoch je to zamedzenie využívania závislej práce zamestnankyne zamestnávateľom bez splnenia prihlasovacej povinnosti (dávkové nároky zamestnanca v spojení s fiškálnymi záujmami štátu).

43. Záverom poukázal predkladací senát aj na zásadu súčinnosti a spolupráce, ktorá je zakotvená tak v § 233 ods. 3 zákona č. 461/2003 Z.z. ako aj v § 18 ods. 4 zákona č. 125/2006 Z.z., na základe ktorej sú si Sociálna poisťovňa a inšpektorát práce povinné navzájom poskytovať súčinnosť a spolupracovať. Nič teda nebráni týmto orgánom verejnej správy, aby túto zásadu naplno využívali a vzájomne sa informovali, či prebieha u nich správne konanie týkajúce sa porušenia § 231 ods. 1 písm. b/ zákona č. 461/2003 Z.z., ktorý orgán uloží pokutu, ktoré konanie sa preruší do právoplatného skončenia druhého správneho konania. Podľa predkladacieho senátu pri dodržiavaní tejto zásady nemusí byť zmarené potrestanie inšpektorátom práce, ak spáchanie správneho deliktu zistí aj Sociálna poisťovňa.

44. Za týchto okolností predkladajúci senát skúmajúc otázku či bráni rozhodnutie o uložení sankcie Sociálnou poisťovňou zamestnávateľovi podľa § 239 zákona č. 461/2003 Z.z. za porušenie § 231 ods. 1 písm. b/ zákona č. 461/2003 Z.z. prejednaníu a uloženíu sankcie zamestnávateľovi inšpektorátom práce za správny delikt podľa § 19 ods. 2 písm. a/ bod 1 zákona č. 125/2006 Z.z. za porušenie § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. b/ zákona č. 125/2006 Z.z. spočívajúce v nesplnení povinnosti podľa § 231 ods. 1 písm. b/ zákona č. 461/2003 Z.z. pre prekážku zákazu dvojitého trestania, sa predovšetkým nestotožnil s právnymi názormi odlišných rozhodnutí, že je aj napriek predchádzajúcemu uloženíu pokuty Sociálnou poisťovňou možné uloženie pokuty inšpektorátom práce.

V.

Právne posúdenie a rozhodnutie veľkého senátu správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky

45. Veľký senát správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky po zistení, že postup senátu 1S bol v súlade s ustanovením § 22 ods. 1 písm. a/ SSP, prejednal vec z hľadiska predmetných právnych otázok a okruhu právnych problémov nastolených senátom 1S v zmysle právnej úpravy ustanovenej v právnej norme § 466 ods. 5 písm. a/ SSP a po preskúmaní napadnutého rozsudku správneho súdu z dôvodov a v rozsahu uvedenom v kasačnej sťažnosti (453 ods. 1 a 2 SSP), dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná a je potrebné ju zamietnuť. Rozhodol o kasačnej sťažnosti bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP). Miesto a čas verejného vyhlásenia rozsudku bol zverejnený na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v lehote najmenej piatich dní pred jeho vyhlásením (§ 137 ods. 4 SSP v spojení s § 452 ods. 1 SSP).

46. Uznesením sp.zn. 1Asan/4/2018 zo dňa 27. februára 2020 predložil senát 1S na prejednanie a rozhodnutie veľkému senátu na posúdenie otázky či bráni rozhodnutie o uložení sankcie Sociálnou poisťovňou zamestnávateľovi podľa § 239 zákona č. 461/2003 Z.z. za porušenie § 231 ods. 1 písm. b/ zákona č. 461/2003 Z.z. prejednaníu a uloženíu sankcie zamestnávateľovi inšpektorátom práce za správny delikt podľa § 19 ods. 2 písm. a/ bod 1 zákona č. 125/2006 Z.z. spočívajúci v nelegálnom zamestnávaní podľa § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. b/ zákona č. 82/2005 Z.z. za nesplnenie povinnosti podľa § 231 ods. 1 písm. b/ zákona č. 461/2003 Z.z. pre prekážku „ne bis in idem“ obsiahnutú v článku 50 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky, v článku 40 ods. 5 Listiny základných práv a slobôd, článku 4 protokolu č. 7 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

47. Veľký senát pri posudzovaní nastolenej právnej otázky, skúmajúc, či postupom žalovaného správneho orgánu a jeho rozhodnutím v prejednávanej veci došlo k porušeniu zásady ne bis in idem, teda práva nebyť súdený alebo potrestaný dvakrát za ten istý čin, vychádzal z nasledovného.

48. Predmetom kasačnej sťažnosti bol rozsudok Krajského súdu v Žiline č.k. 20S/84/2016-91 zo dňa 24. októbra 2017, ktorým krajský súd zrušil preskúmané rozhodnutie žalovaného č. OPS/BEZ/2016/3480, O-246/2016 zo dňa 17. mája 2016 spolu s rozhodnutím správneho orgánu prvého stupňa Inšpektorátu práce Žilina č. 55/2016-IZA-2.3/pok/R zo dňa 15. marca 2016 a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie. V danom prípade žalovaný preskúmaným rozhodnutím č. OPS/BEZ/2016/3480, O-246/2016 zo dňa 17. mája 2016 zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil rozhodnutie Inšpektorátu práce Žilina č. 55/2016-IZA-2.3/pok/R zo dňa 15. marca 2016, ktorým tento žalobcovi uložil pokutu vo výške 2 200,- EUR za porušenie pracovnoprávnych predpisov, spočívajúcom v porušení ustanovenia § 99 Zákonníka práce tým, že na základe zamestnávateľom predloženého rozpisu pracovnej doby zamestnancov za obdobie november - december 2014 a január - marec 2015 bolo zistené, že zamestnávateľ nevedie evidenciu pracovného času tak, aby bol zaznamenaný začiatok a koniec časového úseku, v ktorom zamestnanci vykonávali prácu. Podľa predloženej evidencie pracovnej doby zamestnancov za uvedené obdobie bolo zistené, že zamestnávateľ vedie evidenciu pracovného času zamestnancov tak, že zaznamenáva len údaj o celkovom počte odpracovaných hodín (2 hod., 8 hod.) v jednotlivých pracovných dňoch a iná evidencia pracovného času sa nevedie, ďalej na základe oprávnenia daného § 19 ods. 2 písm. a/ bod 1 zák. č. 125/2006 Z.z. za porušenie zákona č. 82/2005 Z.z. spočívajúcom v porušení jeho § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. b/ tým, že na základe zamestnávateľom predloženej evidencie pracovného času za mesiac november 2014 bolo zistené, že U. G. vykonávala prácu v mesiaci november 2014 v dňoch od 24. novembra 2014 - 28. novembra 2014. Celkom v mesiaci november 2014 odpracovala 5 dní po 8 hod., spolu 40 hodín, a za vykonanú prácu v mesiaci november 2014 jej bola vyplatená mzda oproti podpisu v celkovej sume 844,09 EUR. Žalobca využíval závislú prácu vyššie menovanej fyzickej osoby, preukázala založenie pracovnoprávneho vzťahu podľa osobitného predpisu predložením pracovnej zmluvy, ktorá bola písomne uzatvorená dňa 24. novembra 2014 s nástupom do práce 24. novembra 2014, avšak žalobca ako zamestnávateľ nesplnil oznamovaciu povinnosť voči sociálnej poisťovni podľa osobitného predpisu (§ 231 ods. 1 písm. b/ zákona č. 461/2003 Z.z.), čo podľa § 2 ods. 2 písm. b/ zákona č. 82/2005 Z.z. je nelegálne zamestnávanie, (oznamovacia povinnosť bola splnená dňa 27. novembra 2014 v čase o 10:57 hod.), uvedené porušenie bolo zistené pri výkone inšpekcie práce podľa § 7 ods. 3 písm. a/ zákona č. 125/2006 Z.z., vykonanej v dňoch 30. apríla, 11. mája a 14. mája 2015, u žalobcu.

49. Podľa § 2 ods. 1 SSP v správnom súdnictve poskytuje správny súd ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

50. Podľa § 2 ods. 2 SSP každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa môže za podmienok ustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde.

51. Podľa § 6 ods. 1 SSP správne súdy v správnom súdnictve preskúmajú na základe žalôb zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej správy a iných zásahov orgánov verejnej správy, poskytujú ochranu pred nečinnosťou orgánov verejnej správy a rozhodujú v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

52. Konanie pred správnym súdom je jednou zo záruk ochrany základných ľudských práv a slobôd a ochrany práv a oprávnených záujmov účastníkov administratívneho konania (§ 5 ods. 2 SSP).

53. Správnou žalobou sa žalobca môže domáhať ochrany svojich subjektívnych práv proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy (§ 177 ods. 1 SSP).

54. Správnym trestaním sa na účely tohto zákona rozumie rozhodovanie orgánov verejnej správy o priestupku, správnom delikte alebo o sankcii za iné podobné protiprávne konanie. Ak nie je v tejto hlave ustanovené inak, použijú sa na konanie vo veciach správneho trestania ustanovenia o konaní o všeobecnej správnej žalobe (§ 194 ods. 1, 2 SSP).

55. Správny súd nie je vo veciach správneho trestania viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby, ak ide o skúmanie otázky zániku zodpovednosti za priestupok, uplynutia prekluzívnej lehoty alebo premlčacej lehoty, v ktorej bolo možné vyvodiť zodpovednosť za iný správny delikt alebo za iné podobné protiprávne konanie (§ 195 písm. b/ SSP).

56. Podľa § 3 ods. 2 zákona č. 82/2005 Z.z. 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.

57. Podľa § 2 ods. 2 písm. b/ č. 82/2005 Z.z. nelegálne zamestnávanie je zamestnávanie právnickou osobou alebo fyzickou osobou, ktorá je podnikateľom a nemá s právnickou osobou alebo s fyzickou osobou, ktorá je podnikateľom, založený pracovnoprávny vzťah alebo štátnozamestnanecký pomer podľa osobitného predpisu alebo, ak využíva závislú prácu fyzickej osoby a nemá s ňou založený pracovnoprávny vzťah alebo štátnozamestnanecký pomer podľa osobitného predpisu.

58. Podľa § 2 ods. 1 písm. a/ bod 4 zákona č. 125/2006 Z.z. inšpekcia práce je dozor nad dodržiavaním právnych predpisov, ktoré upravujú zákaz nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania.

59. Podľa § 19 ods. 2 písm. a/ bod 1 zákona č. 125/2006 Z.z. inšpektorát práce uloží pokutu a) zamestnávateľovi alebo fyzickej osobe za

1. 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.

60. Podľa § 19 ods. 5 zákona č. 125/2006 Z.z. pokutu podľa odsekov 1 a 2 nemožno uložiť osobe, ktorej bola za to isté porušenie predpisov uvedených v § 2 ods. 1 písm. a/ a záväzkov vyplývajúcich z kolektívnych zmlúv už právoplatne uložená pokuta alebo iná majetková sankcia iným orgánom podľa osobitných predpisov; to neplatí, ak bola uložená bloková pokuta.

61. Na úvod veľký senát konštatuje, že v rámci verejnoprávnej zodpovednosti za protispoločenské konanie teória rozoznáva najmä trestné činy, priestupky, iné správne delikty, v ďalšej špecifikácii ešte správne disciplinárne delikty a správne delikty poriadkové. Deliktným je len také porušenie povinnosti (konanie či opomenutie), ktoré konkrétny zákon takto označuje. Rozlišovacím kritériom medzi jednotlivými druhmi deliktov podľa závažnosti je miera ich typovej spoločenskej nebezpečnosti vyjadrená v znakoch skutkovej podstaty, pri iných správnych deliktoch a disciplinárnych deliktoch ešte okruhom subjektov, ktoré sa môžu deliktu dopustiť. Výstižne to stanovuje zákonodarca v zákone č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v ustanovení § 2 ods. 1, ktorý definuje priestupok ako zavinené konanie, ktoré porušuje alebo ohrozuje záujem spoločnosti a je za priestupok výslovne označené v tomto alebo v inom zákone, ak nejde o iný správny delikt postihnuteľný podľa osobitných právnych predpisov, alebo o trestný čin.

62. Iné správne delikty majú svojou povahou najbližšie práve k priestupkom. V oboch prípadoch sa jedná o súčasť tzv. správneho trestania, o postih správnym orgánom za určité nedovolené konanie (opomenutie). Oba druhy deliktov sú prejednávané v správnom konaní, len s tým rozdielom, že priestupky, hoci miera ich spoločenskej nebezpečnosti a škála a citeľnosť ukladaných opatrení či sankcií je obvykle nižšia než pri iných správnych deliktoch, majú vlastný a prísnejší (z hľadiska požiadaviek práva na spravodlivý proces) procesný režim ako iné správne delikty, hoci zásady trestania a konania o nich sú obdobné.

63. Súhrnne však treba zdôrazniť, že formálne označenie určitého typu protispoločenského konania a k tomu zodpovedajúce zaradenie medzi trestné činy, priestupky, iné správne delikty a z tohto odvodené následky v podobe sankcií, vrátane príslušného konania, teda či pôjde o oblasť súdneho či správneho trestania, je skôr vyjadrením reálnej trestnej politiky štátu, teda reflexiou názorov spoločnosti na potrebnú mieru ochrany jednotlivých vzťahov, záujmov a hodnôt, než systematickým prístupom k úprave verejnoprávných povinností a zodpovednosti za ich porušenie. Kriminalizácia, či naopak dekriminalizácia určitých konaní nachádza výraz v platnej právnej úprave a jej zmenách, voľbe procesných nástrojov potrebných na odhalenie, zistenie a dokázanie konkrétnych skutkov a v neposlednom rade i v prísnosti postihu ich pôvodcov. Preto nemožno podceňovať odlišnosti jednotlivých hmotnoprávných úprav, ale najmä procesných pravidiel. Z týchto premís treba vychádzať pri posudzovaní nevyhnutnosti konkretizácie skutku a jeho miesta v rozhodnutí.

64. Trestanie za správne delikty (priestupky, správne delikty právnických osôb a správne delikty fyzických osôb - podnikateľov) má podliehať rovnakému režimu ako trestný postih za trestné činy. Je preto nevyhnutné poskytnúť záruky a práva, ktoré sú zakotvené v Trestnom zákone a Trestnom poriadku nielen obvinenému z trestného činu, ale aj subjektu, voči ktorému je vyvodzovaná administratívno-právna zodpovednosť, čo napokon vyplýva aj zo zásady č. 6 odporúčania o správnych sankciách, podľa ktorej je nevyhnutné v rámci správneho konania vo veciach správnych sankcií poskytovať okrem záruk spravodlivého správneho konania v zmysle Rezolúcie (77)31 aj pevne zavedené záruky v trestnom konaní.

65. Pri uvažovaní o aplikácii zásad trestného práva vo veciach správneho trestania, konkrétne v danej veci v rámci aplikácie zásady ne bis in idem, je potrebné vziať do úvahy aj Engelove kritériá v zmysle judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (rozsudok vo veci Engel a ďalší v. Holandsko č. 5100/71 zo dňa 8. júna 1976), ktoré boli formulované vo vzťahu k posudzovaniu „trestného obvinenia“ a záruk spravodlivého procesu, ktorými sú kvalifikácia deliktu podľa vnútroštátneho práva, povaha deliktu z hľadiska chráneného záujmu a závažnosť ukladanej sankcie.

66. Z hľadiska prvého kritéria, a teda kvalifikácie deliktu vo vnútroštátnom práve - správny delikt týkajúci sa zákazu nelegálneho zamestnávania je upravený v § 3 ods. 2 zákona č. 82/2005 Z.z., ktorého sankcionovanie je upravené v § 19 ods. 2 písm. a/ bod 1 zákona č. 125/2006 Z.z. Rovnako tak je tiež upravená i zákonná povinnosť zamestnávateľa prihlásiť nového zamestnanca do registra poistencov a sporiteľov starobného dôchodkového sporenia na nemocenské poistenie, na dôchodkové poistenie a na poistenie v nezamestnanosti pred vznikom týchto poistení, najneskôr pred začatím výkonu činnosti zamestnanca upravená v § 231 ods. 1 písm. b/ zákona č. 461/2003 Z.z., ktorej nesplnenie je sankcionované v zmysle § 239 cit. zákona. Teda uvedené konanie nie je v slovenskom právnom poriadku definované ako trestný čin.

67. Druhé kritérium - povaha deliktu. V tejto súvislosti je potrebné vysporiadať sa s otázkami, či je právna norma adresovaná všetkým alebo len určitej skupine ľudí so špecifickým postavením. V danej veci je právna norma uvedená v § 3 ods. 2 zákona č. 82/2005 Z.z. adresovaná určitej špecifickej skupine osôb so zvláštnym postavením, a to právnickým osobám a fyzickým osobám - podnikateľom, v postavení zamestnávateľa. Taktiež podľa § 231 ods. 1 písm. b/ zákona č. 461/2003 Z.z. prislúcha vyššie uvedená zákonná povinnosť zamestnávateľovi. V zmysle tohto kritéria možno vyvodiť, že uvádzané ustanovenia cit. právnych noriem sú adresované len špecifickému okruhu subjektov, a teda zamestnávateľom. Z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (príp. aj pôvodnej Európskej

komisie pre ľudské práva) vyplýva, že takéto špeciálne postavenie bolo priznané napr. vojakom (Engel a ďalší v. Holandsko), advokátom (Brown v. Spojené kráľovstvo, rozhodnutie č. 38644/97 zo dňa 24.11.1998), štátnym úradníkom v širšom zmysle slova (Kremzow v. Rakúsko, rozhodnutie č. 16417/90 zo dňa 07.11.1990), lekárom (Wickramasinghe v. Spojené kráľovstvo, rozhodnutie č. 31503/96 zo dňa 09.12.1997).

68. Z hľadiska povahy deliktu je potrebné tiež zdôrazniť skutočnosť, že v rámci neho ESLP obyčajne rieši i otázku, či účel sankcie, ktorá sa za príslušný delikt ukladá, je preventívno-represívny alebo či má iba reparačnú povahu. V tejto súvislosti je potrebné z hľadiska druhého Engel kritéria zdôrazniť, že prevenciou sa sleduje odradenie nielen daného páchatel'a, ale i potenciálnych páchatel'ov od páchania trestnej činnosti pro futurum, a teda je potrebné skúmať ex offio, či predmetná sankcia bola uložená ako trest s cieľom odradenia od ďalšieho páchania takýchto deliktuálnych činov.

69. Pokuta je principiálny nástroj na vynucovanie dodržiavania práva a na zabezpečenie nápravy. Cieľom pokuty uloženej za porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania, ako aj za nesplnenie povinností podľa zákona č. 461/2003 Z.z. je na jednej strane zabezpečiť ukončenie nelegálneho zamestnávania a zabezpečiť riadne plnenie povinností vzťahujúcich sa na oblasť sociálneho poistenia, zároveň však aj potrestať porušovateľa (represívny účinok), zabrániť recidíve (preventívny účinok) a donútiť páchatel'a - porušovateľa rešpektovať zákon. Uložená sankcia však neplní v danom prípade preventívny účinok len voči účastníkovi konania, ale tento pôsobí aj vo vzťahu k ďalším zamestnávateľom. Pri ukladaní pokuty je posudzovaná závažnosť, ako aj povaha a dĺžka trvania porušovania zákona.

70. Tretie kritérium - závažnosť (prísnosť) sankcie, ktorá môže byť v danom prípade uložená. To znamená, že treba posudzovať nie reálne uloženú sankciu, ale tú, ktorú je možné za tento správny delikt uložiť. V danom prípade je pokuta ukladaná zamestnávateľovi, pričom podľa § 19 ods. 2 písm. a/ bod 1 zákona č. 125/2006 Z.z. je možné uložiť pokutu až do výšky 200 000,- EUR a v zmysle § 239 zákona č. 461/2003 Z.z. až do výšky 16 596,96 EUR. V oboch prípadoch teda môže byť následkom spáchania predmetného deliktu uloženie pokuty, ktorá zamestnávateľa v jeho majetkovej sfére postihne výrazným spôsobom. Zároveň je uvedeným zaručené splnenie represívnej funkcie.

71. V predmetnej veci je potrebné podľa veľkého senátu zaoberať sa v súvislosti s aplikáciou zásady ne bis in idem zároveň i otázkou, či ide o totožný skutok. Judikatúra ESLP bola v otázke vymedzenia totožnosti skutku (t.j. toho istého trestného činu) značne nejednotná, preto rozhodnutím veľkého senátu zo dňa 10. februára 2009 vo veci Zolotukhin proti Rusku (sťažnosť č. 14939/03) ESLP jednoznačne uviedol, že čl. 4 ods. 1 protokolu č. 7 k Dohovoru zakazuje stíhanie pre druhý trestný čin, pokiaľ je tento druhý trestný čin založený na totožnom, či v podstatných rysoch totožnom skutku. Totožnosť skutku je tak daná vtedy, keď sa konkrétne skutkové okolnosti týkajú toho istého obžalovaného a sú neoddeliteľne späté v čase a mieste.

72. Vyššie zmienené rozhodnutie však popiera posudzovanie otázky totožnosti skutku na základe rôznych právnych kvalifikácií totožného konania. Môže totiž nastať a mnohokrát aj nastáva v oblasti správneho práva situácia, kedy totožným konaním môžu byť narušené či ohrozené viaceré spoločenské záujmy, a toto konanie potom napĺňa skutkové podstaty iných správnych deliktov podľa rôznych zákonov, na ktorých konanie sú príslušné odlišné správne orgány, ako je tomu i v preskúvanom prípade. V sťažnosti č. 14939/03 vo veci Zolotukhin proti Rusku sťažovateľ namietal porušenie čl. 4 Dodatočného protokolu č.7 k Dohovoru, a to na tom základe, že vykonal administratívny trest detencie v trvaní troch dní za výtržníctvo a následne bol súdený za totožný skutok (konkurencia administratívneho a trestného konania a nie administratívneho a administratívneho konania).

73. V rozhodnutí A a B proti Nórsku z 15. novembra 2016 veľký senát Európskeho súdu pre ľudské práva zrekapituloval svoju judikatúru a svoje závery k otázkam totožnosti skutku, a to predovšetkým v súvislosti s právnou konštrukciou trestného činu a správneho deliktu a v tejto súvislosti sformuloval tzv. test dostatočnej vecnej a časovej súvislosti.

74. ESLP sa doposiaľ najčastejšie vo svojich rozhodnutiach zaoberal aplikáciou zásady ne bis in idem vo vzťahu trestný čin a priestupok/správny delikt.

75. Podobne aj Súdny dvor EÚ (ďalej len „SD EÚ“) vo svojej početnej judikatúre v konaní o predbežných otázkach poskytol svoj náhľad na zásadu ne bis in idem v európskom priestore. V nej sa zaoberal napríklad časovou pôsobnosťou čl. 54 Schengenského dohovoru, výkladom rozhodnutí tvoriacich prekážku veci rozhodnutej, pojmom „ten istý čin“, ako aj výkladom podmienok, že „trest je vykonaný“, resp. „práve sa vykonáva“. K jeho zásadným rozhodnutiam patrí rozsudok vo veci C-617/10 Akerberg Fransson z 6. februára 2013 určujúci smerovanie, ktorým sa majú riadiť vnútroštátne sudy pri aplikácii ne bis in idem, pričom SD EÚ vychádzal z koncepcie a riešení, ktoré vypracoval ESLP. Nemožno opomenúť ani rozsudky vo veciach C524/15 (Menci z 20. marca 2018) a C-537/16 (Garlsson Reál Eslata a ďalší z 20. marca 2018), ktorými SD EÚ akceptoval kumuláciu trestných stíhaní/sankcií a správnych stíhaní/sankcií, čiže obmedzenie zásady ne bis in idem za presne stanovených podmienok. Vnútroštátna úprava povoľujúca takúto kumuláciu musí vždy sledovať cieľ všeobecného záujmu (napr. ochrana finančných záujmov Európskej únie a jej finančných trhov), stanoviť jasné a presné pravidlá, zabezpečiť vzájomnú koordináciu týchto konaní a obmedziť prísnosť sankcií vo vzťahu k závažnosti porušenia.

76. Skúmajúc otázku predloženú senátom 1S, veľký senát považuje za potrebné poukázať na ustanovenie § 19 ods. 5 zákona č. 125/2006 Z.z., podľa ktorého pokutu podľa odsekov 1 a 2 nemožno uložiť osobe, ktorej bola za to isté porušenie predpisov uvedených v § 2 ods. 1 písm. a/ a záväzkov vyplývajúcich z kolektívnych zmlúv už právoplatne uložená pokuta alebo iná majetková sankcia iným orgánom podľa osobitných predpisov; to neplatí, ak bola uložená bloková pokuta. Rovnako tak je nevyhnutné dať do pozornosti ustanovenie § 239 zákona č. 461/2003 Z.z., v zmysle ktorého Sociálna poisťovňa neuloží pokutu za porušenie povinnosti ustanovenej v § 231 ods. 1 písm. b/, ak už bola uložená pokuta podľa osobitného predpisu, pričom týmto je zákon č. 125/2006 Z.z.

77. Z uvedenej zákonnej úpravy jednoznačne vyplýva, že je vylúčené uloženie viacerých sankcií, postihujúcich totožné (viď slovné spojenie „za to isté porušenie právnych predpisov v § 19 ods.5 zákona č. 125/2006 Z.z.“) konanie zamestnávateľa, ktorý už bol právoplatne postihnutý za nesplnenie si zákonných povinností podľa zákona o sociálnom poistení, hoci uvedeným konaním došlo aj k spáchaniu správneho deliktu nelegálneho zamestnávania. Postup správnych orgánov, pri ktorom je zamestnávateľovi za tento správny delikt uložená pokuta Sociálnou poisťovňou a následne aj inšpektorátom práce predstavuje porušenie zákazu dvojitého trestania za ten istý skutok.

78. Z bodov 76 a 77 jednoznačne vyplýva, že oba právne predpisy zakotvujú v sebe určité blokačné ustanovenia, ktoré výslovným spôsobom hovoria o tom, že ak už uložila pokutu za to isté porušenie právnych predpisov Sociálna poisťovňa, neuloží pokutu následne inšpektorát práce. Rovnaký záver možno vyvodiť zo zákona o sociálnom poistení v zmysle ktorého „Sociálna poisťovňa neuloží pokutu za porušenie povinnosti ustanovenej v § 231 ods. 1 písm. b/, ak už bola uložená pokuta podľa osobitného predpisu, pričom týmto je zákon č. 125/2006 Z.z.“

79. Z uvedeného vyplýva a možno dospieť nesporne k záveru, že oba právne predpisy zákon č. 125/2006 Z.z. ako i zákon č. 461/2003 Z.z. vo svojich „blokačných ustanoveniach“ vzájomne predpokladajú v takomto predmete konania uplatnenie zásady ne bis in idem, a to v závislosti od tej skutočnosti, ktorý správny orgán rozhodne skôr.

80. S ohľadom na vyššie uvedené veľký senát konštatuje, že rozhodnutie o uložení sankcie Sociálnou poisťovňou zamestnávateľovi podľa § 239 zákona č. 461/2003 Z.z. za porušenie § 231 ods. 1 písm. b/ zákona č. 461/2003 Z.z. bráni prejednaniu a uloženiu sankcie zamestnávateľovi inšpektorátom práce za správny delikt podľa § 19 ods. 2 písm. a/ bod 1 zákona č. 125/2006 Z.z. spočívajúcom v nelegálnom zamestnávaní podľa § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. b/ zákona č. 82/2005 Z.z. za nesplnenie povinnosti podľa § 231 ods. 1 písm. b/ zákona č. 461/2003 Z.z. pre existenciu prekážky „ne bis in idem“ obsiahnuté v článku 50 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky, v článku 40 ods. 5 Listiny základných práv a slobôd, ako i článku 4 protokolu č. 7 k Dohovoru.



81. Vzhľadom na vyššie uvedené veľký senát dospel k záveru, že napadnuté rozhodnutie žalovaného Národného inšpektorátu práce so sídlom v Košiciach (sťažovateľa) v spojení s prvoinštančným rozhodnutím sú nezákonné, pretože správne orgány vec nesprávne právne posúdili v otázke dodržiavania zásady ne bis in idem. Z uvedených dôvodov sa veľký senát stotožnil so záverom krajského súdu, ktorý napadnuté rozhodnutie sťažovateľa v spojení s prvoinštančným rozhodnutím zrušil a vec vrátil žalovanému správne orgánu na ďalšie konanie.

82. Veľký senát po preskúmaní podanej kasačnej sťažnosti, posudzujúc otázku nastolenú senátom 1S v rozsahu vymedzenom v uznesení sp.zn. 1Asan/4/2018 zo dňa 27. februára 2020, v súlade s ustanovením § 466 ods. 5 písm. b/ SSP konštatuje, že s právnymi námietkami sťažovateľa sa krajský súd v rozhodnutiach riadne vysporiadal a nenechal otvorenú žiadnu spornú otázku, riešenie ktorej by zostalo na kasačnom súde, a preto námietky uvedené v kasačnej sťažnosti vyhodnotil najvyšší súd ako bezpredmetné, ktoré neboli spôsobilé spochybnit' zákonnosť a správnosť napadnutého rozsudku (napr. namietaná výška sankcie uložená Sociálnou poisťovňou 9, 96 EUR, ako i podľa sťažovateľa nenaplnenie Engel kritérií a pod.) Z uvedeného dôvodu veľký senát priamo o veci sám rozhodol, keď kasačnú sťažnosť podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

83. Pokiaľ sa týka otázky prípadného súbehu správnych deliktov, ktorej sa dotkol postupujúci senát, je potrebné uviesť, že pre oblasť správneho práva trestného je na rozdiel od trestného práva typické, že pri správnych deliktoch spáchaných v jednočinnom súbehu, dochádza k tomu, že o týchto súbehových deliktoch rozhodujú rôzne správne orgány. Z tohoto dôvodu nie je v aplikačnej praxi bohužiaľ možné na zbiehajúce sa správne delikty aplikovať absorpčnú zásadu, ako je tomu nesporne v trestnom práve.

84. Otázkou totožnosti skutku sa zaoberalo i rozhodnutie ESLP vo veci „A. a B.“ v Nórsko zo dňa 15.11. 2016 (sťažnosť č. 24130/11 a č. 29758/11). V preskúmvanej správnej veci nie je sporné, že ide o totožný skutok páchatel'a - zamestnávateľa (viď aj napr. ČENTĚŠ, J.: Súbeh trestného konania a daňového konania a zásada ne bis in idem; Justičná revue 2017, č. 6-7).

85. Pokiaľ sa týka zásady zamedzenia dvojitého postihu (ne bis in idem), ešte nedávno sa tieto otázky (ako už bolo spomenuté) relevantne vykladali so závermi rozsudku veľkého senátu ESLP vo veci Zolotukhin verzus Rusko zo dňa 10.2.2009 (sťažnosť č. 14939/03).

86. Judikatúra vo veci Zolotukhin sa týka situácií, v ktorých k potrestaniu páchatel'ov došlo súbežne v trestnom ako i v správnom konaní, resp. opačne, v čom videl ESLP nezákonnosť a neprimeraný zásah do práv obvineného. Rozsudok vo veci Zolotukhin zakazuje stíhanie za druhý správny delikt, resp. ak ide o „trestný čin“, ak zároveň ide o totožný skutok, resp. v podstatných rysoch ide o totožnosť skutku. Na tieto otázky nastal nový náhľad po rozhodnutí ESLP vo veci „A. a B.“ v Nórsko zo dňa 15.11. 2016 (sťažnosť č. 24130/11 a č. 29758/11). O totožnosť skutku ide vtedy, ak sa konkrétne skutkové okolnosti týkajú rovnakého obžalovaného a sú neoddeliteľne späté v čase a mieste.

87. Správne orgány vo veciach viacerých súbehových správnych deliktov u toho istého páchatel'a riešia tieto sporné otázky v praxi predovšetkým cez absorpčnú zásadu, a to pokiaľ ide o riešenie otázky v súvislosti s jednočinným súbehom. O takýto prípad ide nesporne i v preskúmvanej veci, pretože páchatel' ako zamestnávateľ sa dopustil v dôsledku nesplnenia si oznamovacej povinnosti vo vzťahu k sociálnej povinnosti zároveň súbežne dvoch správnych deliktov, za ktoré bol najskôr sankcionovaný Sociálnou poisťovňou a následne Inšpektorátom práce.

88. Absorpčná zásada je napr. v priestupkových veciach premietnutá pre otázky súbehu správnych deliktov upravená v § 12 ods. 2 zákona o priestupkoch, ktorý hovorí, že za viac priestupkov toho istého páchatel'a prejednávanych v jednom konaní sa uloží sankcia podľa ustanovenia vzťahujúceho sa na priestupok najprísnejšie postihnutelný; zákaz činnosti možno uložiť, ak ho možno uložiť za niektorý z týchto priestupkov.

89. Z § 12 ods. 2 zákona o priestupkoch vyplýva napr., že v prípade, ak sa rozhoduje o dvoch a viac zbíhajúcich sa priestupkoch rovnakého páchatel'a v konaní jednom spoločnom, ukladá sa obvinenému úhrnný správny trest (absorpčná zásada) za priestupok najprísnejšie sankcionovateľný.

90. V preskúmvanej veci je nesporné, že zamestnávateľ sa v danom prípade dopustil jednočinného súbehu, pretože jedným spáchaným skutkom naplnil skutkové podstaty viacerých správnych deliktov, a to minimálne dvoch.

91. V tejto súvislosti je potrebné i vzhľadom na postupujúce uznesenie „malého senátu“ zdôrazniť, že k súbehovým deliktom v oblasti správneho práva trestného nedochádza vždy len v rámci toho istého právneho predpisu, ale môže i v rámci jednočinného súbehu dôjsť k situácii, keď dôjde k naplneniu skutkovej podstaty správnych deliktov napr. dvoch, či troch predpisov správneho práva. Ani takúto právnu situáciu nemožno vylúčiť.

92. V danej veci nebolo a nie je možné ani uskutočniť o predmetných správnych deliktoch spoločné konanie jedným správnym orgánom, hoci boli spáchané v jednočinnom súbehu, pretože o každom z nich prináleží rozhodnúť inému správne orgánu.

93. Aj v prípade, v ktorom sa v rámci jednočinného súbehu chránia odlišné chránené spoločenské záujmy, nemožno podľa právneho názoru veľkého senátu vylúčiť aplikáciu zásady ne bis in idem, a to predovšetkým vtedy, keď nebolo možné z objektívnych dôvodov postihnúť páchatel'a v súlade so zásadou absorpčnou. Takéto objektívne dôvody existujú i v danej veci, pretože nie je možné vykonať spoločné konanie o predmetných súbehových deliktoch z dôvodu, že o každom z nich má v danom prípade rozhodovaciu právomoc iný správny orgán.

94. Neobstojí ani argumentácia žalovaného, že v danom prípade sa chránia odlišné spoločenské záujmy, že v prípade Sociálnej poisťovne ide o sankciu z omeškania a pri ukladaní pokuty inšpektorátom práce ide o nelegálne zamestnávanie. Táto argumentácia žalovaného nemá žiadnu oporu v legislatíve a bola by aj v rozpore so zásadami trestného zákonodarstva.

95. Za takejto skutkovej a právnej situácie, hoci sa jednalo o prípad jednočinného súbehu, nebolo možné aplikovať ani pravidlo, že sa páchatel'ovi (zamestnávateľovi) súbehových deliktov uloží sankcia za správny delikt najprísnejšie sankcionovateľný, resp. za najzávažnejší z nich, a to o to viac, keď ako prvý zo správnych orgánov rozhodovala vo veci Sociálna poisťovňa. Je potrebné si uvedomiť, že Sociálna poisťovňa z hľadiska svojej rozhodovacej právomoci rozhodovala o správnom delikte, ktorý je z hľadiska rozpätia výšky pokuty v danom prípade rozhodne menej závažný (nižšia horná hranica pokuty).

96. Podľa právneho názoru veľkého senátu s prihliadnutím na skutočnosť, že v obdobných prípadoch, nebude možné ani v budúcnosti vzhľadom na uvedené skutočnosti (pri nezmenenej právnej úprave) aplikovať úhrnný správny trest (hoci ide o jednočinný súbeh), keď navyše je nesporné, že je žiaduce rešpektovať a aplikovať zásadu ne bis in idem, musia sa vedieť oba správne orgány majúce právomoc uložiť pokutu medzi sebou dohodnúť a za týmto účelom spolu komunikovať, pretože táto súčinnosť povinnosť im vyplýva priamo zo zákona.

97. Taktiež je potrebné zdôrazniť vzhľadom na vyššie uvedené, že zásada súčinnosti a spolupráce je zakotvená jednak v § 233 ods. 3 zákona č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení a jednak i v § 18 ods. 4 zákona č. 125/2006 Z.z., v zmysle ktorej sú Sociálna poisťovňa a inšpektorát práce, ako orgány štátnej správy povinné vzájomne si poskytovať súčinnosť a spolupracovať.

98. Z preskúmvanej veci je zrejmé, že súčinnosťná spolupráca medzi Sociálnou poisťovňou a inšpektorátom práce nebola určite na požadovanej úrovni a zrejme ani v minulosti, ktorá skutočnosť vyplýva i z odlišných rozhodnutí, na ktoré senát 1S vo svojom postupujúcom uznesení poukazuje.

99. Vzhľadom na uvedené, bude pro futurum medzi oboma uvedenými správnyimi orgánmi nevyhnutné, aby pri zistení porušenia právnych predpisov spolu intenzívne komunikovali. Veľký senát správneho kolégia je toho názoru, že predmetná súčinnosťná zásada má veľký význam okrem iného hlavne vtedy, ak zistí kontrolnou činnosťou prípadné predmetné porušenie zákona (ktoré je predmetom tohto konania) ako prvá Sociálna poisťovňa a pôjde o spáchanie správnych deliktov v jednočinnom súbehu. V takom prípade by veľký senát odporúčal predmetné správne konanie zo strany Sociálnej poisťovne prerušiť (totiž, neprichádza do úvahy spoločné konanie pre aplikáciu úhrnného trestu z dôvodu rozhodovacích právomocí dvoch orgánov štátnej správy), aby nedošlo zo strany správnych orgánov k porušeniu zásady zákazu dvojitého trestania. Prioritne by v takomto prípade mal sankcionovať inšpektorát práce, a to z dôvodu, že sankcia za správny delikt podľa § 19 ods. 2 písm. a/ bod 1 uvedená v zákone č. 125/2006 Z.z. spočívajúcom v nelegálnom zamestnávaní obsahuje pri súbehových deliktoch vyššiu sankciu, a teda zakotvuje správny delikt najprísnejšie sankcionovateľný, resp. najzávažnejší z nich.

100. Podľa názoru veľkého senátu, ak budú pro futurum oba správne orgány procesne postupovať naznačeným spôsobom v predchádzajúcom bode, mali by sa eliminovať potom akékoľvek možné problémy súvisiace s otázkou aplikovateľnosti zásady ne bis in idem.

101. Vzhľadom na uvedené rozobraté skutkové a právne okolnosti predmetnej preskúmvanej veci musel veľký senát správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú zamietnuť.

102. O nároku na náhradu trov kasačného konania rozhodol kasačný súd tak, že žalobcovi, ktorý mal v konaní o kasačnej sťažnosti úspech, priznal nárok na úplnú náhradu trov kasačného konania voči žalovanému orgánu verejnej správy (§ 467 ods. 1 SSP v spojení s § 167 ods. 1 SSP). Žalovanému orgánu verejnej správy kasačný súd nárok na náhradu trov kasačného konania nepriznal, keďže nebol v konaní o kasačnej sťažnosti úspešný a ani to nemožno spravodlivo požadovať (§ 467 ods. 1 SSP v spojení s § 168 SSP).

103. Toto rozhodnutie prijal veľký senát pomerom hlasov 7:0.

### **P o u č e n i e :**

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.