

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 4Asan/13/2018
Identifikačné číslo spisu: 2017200075
Dátum vydania rozhodnutia: 05.11.2018
Meno a priezvisko: Mgr. Viliam Pohančeník
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2018:2017200075.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Mgr. Viliama Pohančeníka a zo sudcov JUDr. Jany Zemkovej PhD. a JUDr. Nory Halmovej, v právnej veci žalobcu: LC TRANS, s.r.o., IČO: 44 244 304, Komenského 43/4628, Piešťany, zastúpený: JUDr. Branislav Jurga, advokát, Žilinská cesta 130, Piešťany, proti žalovanému: Národný inšpektorát práce, Masarykova 10, Košice, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. OPS/BEZ/2017/2748, O-885/2016 zo dňa 26.01.2017, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Trnave č. k. 46Sa/10/2017-67 zo dňa 19.02.2018, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť z a m i e t a.

Účastníkom sa nárok na náhradu trov kasačného konania n e p r i z n á v a.

Odôvodnenie

I.

1. Dňa 01.03.2016 vykonal Inšpektorát práce Trnava (ďalej aj len „inšpektorát práce“) u žalobcu inšpekciu práce, ktorou zistil porušenie povinností stanovených právnymi predpismi. Toto porušenie je uvedené v protokole o výsledku inšpekcie práce č. ITA- 11-19-2.6/P-E24,27 A22,25-16 zo dňa 19.04.2016 (ďalej aj len „protokol zo dňa 19.04.2016“). Obsah protokolu bol prerokovaný s konateľom žalobcu Z., ktorý požiadal o lehotu na vyjadrenie sa k zisteným skutočnostiam, avšak v stanovenej lehote sa k protokolu nevyjadril.

2. Inšpektorát práce rozhodnutím č. R 170/2016/SE, ROZ/2016/508, 2016/22461 zo dňa 03.11.2016 (ďalej aj len „prvostupňové rozhodnutie“) uložil žalobcovi podľa § 37 ods. 3 písm. h/ zákona č. 462/2007 Z. z. o organizácii pracovného času v doprave a o zmene a doplnení zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj len „zákon č. 462/2007 Z. z.“) pokutu vo výške 10 000 eur za správny delikt spočívajúci v nepredložení záznamových listov použitých v kontrolovanom období október, november, december 2015 v záznamových zariadeniach namontovaných na motorových vozidlách ev. č. R., čím

porušil čl. 33 ods. 2 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 165/2014 o tachografoch v cestnej doprave, ktorým sa ruší nariadenie Rady (EHS) č. 3821/85 o záznamovom zariadení v cestnej doprave a mení nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 561/2006 o harmonizácii niektorých právnych predpisov v sociálnej oblasti, ktoré sa týkajú cestnej dopravy (ďalej aj len „nariadenie č. 165/2014“).

3. Proti prvostupňovému rozhodnutiu podal žalobca odvolanie, o ktorom rozhodol žalovaný rozhodnutím č. OPS/BEZ/2017/2748, O-885/2016 zo dňa 26.01.2017 (ďalej aj len „napadnuté rozhodnutie žalovaného“) tak, že odvolanie zamietol a prvostupňové rozhodnutie potvrdil konštatujúc, že porušenie povinnosti uvedenej v prvostupňovom rozhodnutí je posúdené správne a je zdôvodnené porušením platného právneho predpisu. Zároveň konštatoval, že žalobca neuviedol skutočnosti, ktoré by po vecnej alebo právnej stránke spochybnili zistený správny delikt a výšku uloženej sankcie považoval za primeranú a plniacu preventívnu funkciu.

II.

4. Žalobca podal proti napadnutému rozhodnutiu žalovaného správnu žalobu, o ktorej rozhodol Krajský súd v Trnave rozsudkom č. k. 46Sa/10/2017-67 zo dňa 19.02.2018 tak, že žalobu zamietol a žalovanému nepriznal právo na náhradu trov konania. V odôvodnení rozsudku krajský súd citoval § 6 ods. 1 zákona č. 162/2015 Z. z. Správneho súdneho poriadku (ďalej aj len „S.s.p.“), § 2 ods. 1 písm. a/ bod 1 a 3, § 5 ods. 2, § 7 ods. 3 písm. c/, § 7 ods. 12 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 aj len „zákon č. 125/2006 Z. z.“), § 1 ods. 1 a 2, § 34 ods. 1 písm. b/, c/, § 37 ods. 3 písm. h/, § 37 ods. 6 a 7 zákona č. 462/2007 Z. z., čl. 1 ods. 1, čl. 4 ods. 5 písm. b/, čl. 33 ods. 2 a 3 nariadenia č. 165/2014, § 46, § 47 ods. 1, 2 a 5 správneho poriadku.

5. V prvom rade sa krajský súd venoval otázke právomoci inšpektora práce vykonať kontrolu v dopravnom podniku, ktorú považoval za nespornú s poukazom na predmet vykonanej inšpekcie práce, ktorá zodpovedala obsahu § 2 ods. 1 písm. a/ zákona č. 125/2006 Z. z. Predmetom inšpekcie bol, okrem iného, aj dozor nad dodržiavaním pracovnoprávnych predpisov v oblasti pracovných podmienok (pracovný čas vrátane prestávok v práci je nesporne kategóriou, ktorá do pracovných podmienok spadá) zamestnancov v doprave. Zákon č. 462/2007 Z. z. je svojou povahou jedným z pracovnoprávnych predpisov, čo vyplýva aj z § 1 ods. 2 zákona č. 125/2006 Z. z. Právomoc inšpektorov práce vykonávať kontrolu v dopravných podnikoch vyplýva aj z § 34 ods. 2 písm. c/ zákona č. 462/2007 Z. z.

6. Krajský súd sa nestotožnil s námietkou žalobcu, že inšpektor práce nemá právomoc kontrolného úradníka v zmysle poslednej vety čl. 33 ods. 2 nariadenia č. 165/2014. Čl. 38 ods. 1 nariadenia č. 165/2014, ktorý definuje postavenie kontrolných úradníkov, upravuje, čím majú kontrolní úradníci disponovať, a to technickým vybavením a zákonnými právomocami, aby mohli plniť úlohy, ktoré im citované nariadenie zveruje. Uvedené požiadavky sú zabezpečené zákonmi č. 125/2006 Z. z. a č. 462/2007 Z. z., ktorými je nepochybne daná právomoc inšpektora práce na plnenie úloh v zmysle nariadenia č. 165/2014.

7. Krajský súd sa nestotožnil ani s výkladom § 37 ods. 3 písm. h/ zákona č. 462/2007 Z. z. predloženým žalobcom, že na účely uloženia pokuty sa vyžaduje kumulatívne porušenie tak povinnosti ustanovenej zákonom č. 462/2007 Z. z. a súčasne aj povinnosti ustanovenej osobitným predpisom. Naopak, krajský súd zastáva názor, že spojka „a“ v citovanom ustanovení nahrádza spojku „alebo“. Iný výklad by v danom prípade znemožnil uloženie pokuty za porušenie povinnosti uloženej v osobitnom predpise, ktorým je podľa poznámky pod čiarou nariadenie č. 165/2014, ktoré v čl. 41 ods. 1 zaväzuje členské štáty, aby stanovili pravidlá pre sankcie uplatniteľné v prípade porušenia tohto nariadenia. Zákonodarca spojku „a“ namiesto „alebo“ využíva pri vymedzovaní skutkových podstát správnych deliktov, príkladom je § 48 ods. 1 písm. e/ zákona č. 56/2012 Z. z. o cestnej doprave v znení neskorších predpisov. Nahradenie spojky „a“ namiesto „alebo“ využíva zákonodarca na to, aby sa v texte zákona v

jednom ustanovení neopakovali rovnaké slová. Text zákona je vždy potrebné vykladať v súvislostiach za použitia jednotlivých metód výkladu. V posudzovanom prípade je § 37 ods. 3 písm. h/ zákona č. 462/2007 Z. z. potrebné vykladať tak, že správneho deliktu sa dopustí zamestnávateľ alebo dopravný podnik, ktorý poruší iné povinnosti ako tie, ktoré sú uvedené v § 37 ods. 1 až 4 zákona č. 462/2007 Z. z., alebo povinnosti ustanovené v osobitnom predpise, ktorým je nariadenie č. 165/2014.

8. Vo vzťahu k tvrdeniu žalobcu, že slovné spojenie „predložia alebo odovzdajú na požiadanie“ neznamená, že je dopravný podnik povinný záznamové listy na požiadanie predložiť, upriamil krajský súd pozornosť na čl. 4 ods. 5 písm. b/ nariadenia č. 165/2014, v ktorom sú povinnosti vyplývajúce dopravnému podniku z čl. 32 a 33 explicitne označené za povinnosti. Naviac, výklad citovaného článku zo strany žalobcu potiera účel nariadenia č. 165/2014, ktorým je aj kontrola tachografov používaných v cestnej doprave, na základe ktorých je možné overiť organizáciu pracovnej doby konkrétneho vozidla. Čl. 33 ods. 2 nariadenia č. 165/2014 svojím obsahom ukladá dopravnému podniku povinnosť predložiť na požiadanie záznamové listy. Ich nepredložením došlo zo strany žalobcu k porušeniu tejto povinnosti.

9. Z výroku prvostupňového rozhodnutia je zrejmé, že pokuta bola uložená žalobcovi ako jedinému účastníkovi konania, pričom tento bol presne špecifikovaný obchodným menom, sídlom a IČO-m. Výslovné neuvedenie žalobcu v časti výroku „ukladá pokutu“ nespôsobilo neurčitosť výroku ako celku. Inšpektorát práce označením zamestnávateľa (žalobcu), pri vymedzení ktorého ďalej použil skratku „ďalej len účastník konania“, zabezpečil dostatočnú určitosť výroku vo vzťahu k subjektu, ktorému bola pokuta uložená. Naviac, žalobcu ako účastníka konania označil v skutkovej vete.

10. Krajský súd posudzoval aj odôvodnenie výšky uloženej pokuty. Je nesporné, že rozhodnutie o výške pokuty je vecou správnej úvahy orgánu verejnej správy. Inšpektorát práce v prvostupňovom rozhodnutí zohľadnil pri stanovení výšky pokuty všetky okolnosti, dobu protiprávneho konania, spôsob spáchania správneho deliktu, ako aj to, že žalobca nepredložil žiadny záznamový list za celé kontrolované obdobie, pričom išlo o opakované porušenie predpisov v oblasti sociálnej legislatívy v doprave. Taktiež prihliadol aj na to, že od predchádzajúcej kontroly neboli vykonané účinné opatrenia na odstránenie nedostatkov. Za podstatnú okolnosť považoval, že nedostatky sa u žalobcu prejavujú dlhodobo, čo vyplýva z protokolov o výsledku inšpekcie práce zo dňa 19.04.2011, 23.05.2013 a 06.06.2014. Rovnako poukázal na to, že nepredložením dokladov potrebných k výkonu kontroly v oblasti sociálnej legislatívy v doprave nebolo možné vykonať kontrolu dodržiavania právnych predpisov vodičmi pri výkone činnosti vodiča a prípadné porušenie predpisov vodičmi je spôsobilé vyvolať následok v podobe ohrozenia života a zdravia vodičov, ako aj iných účastníkov cestnej premávky. Pokuta bola uložená v súlade s § 37 ods. 3 písm. h/ zákona č. 462/2007 Z. z. vo výške 10 000 eur, pričom dolná hranica je zákonom stanovená na 1 660 eur a horná na 16 660 eur. Odôvodnenie výšky pokuty zodpovedá požiadavkám, ktoré sú kladené na odôvodnenie rozhodnutia, ktorým orgán verejnej správy ukladá sankcie za protiprávne konanie.

11. Pokiaľ ide o námietku žalobcu týkajúcu sa absencie uvedenia mena, priezviska a funkcie oprávnenej osoby v napadnutom rozhodnutí žalovaného, krajský súd konštatoval, že bolo podpísané v zastúpení H. na základe poverenia zo dňa 13.09.2016, ktoré žalovaný zaslal krajskému súdu. Pokiaľ napadnuté rozhodnutie žalovaného obsahovalo označenie mena, priezviska a funkcie Z., ktorý bol v čase jeho vydania generálnym riaditeľom žalovaného, zodpovedá to požiadavkám uvedeným v § 47 ods. 5 správneho poriadku. Napadnuté rozhodnutie žalovaného bolo podpísané na základe poverenia zo dňa 13.09.2016, pričom správny poriadok v § 47 ods. 5 nevyžaduje, aby rozhodnutie v prípade zastúpenia oprávnenej osoby obsahovalo okrem označenia oprávnenej osoby aj meno, priezvisko a funkciu osoby, ktorá oprávnenú osobu v čase jej neprítomnosti zastupuje.

12. Žalobca nepreukázal, že napadnuté rozhodnutie žalovaného nevychádzalo zo spoľahlivo zisteného skutkového stavu veci. V administratívnom konaní bolo preukázané, že žalobca si nesplnil povinnosť predložiť záznamové listy, ktorá mu vyplýva z čl. 33 ods. 2 nariadenia č. 165/2014, čím došlo k naplneniu skutkovej podstaty správneho deliktu podľa § 37 ods. 3 písm. h/ zákona č. 462/2007 Z. z., za ktorý mu bola uložená pokuta 10 000 eur.

III.

13. Proti rozsudku krajského soudu podal žalobca (stážovateľ) kasačnú sťažnosť navrhujúc, aby kasačný súd zrušil rozsudok krajského soudu a vec mu vrátil na ďalšie konanie. V prvom rade namietal nesprávne právne posúdenie veci uvedené v bode 50 rozsudku krajského soudu. Nesúhlasil s konštatovaním, že na uloženie pokuty postačuje porušenie jednej povinnosti, keďže aj krajský súd v poslednej vete uviedol, že pokutu je možné uložiť len za porušenie „povinností“, ktoré sú uvedené v nariadení č. 165/2014. Zákon č. 462/2007 Z. z. v § 37 ods. 3 písm. h/ použitím spojky „a“ vyžaduje, aby išlo o porušenie iných (viacerých) povinností ustanovených týmto zákonom a zároveň osobitnými predpismi. Sťažovateľ neporušil iné povinnosti ustanovené zákonom č. 462/2007 Z. z. ani osobitnými predpismi, bol sťahovaný len za porušenie jednej povinnosti ustanovenej osobitným predpisom. Za to mu podľa jeho názoru nie je možné uložiť pokutu podľa § 37 ods. 3 písm. h/ zákona č. 462/2007 Z. z. Ak by aj bolo správne právne posúdenie uvedené krajským súdom v rozsudku v bode 50, že postačuje porušenie povinností ustanovených osobitnými predpismi, zákon tu použitím množného čísla vyžaduje porušenie viacerých povinností. Adresát tejto právnej normy nemá povinnosť predpokladať, že na základe takéhoto zákonného znenia môže byť potrestaný len za porušenie jednej povinnosti.

14. Nesúhlasil tiež s konštatovaním krajského soudu, že mal povinnosť predložiť záznamové zariadenia. Takúto povinnosť mu totiž právny predpis neukladá. Znenie v čl. 33 ods. 2 nariadenia č. 165/2014 „sa predložia alebo odovzdajú“ neukladá dopravnému podniku žiadnu povinnosť, a preto nemôže byť sankcionovaný za nespĺnenie neexistujúcej povinnosti.

15. Nesprávnosť právneho posúdenia podľa názoru sťažovateľa spočíva v tom, že za porušenie jednej právnej povinnosti nie je možné uložiť pokutu podľa § 37 ods. 3 písm. h/ zákona č. 462/2007 Z. z. Okrem toho, čl. 33 ods. 2 nariadenia č. 165/2014 nestanovuje povinnosť dopravného podniku odovzdať záznamové listy ani lehotu, v ktorej sa „predložia alebo odovzdajú záznamové listy“ na požiadanie ktoréhokoľvek kontrolného úradníka. Povinnosť odovzdania alebo predloženia nie je stanovená ani zamestnávateľovi, ani dopravnému podniku. V právnej norme nie je určený adresát povinnosti ustanovenej v čl. 33 ods. 2 nariadenia č. 165/2014. Ani inšpektor práce nemá takúto právomoc, pretože zákon č. 462/2007 Z. z. mu ju nedal. V napadnutom rozhodnutí žalovaného tiež chýbalo definovanie porušenia konkrétnej zákonnej povinnosti sťažovateľom. Nepostačuje definovať povinnosti ustanovené osobitným predpisom, i keď ani také sťažovateľ neporušil, lebo ich nemal. V Slovenskej republike nie je možné sankcionovať dopravcu za nespĺnenie niečoho, čo mu osobitný predpis jasne nestanovuje. Ak je zákonom stanovené kumulatívne spojenie povinností spojkou „a“, nemôže správny orgán ukladať pokuty podľa § 37 ods. 3 písm. h/ zákona č. 462/2007 Z. z. len za porušenie povinnosti stanovenej osobitným predpisom, bez súčasného porušenia povinnosti ustanovenej zákonom.

16. Sťažovateľ tiež namietal, že výška pokuty nie je odôvodnená zákonným spôsobom. Môže mať pre neho likvidačný charakter a nie je primeraná. Správne orgány neposúdili primeranosť pokuty a ani krajský súd sa týmto nedostatkom nezaoberal. Primeranosť pokuty vyžaduje čl. 41 ods. 1 nariadenia č. 165/2014.

IV.

17. Žalovaný vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti navrhol, aby ju kasačný súd zamietol ako nedôvodnú. Stotožnil sa s rozsudkom krajského soudu a považoval ho za vecne správny a zákonný. Podľa jeho názoru vychádzali napadnuté rozhodnutia oboch stupňov zo spoľahlivo zisteného skutkového stavu veci. Oba správne orgány dôsledne vyhodnotili všetky skutočnosti zistené počas výkonu inšpekcie práce a vysporiadali sa s argumentáciou sťažovateľa obsiahnutou či už vo vyjadrení k začatiu konania, alebo v odvolaní proti prvostupňovému rozhodnutiu.

V.

18. Najvyšší súd Slovenskej republiky ako kasačný súd (§ 11 písm. g/ S.s.p.) preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu bez nariadenia pojednávania v súlade s § 455 S.s.p. a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť žalobcu (sťažovateľa) nie je dôvodná.

19. Kľúčovou otázkou vo veci bolo posúdenie, či nedostatky zistené inšpektorátom práce u sťažovateľa dňa 01.03.2016 zakladajú zodpovednosť za správny delikt podľa § 37 ods. 3 písm. h/ zákona č. 462/2007 Z. z. a ak áno, či je uložená pokuta primeraná.

20. Podľa § 2 ods. 1 písm. a/ bod 1 a 3 zákona č. 125/2006 Z. z., inšpekcia práce je dozor nad dodržiavaním pracovnoprávnych predpisov, ktoré upravujú pracovnoprávne vzťahy, najmä ich vznik, zmenu a skončenie, mzdové podmienky a pracovné podmienky zamestnancov vrátane pracovných podmienok žien, mladistvých, domáckych zamestnancov, osôb so zdravotným postihnutím a osôb, ktoré nedovŕšili 15 rokov veku, a kolektívne vyjednávanie, právnych predpisov a ostatných predpisov na zaistenie bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci vrátane predpisov upravujúcich faktory pracovného prostredia.

21. Podľa § 7 ods. 3 písm. c/ zákona č. 125/2006 Z. z., inšpektorát práce rozhoduje o uložení pokút podľa § 19, 20 a osobitného predpisu.

22. Podľa § 7 ods. 12 zákona č. 125/2006 Z. z., inšpektorát práce je nezávislý pri vykonávaní inšpekcie práce. Inšpektorát práce vykonáva inšpekciu práce podľa § 2 ods. 1 písm. a/ prostredníctvom inšpektorov práce.

23. Podľa § 1 ods. 1 zákona č. 462/2007 Z. z., tento zákon upravuje
a) minimálne požiadavky na organizáciu pracovného času v doprave,
b) vykonávanie cestných kontrol a kontrol v priestoroch dopravných podnikov,
c) pôsobnosť orgánov štátnej správy vo veciach kontroly organizácie pracovného času v doprave.

24. Podľa § 1 ods. 2 zákona č. 462/2007 Z. z., ak tento zákon neustanovuje inak, vzťahuje sa na pracovnoprávne vzťahy zamestnancov v doprave Zákonník práce.

25. Podľa § 34 ods. 1 písm. b/ zákona č. 462/2007 Z. z., inšpektorát práce vykonáva kontroly v dopravných podnikoch; predmetom kontroly v dopravných podnikoch sú prvky uvedené v prílohe č. 1.

26. Podľa § 34 ods. 1 písm. c/ zákona č. 462/2007 Z. z. účinného do 30.12.2016, inšpektorát práce ukladá pokuty za správne delikty podľa § 37.

27. Podľa § 37 ods. 3 písm. h/ zákona č. 462/2007 Z. z. inšpektorát práce uloží zamestnávateľovi alebo dopravnému podniku pokutu od 1 660 eur do 16 660 eur, ak poruší iné povinnosti ustanovené týmto zákonom a osobitnými predpismi.

28. Podľa čl. 1 ods. 1 nariadenia č. 165/2014, týmto nariadením sa ustanovujú povinnosti a požiadavky v súvislosti s konštrukciou, inštaláciou, používaním, skúšaním a kontrolou tachografov používaných v cestnej doprave s cieľom overiť dodržiavanie nariadenia (ES) č. 561/2006, smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/15/ES a smernice Rady 92/6/EHS.

29. Podľa čl. 4 ods. 5 písm. b/ nariadenia č. 165/2014, prístup k údajom uchovávaným v tachografe a tachografovej karte sa môže kedykoľvek udeliť príslušnému dopravnému podniku, aby mohol plniť svoje zákonné povinnosti, najmä tie, ktoré sú uvedené v článkoch 32 a 33.

30. Podľa čl. 33 ods. 2 nariadenia č. 165/2014, dopravné podniky uchovávajú záznamové listy a výtlačky, ak sú výtlačky urobené na účely dosiahnutia súladu s článkom 35, v chronologickom poradí a

v čitateľnej podobe najmenej jeden rok po ich použití a poskytnú kópie dotknutým vodičom, ktorí o ne požiadajú. Dopravné podniky tiež poskytnú kópie údajov stiahnutých z kariet vodiča dotknutým vodičom, ktorí o ne požiadajú, spolu s výtlačkami týchto kópií. Záznamové listy, výtlačky a stiahnuté údaje sa predložia alebo odovzdajú na požiadanie ktoréhokoľvek oprávneného kontrolného úradníka.

31. Podľa čl. 33 ods. 3 veta prvá nariadenia č. 165/2014, dopravné podniky zodpovedajú za porušenia tohto nariadenia, ktorých sa dopustili ich vodiči alebo vodiči, ktorých majú k dispozícii.

32. Z protokolu zo dňa 19.04.2016 vyplýva, že sťažovateľ ako zamestnávateľ nepredložil záznamové listy použité v kontrolovanom období október, november, december 2015 v záznamových zariadeniach namontovaných na motorových vozidlách ev. č. PN 641BT, PN 720CO, PN 919CK. Kasačný súd považoval zistenie skutkového stavu správnymi orgánmi za dostačujúce na riadne posúdenie veci a ustálenie záveru, že sťažovateľ sa uvedeným konaním dopustil správneho deliktu podľa § 37 ods. 3 písm. h/ zákona č. 462/2007 Z. z.

33. Z ustálenej judikatúry Najvyššieho súdu SR (napr. rozsudok sp. zn. 6Szd/1/2010 zo dňa 27.10.2010) vyplýva, že zákonodarca koncipoval tento druh zodpovednosti zamestnávateľa za správny delikt ako objektívnu zodpovednosť. Objektívny charakter zodpovednosti znamená, že zamestnávateľ sa stáva zodpovedným za porušenie povinnosti už tým, že k porušeniu došlo, a to bez ohľadu na to, či ide o zavinené alebo nezavinené konanie či opomenutie. Pre správny orgán je relevantná len existencia protiprávneho stavu.

34. V prvom rade považoval kasačný súd za potrebné poukázať na poznámku pod čiarou k § 37 ods. 3 písm. h/ zákona č. 462/2007 Z. z., ktorá v súvislosti s ukladaním pokút za porušenie iných povinností ustanovených týmto zákonom alebo osobitnými predpismi odkazuje na nariadenie (ES) č. 561/2006 a nariadenie (EHS) č. 3821/85. Nariadenie č. 3821/85 bolo zrušené nariadením č. 165/2014, pričom v čl. 47 tohto nariadenia je výslovne uvedené, že odkazy na zrušené nariadenie sa považujú za odkazy na toto nariadenie. Inšpektorát práce vykonal kontrolu u sťažovateľa v marci 2016, pričom kontrolovaným obdobím boli mesiace október až december 2015. Inšpektorát práce správne posúdil zistené porušenie povinnosti sťažovateľa predložiť záznamové listy vodičov ako porušenie čl. 33 ods. 2 nariadenia č. 165/2014. Napadnuté rozhodnutie žalovaného vychádzalo zo správneho právneho posúdenia veci, bolo vydané v súlade s platnými právnymi predpismi a na základe riadne zisteného skutkového stavu.

35. Námietku sťažovateľa týkajúcu sa nedostatku právomoci inšpektora práce vykonať kontrolu v dopravnom podniku považoval kasačný súd za nedôvodnú. Z citovaného § 2 ods. 1 písm. a/ zákona č. 125/2006 Z. z. vyplýva, že právomoc inšpektora práce bola jednoznačne daná s poukazom na predmet vykonanej inšpekcie, ktorým bola kontrola dodržiavania predpisov z oblasti sociálnej legislatívy v doprave, pracovnoprávných predpisov, predpisov bezpečnosti ochrany a zdravia pri práci a na kontrolu nelegálneho zamestnávania. Kontrolu pracovného času vrátane prestávok v práci je nepochybne možné subsumovať pod výkon dozoru nad dodržiavaním pracovnoprávných predpisov zamestnancov v dopravnom podniku. Okrem toho, právomoc inšpektora práce vykonať kontrolu v dopravných podnikoch možno vyvodiť aj z § 34 ods. 2 písm. c/ bod 1 zákona č. 462/2007 Z. z., v zmysle ktorého je inšpektor práce oprávnený pri výkone kontroly v dopravnom podniku zakázať používanie vozidla, ktoré nie je vybavené záznamovým zariadením alebo je vybavené záznamovým zariadením bez typového schválenia ES, alebo ak záznamové zariadenie je nefunkčné, nebola na ňom vykonaná periodická prehliadka alebo má poruchu.

36. Rovnako nie je dôvodná námietka sťažovateľa ohľadom nedostatku právomoci kontrolného úradníka v zmysle čl. 33 ods. 2 veta tretia nariadenia č. 165/2014. V tejto súvislosti kasačný súd poukazuje na to, že problematiku sociálnej legislatívy v doprave a používania tachografu upravuje na území Slovenskej republiky zákon č. 462/2007 Z. z., ktorý sa odvoláva aj na nariadenie č. 165/2014. Krajský súd v napadnutom rozsudku správne konštatoval, že z čl. 38 ods. 1 nariadenia č. 165/2014, ktorý upravuje postavenie kontrolných úradníkov, vyplýva, čím majú disponovať, aby mohli plniť úlohy, ktoré im uvedené nariadenie zveruje. Tieto požiadavky sú zabezpečené zákonmi č. 125/2006 Z. z. a č. 462/2007

Z. z., ktorými je nepochybne daná právomoc inšpektora práce ako kontrolného úradníka na plnenie úloh v zmysle nariadenia č. 165/2014.

37. Nemožno súhlasiť s právnym názorom sťažovateľa, ktorý chápe § 37 ods. 3 písm. h/ zákona č. 462/2007 Z. z. tak, že inšpektorát práce je oprávnený uložiť pokutu iba v prípade kumulatívneho porušenia jednak povinnosti ustanovenej zákonom č. 462/2007 Z. z. ako aj povinnosti ustanovenej osobitným predpisom.

38. Z pohľadu teórie práva (Drgonec, J. Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. Bratislava: C. H. Beck, 2015, s. 131 a 133): „Právna metodológia a právna teória vyvinuli pravidlá postupu pre uplatňovanie právneho textu. Tieto pravidlá sa nazývajú metódami, kritériami alebo elementmi výkladu a sú obsiahnuté v tzv. výkladovom kanóne... V súčasnosti zahŕňa výkladový kanón 7 výkladových kritérií: 1. jazykovo- gramatický výklad 2. historický výklad 3. systematický výklad 4. teleologický výklad 5. výklad na základe konformity (súlady) s európskym právom 6. výklad na základe konformity s ústavou 7. výklad v zmysle „Hospodárskej analýzy práva“.

V právnej vede neexistuje všeobecne prijatá dohoda, či niektorá z metód výkladu má prioritu. Jednotlivé metódy by sa mali navzájom dopĺňať a viesť k zrozumiteľnému a rozumne odôvodniteľnému vysvetleniu textu právnej normy a jej účelu. ... jazykový, systematický, teleologický, historický aj porovnávací výklad má spoločný menovateľ vo formách logickej argumentácie. Prvou sledovanou metódou výkladu a uplatnenia všeobecne záväzného právneho predpisu v materiálnom právnom štáte je metóda doslovného výkladu. Až tam, kde doslovným výkladom nemožno jednoznačne identifikovať subjekt, obsah alebo objekt právnej normy, sa v materiálnom právnom štáte možno odkloniť od doslovného výkladu a nejasnosť právnej úpravy odstraňovať prostredníctvom inej metódy výkladu.“

39. Podľa ustálenej judikatúry Ústavného súdu SR (IV. ÚS 77/02, III. ÚS 63/06) má každý právo na to, aby sa v jeho veci v konaní pred všeobecnými súdmi rozhodovalo podľa relevantnej právnej normy, ktorá môže mať základ v platnom právnom poriadku Slovenskej republiky alebo takých medzinárodných zmluvách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom, ktorý predpisuje zákon. Súčasne má každý právo na to, aby sa v jeho veci vykonal ústavne súladný výklad aplikovanej právnej normy, ktorý predpokladá použitie ústavne súladne interpretovanej platnej a účinnej normy na zistený stav veci.

40. Ústavný súd SR viackrát akcentoval (IV. ÚS 92/2012, I. ÚS 351/2010, I. ÚS 306/2010), že k výkladu právnych predpisov a ich inštitútov nemožno pristupovať len z hľadiska textu zákona, a to ani v prípade, keď sa text môže javiť ako jednoznačný a určitý, ale predovšetkým podľa zmyslu a účelu zákona.

41. „Jazykový výklad môže totiž v zmysle ustálenej judikatúry ústavného súdu predstavovať len prvotné priblíženie sa k obsahu právnej normy, ktorej nositeľom je interpretovaný právny predpis; na overenie správnosti či nesprávosti výkladu, resp. na jeho doplnenie či upresnenie potom slúžia ostatné interpretačné prístupy, postavené na roveň gramatickému výkladu, v tomto prípade systematický a teleologický výklad, ktoré sú spôsobilé v kontexte racionálnej argumentácie predstavovať významný konektív pri zistení obsahu a zmyslu aplikovanej právnej normy, a to najmä v prípade, keď existuje určité napätie medzi doslovným a teleologickým či systematickým výkladom.“ (nález Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 351/2010 zo dňa 05.10.2011).

42. Nevyhnutnou súčasťou rozhodovacej činnosti súdov zahŕňajúcej aplikáciu abstraktných právnych noriem na konkrétne okolnosti individuálnych prípadov je zisťovanie obsahu a zmyslu právnej normy uplatňovaním jednotlivých metód právneho výkladu. Ide o metodologický postup, v rámci ktorého nemá žiadna z výkladových metód absolútnu prednosť, pričom jednotlivé uplatnené metódy by sa mali navzájom dopĺňať a viesť k zrozumiteľnému a racionálne zdôvodnenému vysvetleniu textu právneho predpisu.

43. Ústavný súd Českej republiky v náleze sp. zn. PL. ÚS 33/1991 zo dňa 17.12.1997 vyjadril názor, že „Jazykový výklad predstavuje iba prvotné priblíženie sa k aplikovanej právnej norme. Je iba východiskom pre objasnenie a ujasnenie si jeho zmyslu a účelu (na čo slúži aj rada ďalších postupov ako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atď.). Mechanická aplikácia abstrahujúcej, resp. neuvedomujúcej si, a to buď úmyselne alebo v dôsledku nevzdelanosti, zmysel a účel právnej normy, robí z práva nástroj odcudzenia a absurdity.“

44. Najvyšší správny súd ČR v rozsudku č. k. 1As 31/2009-81 zo dňa 16.07.2009 dokonca konštatoval, že „Otrocké nasledovanie doslovného znenia zákona, ktorého sa žalobca domáha, nemá v modernom práve opodstatnenie. Pokiaľ vezmeme do úvahy jednu zo základných charakteristík právnej normy (tenzia medzi ich všeobecnou a širokou variabilitou spoločenských vzťahov, na ktoré dopadá) a nadprodukciou právnych predpisov posledných rokov, ako aj ich vzájomné prekrývanie, mohli by trvanie na doslovnom znení zákona bez možnosti použitia ďalších výkladových metód (popri metóde jazykovej) viesť v konkrétnych prípadoch k absurdným dôsledkom.“

45. Teleologický výklad je takmer nevyhnutnou súčasťou aplikácie práva, je akosi „korunou“ výkladu, zatiaľ čo výklad logicko-jazykový je jeho základom. Tento spôsob výkladu nemožno ignorovať a podceňovať. „Kasačný súd poukazuje na to, že každá právna norma má svoj zmysel a účel, ktorý možno vyvodiť predovšetkým z autentických dokumentov, hovoriacich o vôli a zámeroch zákonodarcu (napr. dôvodová správa k zákonu, priebeh rozpravy v parlamente pri prijímaní návrhu zákona). Správne pochopenie zmyslu právnej normy je základom jej správnej aplikácie. Interpretáciou právnej normy sa vo všeobecnosti rozumie objasnenie zmyslu a obsahu platných právnych noriem, vyjadrených v normatívnych právnych aktoch, za účelom ich správneho pochopenia a používania. Výklad právneho predpisu možno chápať aj ako logický postup smerujúci k poznaniu skutočnej vôle zákonodarcu.“

Teleologický výklad je výklad účelový, ktorý má zabezpečiť nájdanie účelu a zmyslu právnej normy. Teleologický výklad skúma, aký bol úmysel zákonodarcu a aký je účel rozoberanej právnej normy. Jedná sa o významný výklad, ktorý „kráča s duchom doby“, v ktorej je realizovaný. Výklad začína pri slovách zákona, pokračuje systematickými súvislosťami, všima si genézu zákona a jeho zavŕšením je poznanie účelu zákonného ustanovenia. Teleologický výklad nachádza svoje uplatnenie v prípadoch, kde sa jedná o výklad do istej miery nekonkrétnych a rôzne interpretovaných právnych predpisov.“ (rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 6Sžrk/3/2018 zo dňa 18.05.2018).

46. Vzhľadom na účel zákona č. 462/2007 Z. z., ktorým je s poukazom na § 1 ods. 1 písm. a/, okrem iného aj úprava minimálnych požiadaviek na organizáciu pracovného času v doprave, ako aj na účel a nevyhnutnosť vykonávania kontrol dodržiavania pracovnoprávnych predpisov zamestnancov v dopravnom podniku, má kasačný súd za to, že nebolo cieľom zákonodarcu ukladať pokuty iba v prípade kumulatívneho porušenia povinnosti ustanovenej zákonom č. 462/2007 Z. z. ako aj porušenia povinnosti ustanovenej osobitným právnym predpisom, t. j. nariadením č. 165/2014. V tomto prípade je namieste uprednostniť teleologický výklad pred doslovným znením zákona, pri ktorom by sa s ohľadom na spojku „a“ vyžadovalo porušenie dvoch povinností súčasne. Takýto výklad by však mohol viesť k porušovaniu povinností zo strany zamestnávateľov, ktorí by „bezrestne“ porušovali jednu povinnosť ustanovenú zákonom č. 462/2007 Z. z. alebo iba jednu povinnosť ustanovenú osobitným zákonom, čo zákonodarca pri schvaľovaní zákona č. 462/2007 Z. z. nepochybné nemal za cieľ.

47. Kasačný súd na jednej strane pripúšťa, že s ohľadom na gramatický výklad by bolo presnejšie a správnejšie, ak by v ustanovení § 37 ods. 3 písm. h/ zákona č. 462/2007 Z. z. bola uvedená spojka „alebo“ a nie spojka „a“. Na druhej strane je však potrebné prihliadnuť na samotný účel sankcionovania porušenia, resp. porušenia povinností zamestnávateľom v oblasti dopravy bez ohľadu na to, či ide o porušenie povinnosti ustanovenej vnútroštátnym právnym predpisom, t. j. zákonom č. 462/2007 Z. z., alebo európskou legislatívou, t. j. nariadením č. 165/2014, ktoré je ako všeobecne záväzný právny akt patriaci do primárneho práva priamo uplatniteľný v podmienkach Slovenskej republiky.

48. Európska únia má v dnešnej dobe výrazný vplyv na právnu úpravu v členských štátoch vo všetkých

oblastiach života. Je preto prirodzené, že prijímaním nariadení reguluje aj oblasť cestnej dopravy. Európska únia upravuje cestnú dopravu z dvoch hľadísk. Prvým hľadiskom je právna úprava regulujúca podmienky pre prevádzkovanie vozidiel v nákladnej doprave, resp. upravuje, ktoré vozidlá musia byť vybavené záznamovými zariadeniami. Druhým hľadiskom je stanovenie pravidiel doby vedenia vozidla a doby odpočinku. S vytváraním právnej úpravy podmienok pre vedenie a povinné vybavovanie digitálnymi tachografmi sa začalo už v 70. rokoch 20. storočia prijatím nariadenia č. 1463/70. Významným medzníkom v tejto oblasti bolo prijatie nariadenia č. 3821/85, ktoré zaviedlo povinné používanie tzv. EC tachografov. Nariadenie č. 3821/85 platilo až do prijatia nového nariadenia č. 165/2014.

49. Dôvodom, pre ktorý kasačný súd pristúpil k „exkurzu“ do histórie právnej úpravy tachografov na európskej úrovni, je význam týchto záznamových zariadení a ich priamy dopad na samotných zamestnancov, ktorých ochranu zabezpečujú aj inšpektoráty práce vykonávaním kontroly dodržiavania pracovnoprávných predpisov zo strany zamestnávateľov. Záznamové zariadenia boli totiž zavedené z dôvodu, aby bolo možné uskutočňovať relevantnú kontrolu pracovnej doby vodičov nákladných vozidiel a vodičov prepravujúcich viac ako osem ľudí. Z tohto dôvodu boli stanovené pravidlá na možné denné doby vedenia vozidiel, denné doby odpočinku a povinnosti vodičov týchto vozidiel vykonať po stanovenej dobe tzv. bezpečnostnú prestávku. Tieto povinnosti zaviedlo prvýkrát nariadenie č. 543/69, ktoré bolo nahradené nariadením č. 3820/85 a následne nariadením ES č. 561/2006. Nové nariadenie bolo prijaté predovšetkým za účelom plánovania dennej doby riadenia a prestávok v riadení tak, aby vodič nemohol viesť vozidlo príliš dlho, bez vykonania tzv. bezpečnostnej prestávky.

50. Ukladanie pokút inšpektorátmi práce v zmysle § 37 ods. 3 písm. h/ zákona č. 462/2007 Z. z. je potrebné vnímať v širšom kontexte, ktorý kasačný súd objasnil v predchádzajúcich bodoch tohto rozsudku. Zároveň je nevyhnutné zohľadniť úmysel zákonodarcu, ktorým je snaha o zlepšenie sociálneho postavenia zamestnancov a ich ochrana v oblasti cestnej dopravy, a to za účelom predchádzania fatálnym dopravným nehodám v dôsledku nadmerného vyčerpania vodičov.

51. Kasačný súd poznamenáva, že medzi hlavné úlohy inšpekcie práce patrí vyvodzovanie zodpovednosti za porušovanie právnych predpisov patriacich do vecnej pôsobnosti inšpekcie práce a záväzkov vyplývajúcich z kolektívnych zmlúv. Takto rámcovo vymedzený sankčný inštitút predstavuje jeden zo základných atribútov dozorného orgánu, prostredníctvom ktorého sa uplatňuje donucovací, ale aj preventívny charakter inšpekcie práce. Účelom inšpekcie práce však nie je represívne pôsobiť na dozorované subjekty, ale predovšetkým vykonávanie preventívnej činnosti zameranej na zabezpečovanie ochrany života a zdravia zamestnancov, keďže aj pokuty ukladané inšpektorátmi práce majú predovšetkým preventívny a výchovný charakter.

52. Inšpektorát práce v prvostupňovom rozhodnutí uviedol, že pri rozhodovaní o výške pokuty zohľadnil všetky okolnosti a mieru zavinenia, dobu protiprávneho konania, spôsob spáchania správneho deliktu a tiež nepredloženie žiadneho záznamového listu za kontrolované obdobie. Zároveň prihliadol na to, že ide o opakované porušenie predpisov v oblasti sociálnej legislatívy v doprave a na to, že od predchádzajúcej kontroly neboli vykonané účinné opatrenia na odstránenie nedostatkov, ktoré sa prejavujú dlhodobo, čo vyplýva z protokolov o výsledku inšpekcie práce zo dňa 19.04.2011, 23.05.2013 a 06.06.2014. Nepredložením dokladov potrebných k výkonu kontroly nebolo možné vykonať kontrolu dodržiavania právnych predpisov vodičmi pri výkone ich činnosti, pričom prípadné porušenie predpisov vodičmi je spôsobilé ohroziť život a zdravie vodičov ako aj iných účastníkov cestnej premávky.

53. Žalovaný sa v napadnutom rozhodnutí stotožnil s prvostupňovým rozhodnutím konštatujúc, že inšpektorát práce uložením pokuty vo výške 10 000 eur sledoval najmä výchovné a represívne pôsobenie. Uloženú sankciu považoval za primeranú a plniacu aj preventívnu funkciu, nakoľko bude citeľná v majetkovej sfére sťažovateľa.

54. Z § 37 ods. 6 zákona č. 462/2007 Z. z. vyplýva, že inšpektorát práce pri ukladaní pokuty prihliada najmä na závažnosť porušenia povinnosti z hľadiska zaistenia bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci vodiča, na kategóriu dopravného podniku v systéme hodnotenia rizikovosti dopravných podnikov a na

to, či ide o prvé alebo o opakované porušenie povinnosti.

55. V zmysle ustálenej judikatúry Najvyššieho súdu SR (napr. rozsudok sp. zn. 5Sžo/204/2010) je nevyhnutné, aby správny orgán odôvodnil nielen dôvod, pre ktorý ukladá sankciu, ale aj výšku uloženej pokuty. Pokuty nesmú byť ukladané ľubovoľne, ale v rámci správneho uváženia, ktoré správny orgán náležite odôvodní.

56. Z napadnutého rozhodnutia žalovaného ako aj z prvostupňového rozhodnutia je zrejmé, že správne orgány prihliadli pri určovaní výšky pokuty predovšetkým na závažnosť porušenia povinnosti z hľadiska zaistenia bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci vodiča a tiež na skutočnosť, že išlo o opakované porušenie, pričom napadnuté rozhodnutia riadne odôvodnili.

57. Pri preskúvaní výšky uloženej pokuty je potrebné vychádzať zo základných rovín pôsobenia sankcie - individuálnej a generálnej. Vo sfére sťažovateľa má uložená pokuta plniť úlohu výchovnú ako aj represívnu a postihovať za protiprávne konanie a je žiaduce, aby bola citelná v jeho majetkovej sfére tak, ako to konštatoval aj žalovaný v napadnutom rozhodnutí. V danom prípade mohol inšpektorát práce uložiť pokutu v zmysle § 37 ods. 3 písm. h/ zákona č. 462/2007 Z. z. od 1 660 eur až do výšky 16 660 eur, pričom pokutu uloženú sťažovateľovi v strednej hranici zákonom ustanovenej sadzby (10 000 eur) považoval kasačný súd vzhľadom na všetky okolnosti prípadu za primeranú a plniacu úlohu výchovnú ako aj represívnu. Ak by inšpektorát práce uložil pokutu v zanedbateľnej výške, nedalo by sa predpokladať, že by splnila svoj účel. Uložená pokuta plní taktiež preventívnu úlohu, najmä vo vzťahu k ostatným nositeľom totožných zákonných povinností (generálne pôsobenie), ktorých má odradiť od protiprávneho konania.

58. Záverom kasačný súd dodáva, že krajský súd sa v napadnutom rozsudku vyčerpávajúco vysporiadal so všetkými námietkami sťažovateľa.

59. Z uvedených dôvodov dospel kasačný súd k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná, a preto ju zamietol.

60. O trovách kasačného konania rozhodol kasačný súd podľa § 167 ods. 1 a § 168 v spojení s § 467 ods. 1 S.s.p. tak, že účastníkom nepriznal nárok na náhradu trov tohto konania, keďže žalobca (sťažovateľ) nebol v tomto konaní úspešný a žalovanému právo na náhradu trov v konaní pred správnymi súdmi zásadne neprináleží.

61. Toto rozhodnutie prijal Najvyšší súd Slovenskej republiky v pomere hlasov 3 : 0.

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.