

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 4Asan/22/2018
Identifikačné číslo spisu: 7017200326
Dátum vydania rozhodnutia: 05.02.2019
Meno a priezvisko: Mgr. Viliam Pohančenič
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2019:7017200326.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Mgr. Viliama Pohančeniča a zo sudcov JUDr. Jany Zemkovej, PhD. a JUDr. Nory Halmovej, v právnej veci žalobcu: belasaNET s.r.o., IČO: 45 487 626, Námestie Mieru 941/8, Moldava nad Bodvou, zastúpený: JUDr. Tatiana Vorobelová, advokátka, Bajzova 2, Košice, proti žalovanému: Národný inšpektorát práce, Masarykova 10, Košice, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. OPS/BEZ/2017/2552 O-9/2017 zo dňa 07.03.2017, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Košiciach č. k. 7S/47/2017-100 zo dňa 13.06.2018, takto

rozhodol:

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

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

Odôvodnenie

I.

1. Dňa 30.08.2016 vykonal Inšpektorát práce Košice (ďalej aj len „inšpektorát práce“) inšpekciu práce u žalobcu, ktorou zistil jeden nedostatok spočívajúci v porušení zákazu nelegálneho zamestnávania. Toto porušenie je uvedené v protokole o výsledku inšpekcie práce č. IKO-209-3-1.2/P-A28-16 zo dňa 05.09.2016.

2. Inšpektorát práce rozhodnutím č. 459/16/O zo dňa 14.11.2016 (ďalej aj len „prvostupňové rozhodnutie“) uložil žalobcovi pokutu 10 000 eur podľa § 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 zamestnávani a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej aj len „zákon č. 125/2006 Z. z.“) za porušenie povinností stanovených predpismi uvedenými v § 2 ods. 1 písm. a/ bod 4 zákona č. 125/2006 Z. z., konkrétne § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. b/ zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávani a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj len „zákon č. 82/2005 Z. z.“). Žalobca porušil zákaz nelegálneho zamestnávania tým, že dňa 30.08.2016 o 11:13 hod. využíval závislú prácu fyzických osôb - K., ktorí pre neho vykonávali

výkopové práce pre umiestnenie optického kábla na pracovisku Severná, Moldava nad Bodvou na základe dohôd o vykonaní práce, pričom pred začatím výkonu práce týchto zamestnancov si nespĺnil povinnosť podľa osobitného predpisu - zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov (ďalej aj len „zákon č. 461/2003 Z. z.“). Kontrolou bolo zistené, že fyzické osoby - K. boli prihlásení do registra Sociálnej poisťovne dňa 30.08.2016 o 11:34 hod., teda po začiatku výkonu práce.

3. Proti prvostupňovému rozhodnutiu podal žalobca odvolanie navrhujúc zníženie uloženej pokuty, ktorú považoval za likvidačnú. Zároveň žiadal, aby žalovaný prihliadol na všetky okolnosti, ktoré sú dôsledkom porušenia zákona a tiež na to, že pracovníkov nahlásil o 18 minút neskôr, ako prišla kontrola.

4. Žalovaný rozhodnutím č. OPS/BEZ/2017/2552 O-9/2017 zo dňa 07.03.2017 (ďalej aj len „napadnuté rozhodnutie žalovaného“) zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil prvostupňové rozhodnutie, pričom sa stotožnil s právnym názorom inšpektorátu práce. V súvislosti s námietkami žalobcu poukázal na objektívny charakter zodpovednosti za správne delikty.

II.

5. Žalobca podal proti napadnutému rozhodnutiu žalovaného správnu žalobu, o ktorej rozhodol Krajský súd v Košiciach rozsudkom č. k. 7S/47/2017-100 zo dňa 13.06.2018 tak, že napadnuté rozhodnutie žalovaného zrušil vo výroku, ktorým žalovaný potvrdil prvostupňové rozhodnutie a prvostupňové rozhodnutie zmenil vo výroku o uložení pokuty 10 000 eur a uložil žalobcovi pokutu 5 000 eur. V prevyšujúcej časti žalobu zamietol a žalobcovi priznal voči žalovanému právo na čiastočnú náhradu trov konania v rozsahu 50 %.

6. V odôvodnení rozsudku krajský súd citoval § 2 ods. 2 písm. b/, § 3 ods. 2 zákona č. 82/2005 Z. z., § 19 ods. 2 písm. a/ bod 1, § 19 ods. 6 zákona č. 125/2006 Z. z., § 231 ods. 1 písm. b/ zákona č. 461/2003 Z. z., § 2 ods. 1 Trestného zákona, § 198 ods. 1 a 2 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej aj len „S.s.p.“ alebo len „Správny súdny poriadok“).

7. Na základe doposiaľ zadovážených skutkových zistení vyplývajúcich z administratívneho spisu dospel krajský súd k záveru, že žalobca sa dopustil zákazu nelegálneho zamestnávania fyzických osôb podľa § 3 ods. 2 v spojení s § 2 ods. 2 písm. b/ zákona č. 82/2005 Z. z. Pokiaľ zákonodarca za nelegálne zamestnávanie v zmysle § 2 ods. 2 písm. b/ zákona č. 82/2005 Z. z. považuje zamestnávanie právnickou alebo fyzickou osobou, ktorá je podnikateľom, ak využíva závislú prácu fyzickej osoby, má s ňou založený pracovnoprávny vzťah podľa osobitného zákona - Zákonníka práce a nespĺnil si oznamovaciu povinnosť voči Sociálnej poisťovni podľa osobitného predpisu - § 231 ods. 1 písm. b/ zákona č. 461/2003 Z. z., je pre posúdenie včasnosti splnenia si povinnosti prihlásenia do registra poistencov a sporiteľov starobného dôchodku ako základného predpokladu pre ustálenie záveru o nelegálnom zamestnávaní rozhodujúce zistenie začiatku výkonu činnosti zamestnanca.

8. Z obsahu administratívneho spisu, najmä z protokolu o výsledku inšpekcie práce č. IKO-209-3-1.2/P-28-16 zo dňa 05.09.2016, dohôd o vykonaní práce zo dňa 29.08.2016 uzatvorených medzi žalobcom a uvedenými zamestnancami, zápisníc o podaní informácie o vysvetlení dôvodu prítomnosti fyzickej osoby na pracovisku zo dňa 30.08.2016 spísaných s kontrolovanými dotknutými zamestnancami, ako aj z registračných listov FO a elektronických výpisov z registra poistencov a sporiteľov Sociálnej poisťovne vyplýva, že žalobca v pozícii zamestnávateľa dňa 30.08.2016 o 11:13 hod. využíval závislú prácu fyzických osôb - K., s ktorými mal uzatvorené dohody o vykonaní práce zo dňa 29.08.2016 s vymedzenou pracovnou úlohou - pomocný robotník pri výstavbe optickej siete s dohodnutým nástupom do práce dňa 30.08.2016, bez toho, aby si splnil oznamovaciu povinnosť voči Sociálnej poisťovni v zmysle § 231 ods. 1 písm. b/ zákona č. 461/2003 Z. z.

9. Žalobca mal v súlade s § 231 ods. 1 písm. b/ zákona č. 461/2003 Z. z. zákonnú povinnosť prihlásiť dotknutých zamestnancov, s ktorými mal uzatvorené dohody o vykonaní práce zo dňa 29.08.2016, do

registra poistencov a sporiteľov starobného dôchodkového sporenia Sociálnej poisťovne, a to buď pred vznikom týchto poistení, alebo najneskôr pred začatím výkonu ich činnosti. Z vyššie citovaných dôkazov vyplýva, že žalobca si svoju zákonnú povinnosť splnil dňa 30.08.2016 o 11.34 hod., teda až po začatí výkonu dohodnutej pracovnej činnosti. Títo zamestnanci začali s výkonom dohodnutej pracovnej činnosti pre žalobcu dňa 30.08.2016 už od 8:00 hod., teda ešte pred ich prihlásením do registra poistencov a sporiteľov starobného dôchodkového sporenia Sociálnej poisťovne. Z vyššie uvedeného možno ustáliť záver, že inšpektorát práce presne zistil začiatok výkonu činnosti zamestnancov, čo je základným predpokladom pre ustálenie záveru o nelegálnom zamestnávaní.

10. Ďalej krajský súd poukázal na to, že zodpovednosť zamestnávateľa za správny delikt je objektívna a tiež na § 198 ods. 1 písm. a/ S.s.p., z ktorého vyplýva, že pod neprimeranou sankciou k povahe skutku je nutné rozumieť takú sankciu, ktorá bola určená v rozpore so zásadou individualizácie sankcie, t. j. uloženie nespravodlivého druhu sankcie alebo jej výšky. Dôvody takéhoto pochybenia zo strany žalovaného môžu byť rôzne. Neprimeranosť sankcie môže mať objektívny i subjektívny rozmer. Musí však ísť vždy o vyššiu intenzitu neprimeranosti a nestačí len jej „bežný“ rozsah, ktorý nie je možné jednoznačne identifikovať. Pri posudzovaní tejto otázky sa posudzujú všetky relevantné skutočnosti. V tejto súvislosti krajský súd citoval rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 2Sžp/16/2011 zo dňa 30.05.2011 týkajúci sa výšky uloženej pokuty.

11. Krajský súd po zhodnotení rozhodujúcich skutočností dospel k záveru, že výška uloženej sankcie správnymi orgánmi v sume 10 000 eur nezodpovedá zákonným kritériám stanoveným v § 19 ods. 6 zákona č. 125/2006 Z. z. a z tohto dôvodu moderoval výšku uloženej sankcie na sumu 5 000 eur. Realizujúci zásadu proporcionality v správnom trestaní vychádzal zo zistenia, že u žalobcu išlo o prvý takýto prípad porušenia zákonných povinností, pričom inšpekciou práce zistený protiprávny stav trval veľmi krátke časové obdobie (18 minút od výkonu kontroly). Zistené porušenia zákona navyiac nie sú v § 19 ods. 3 zákona č. 125/2006 Z. z. definované ako závažné porušenie povinnosti zamestnávateľa. Na druhej strane je však potrebné uviesť, že zamestnanci žalobcu tým, že neboli prihlásení do registra poistencov a sporiteľov starobného dôchodkového sporenia Sociálnej poisťovne, a to buď pred vznikom týchto poistení, alebo najneskôr pred začatím výkonu ich činnosti, požívali nižší stupeň ochrany, napr. v prípade pracovného úrazu.

12. Krajský súd ďalej zdôraznil, že pri menej závažných správnych deliktoch prichádza v rámci sankčnej moderácie do úvahy aj možnosť upustenia od sankcie za kumulatívneho splnenia dvoch podmienok, a to, že účel správneho trestania možno dosiahnuť aj samotným prejednaním veci a upustiť od potrestania mohol v preskúmanom rozhodnutí aj orgán verejnej správy. Keďže § 19 ods. 2 písm. a/ bod 1 zákona č. 125/2006 Z. z. neumožňoval upustiť od potrestania ani inšpektorátu práce, ani žalovanému, bránil § 198 ods. 2 S.s.p. aj krajskému súdu upustiť od uloženia sankcie.

13. V preskúmanej veci nemohol krajský súd aplikovať novelizované znenie § 2 ods. 2 písm. b/ zákona č. 82/2005 Z. z., ktoré nadobudlo účinnosť dňa 01.01.2018 za použitia § 2 ods. 1 Trestného zákona. V danom prípade začala kontrola dňa 30.08.2016 o 11:13 hod., pričom do jej začatia žalobca neprihlásil zamestnancov do registra poistencov a sporiteľov starobného dôchodkového sporenia.

14. Pokiaľ ide o využitie analógie trestného práva, na ktoré poukázal žalobca, krajský súd poznamenal, že analógia predstavuje interpretačný postup, ku ktorému má teória správneho práva skôr negatívny prístup. Všeobecne sa v správnom práve analógia nepripúšťa. Na jej výnimočné a obmedzené použitie by mali byť zároveň splnené tieto podmienky: medzera v zákone a tiež, že použitím analógie neutrpí páchatel ani chránený záujem. Na základe uvedeného bol krajský súd toho názoru, že zákonná úprava trestania správnych deliktov fyzických osôb - podnikateľov v zmysle zákona č. 82/2005 Z. z. je upravená dostatočným spôsobom, a preto využitie analógie trestného práva nie je potrebné. V tomto smere poukázal na rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 10Sžso/28/2014 zo dňa 15.04.2015.

15. O náhrade trov konania rozhodol krajský súd podľa § 167 ods. 1 S.s.p. tak, že priznal žalobcovi voči žalovanému právo na ich čiastočnú náhradu v rozsahu 50 %, nakoľko žalobca mal vo veci

čiasťočný úspech, keď rozhodnutím krajského súdu došlo k zníženiu uloženej pokuty o 5 000 eur.

III.

16. Proti rozsudku krajského súdu podal žalobca (sťažovateľ) kasačnú sťažnosť navrhujúc, aby kasačný súd zmenil rozsudok krajského súdu tak, že zruší napadnuté rozhodnutie žalovaného a vec mu vráti na ďalšie konanie. Zároveň žiadal priznať náhradu trov konania v rozsahu 100 %.

17. Namietal, že krajský súd vec nesprávne právne posúdil, keď nevezal do úvahy možnosť subsidiárneho použitia § 198 ods. 2 S.s.p., ktorý v rámci sankčnej moderácie pripúšťa aj možnosť upustenia od sankcie. Ak osobitný právny predpis ako je zákon č. 125/2006 Z. z. v § 19 ods. 2 písm. a/ bod 1, ktorý je aj procesným právnym predpisom pre žalovaného aj inšpektorát práce, neobsahoval v čase prejednávania iného správneho deliktu dňa 14.11.2016 možnosť upustenia od potrestania a išlo o otázku zásadného významu pre rozhodnutie vo veci samej, bol orgán verejnej správy povinný využiť zákonný princíp subsidiarity. Výklad krajského súdu o nepripustení aplikácie § 198 ods. 2 S.s.p. v neprospech sťažovateľa obvineného zo správneho deliktu poprel zákonný princíp existencie subsidiárnej právnej úpravy upustenia od potrestania v S.s.p., pričom sa dostatočne nevysporiadal s princípom subsidiarity.

18. Sťažovateľ tiež vyčítal krajskému súdu pri interpretácii a aplikácii novelizovaného § 2 ods. 2 písm. b/ zákona č. 82/2005 Z. z., ktorý nadobudol účinnosť dňom 01.01.2018, prílišný formalistický postup, ktorý viedol k zjavnej nespravodlivosti voči sťažovateľovi. Krajský súd pri výklade a aplikácii novely zákona č. 82/2005 Z. z. opomenul jej význam a zmysel, ktorý nie je vyjadrený len v slovách a vetách, ale aj v histórii vzniku. Krajský súd na jeho prípad aplikoval § 2 ods. 2 zákona č. 82/2005 Z. z., ktorý bol pre potreby praxe zamestnávania jednak nevýhodný pre podnikateľov - zamestnávateľov, nevyhovoval ani potrebám orgánov verejnej správy či miestnej správy, a preto vyvolal v roku 2017 v spoločnosti rozsiahlu diskusiu. V dôsledku diskusie, týkajúcej sa stanovenia času na prihlásenie zamestnancov podľa osobitného predpisu, bol zmenený § 2 ods. 2 zákona č. 82/2005 Z. z.

19. Ďalej sťažovateľ namietal, že mu krajský súd nesprávnym procesným postupom znemožnil uskutočňovať jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces. Krajský súd sa opomenul v súdnom konaní zaoberať záverečným prednesom žalovaného na pojednávaní, ktorý zásadným spôsobom zmenil svoje právne i skutkové stanovisko v prejednávanom prípade. Ak žalovaný predniesol, že žiada zrušiť svoje napadnuté rozhodnutie z dôvodu zmeny pôvodného § 2 ods. 2 písm. b/ zákona č. 82/2005 Z. z. za použitia analógie trestného práva, pretože zmenu tohto ustanovenia považoval za priaznivejšiu pre sťažovateľa a žiadal mu priznať náhradu trov konania, bolo povinnosťou krajského súdu umožniť sťažovateľovi zaujať stanovisko k zmene postoja žalovaného a pokúsiť sa o zmier.

20. Krajský súd kategoricky vylúčil využitie analógie trestného práva v správnom trestaní, s čím sťažovateľ nesúhlasil. V oblasti správneho trestania je v súdnej praxi ustálené, kedy sa za protiprávne konanie ukladá sankcia a ak sa právny predpis javí na konkrétny prípad extrémne nespravodlivý a znamená porušenie základných práv, je potrebné pristúpiť k hľadaniu zodpovedajúceho riešenia v trestnom práve, ktoré pri spravodlivom hľadaní riešenia má právne inštitúty, napr. upustenie od potrestania, zánik trestnosti, ktoré žalovaný nemohol uplatniť. Prípad sťažovateľa má svoje špecifické vlastnosti, nakoľko protiprávne konanie trvalo 18 minút a bolo ihneď odstránené. Žiadna škoda ani ujma nebola osobám spôsobená. Naopak, sťažovateľ prijal do zamestnania osoby, ktoré už pred začatím práce mali uzatvorenú zmluvu podľa Zákonníka práce a požívali ochranu podľa pracovnoprávných predpisov vrátane zodpovednosti sťažovateľa za úraz, škodu a pod. a mali nárok na mzdu.

21. Krajský súd mal pri hľadaní spravodlivého riešenia zvážiť dôsledky potrestania sťažovateľa, likvidačný následok zaplatenia pokuty 10 000 eur, ktorý by mal sociálne dôsledky a sťažovateľ by nakoniec musel prepustiť zamestnancov, ktorých prijal. V takom prípade mal krajský súd hľadať spravodlivé riešenie v upustení od potrestania alebo v zániku trestnosti v zmysle zásad trestného práva.

Autori JUDr. Ľuboš Bučiak a spol. v článku Analógia v trestaní a jej rozsah v Justičnej revue č. 13/2017 na str. 422 uvádzajú, že „... potvrdzuje aj aplikačná súdna prax, že z dôvodu absencie zákonných nástrojov, postupov a inštitútov v procese správneho trestania (bez ohľadu na charakter správneho deliktu), je nevyhnutné uplatnenie analógie, a to najmä z oblasti trestnoprávnej.“ Nesprávnosť postupu krajského súdu videl sťažovateľ v tom, že pri zohľadnení okolností ako aj pri posúdení likvidačných dôsledkov zaplataenia pokuty nepostupoval individuálne a neuplatnil v procese správneho trestania analógiu z trestnoprávnej oblasti.

IV.

22. Žalovaný vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti uviedol, že sa v plnom rozsahu stotožnil s právnym názorom krajského súdu vyjadreným v napadnutom rozsudku, ktorý považoval za vecne a právne správny a legitímny.

V.

23. 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.

24. 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 tohto zákona.

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

26. Podľa § 231 ods. 1 písm. b/ bod 1 zákona č. 461/2003 Z. z., zamestnávateľ je povinný prihlásiť do registra poistencov a sporiteľov starobného dôchodkového sporenia zamestnanca podľa § 4 ods. 1 na nemocenské poistenie, na dôchodkové poistenie a na poistenie v nezamestnanosti a zamestnanca podľa § 4 ods. 2, okrem zamestnanca v právnom vzťahu na základe ním určenej dohody o brigádnickej práci študentov podľa § 227a, na dôchodkové poistenie pred vznikom týchto poistení, najneskôr však pred začatím výkonu činnosti zamestnanca, odhlásiť zamestnanca najneskôr v deň nasledujúci po zániku týchto poistení, okrem zániku povinného nemocenského poistenia a povinného poistenia v nezamestnanosti podľa § 20 ods. 3, zrušiť prihlásenie do registra poistencov a sporiteľov starobného dôchodkového sporenia, ak poistný vzťah podľa § 20 nevznikol a oznámiť zmeny v údajoch uvedených v § 232 ods. 2 písm. a/ až c/.

27. 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.

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

29. Podľa § 19 ods. 2 písm. a/ bod 1 zákona č. 125/2006 Z. z., inšpektorát práce uloží pokutu zamestnávateľovi alebo fyzickej osobe za porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania od 2 000 eur do 200 000 eur, a ak ide o nelegálne zamestnávanie dvoch a viac fyzických osôb súčasne, najmenej 5 000 eur.

30. Podľa § 1 ods. 2 a 3 Zákonníka práce, závislá práca je práca vykonávaná vo vzťahu nadriadenosti zamestnávateľa a podriadenosti zamestnanca, osobne zamestnancom pre zamestnávateľa podľa pokynov zamestnávateľa, v jeho mene, v pracovnom čase určenom zamestnávateľom, za mzdu alebo odmenu.

Závislá práca môže byť vykonávaná výlučne v pracovnom pomere, v obdobnom pracovnom vzťahu alebo výnimočne za podmienok ustanovených v tomto zákone aj v inom pracovnoprávnom vzťahu. Závislá práca nemôže byť vykonávaná v zmluvnom občianskoprávnom vzťahu alebo v zmluvnom obchodnoprávnom vzťahu podľa osobitných predpisov.

31. Z citovaného § 2 ods. 2 písm. b/ zákona č. 82/2005 Z. z. vyplýva, že právnická osoba alebo fyzická osoba, ktorá je podnikateľom, sa dopúšťa nelegálneho zamestnávania vtedy, ak fyzickú osobu, s ktorou má uzatvorený pracovnoprávny vzťah alebo štátnozamestnanecký pomer, neprihlásila do registra poistencov a sporiteľov starobného dôchodkového sporenia Sociálnej poisťovne pred vznikom týchto poistení, najneskôr však pred začatím výkonu činnosti zamestnanca.

32. Kasačný súd mal z obsahu administratívneho spisu za preukázané, že sťažovateľ mal s fyzickými osobami - K. uzatvorené dohody o vykonaní práce zo dňa 29.08.2016, so začiatkom výkonu práce v zmysle uzatvorených dohôd od 30.08.2016. Kontrolou vykonanou inšpektorátom práce dňa 30.08.2016 bolo zistené, že títo zamestnanci vykonávali dňa 30.08.2016 o 11:13 hod. pre sťažovateľa závislú prácu spočívajúcu v pomocných výkopových prácach pre umiestnenie optického kábla na pracovisku Severná, Moldava nad Bodvou bez toho, aby ich prihlásil do registra Sociálnej poisťovne. Uvedeným konaním sťažovateľ porušil povinnosť ustanovenú v § 231 ods. 1 písm. b/ bod 1 zákona č. 461/2003 Z. z., pričom zodpovednosti za porušenie tejto povinnosti sa nemôže zbaviť ani konštatovaním, že jeho externý účtovník tiež robí chyby a že dotknutých zamestnancov nahlásil len o 18 minút neskôr. Povinnosť prihlásiť zamestnancov do registra Sociálnej poisťovne zákon ukladá zamestnávateľovi a je na ňom, aby túto povinnosť splnil buď sám, prípadne poveril niekoho iného, čo h o však nezabavuje zodpovednosti za prípadné nesplnenie tejto povinnosti. Rozhodujúcou v danom prípade je skutočnosť, že k prihláseniu zamestnancov došlo až po začatí výkonu ich pracovnej činnosti a po uskutočnení kontroly vykonanej inšpektorátom práce.

33. Na okolnosti týkajúce sa oneskoreného splnenia registračnej povinnosti zamestnancov, ktoré uviedol sťažovateľ, nemohli správne orgány prihliadnúť s ohľadom na charakter správneho deliktu, ktorého sa dopustil. Zákonodarcu 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 administratívnom konaní, predmetom ktorého je zisťovanie správneho deliktu a uloženie sankcie zaň, je podstatné, či účastník správneho konania, ktorý sa mal svojím postupom dopustiť porušenia zákona, správny delikt spáchal a podmienky, za ktorých k spáchaniu deliktu došlo, ako aj následky ním vzniknuté môžu mať vplyv len na výšku sankcie, ktorú zákon predpokladá za spáchanie správneho deliktu. Zodpovednosť u právnických osôb za správny delikt sa zakladá na zásade objektívnej zodpovednosti.“ (rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 6Szd/1/2010 zo dňa 27.10.2010).

35. Kasačný súd považoval zistenie skutkového stavu správnymi orgánmi za dostačujúce na riadne posúdenie veci a ustálenie záveru, že sťažovateľ sa dopustil nelegálneho zamestnávania piatich fyzických osôb podľa § 3 ods. 2 v spojení s § 2 ods. 2 písm. b/ zákona č. 82/2005 Z. z.

36. V prejednávanej veci je nesporné, že zamestnanci vykonávali pre sťažovateľa závislú prácu bez ich prihlásenia v Sociálnej poisťovni, čím došlo k porušeniu zákazu nelegálneho zamestnávania, ktorého dodržiavanie patrí k základným povinnostiam zamestnávateľa. Porušenie tohto zákazu môže mať závažné sociálne následky, napríklad v prípade pracovného úrazu zamestnancov, kedy by v dôsledku absencie úrazového poistenia nemali nárok na dávky úrazového poistenia.

37. V súvislosti so žiadosťou sťažovateľa o uplatnenie sankčnej moderácie podľa § 198 S.s.p. kasačný súd poukazuje na právny názor Najvyššieho súdu SR vyslovený v rozsudku sp. zn. 4Asan/11/2017 zo dňa 12.06.2018, v ktorom najvyšší súd konštatoval, že prijatím novej právnej úpravy - Správneho

súdneho poriadku došlo k zmene pôvodnej koncepcie plnej jurisdikcie. Rozhodovanie správneho súdu, priamo nahrádzajúce rozhodovanie orgánu verejnej správy, bolo pretavené do peňažnej moderácie (§ 192 S.s.p.), sankčnej moderácie (§ 198 S.s.p.) a plnej jurisdikcie vo veciach zaistenia (§ 230 S.s.p.). Sankčná moderácia predstavuje možnosť správneho súdu rozhodnúť o zmene sankcie, resp. o upustení od jej uloženia bez toho, aby došlo k zmene tej časti napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy, ktorým bola fyzická alebo právnická osoba uznaná za vinnú zo spáchania priestupku, správneho deliktu alebo iného protiprávneho konania. Plnú jurisdikciu správneho súdu pri preskúvaní rozhodnutia o sankcii za správny delikt však obmedzuje ustanovenie § 198 ods. 2 S.s.p., podľa ktorého správny súd môže podľa odseku 1 rozhodnúť (zmeniť druh alebo výšku sankcie alebo upustiť od uloženia sankcie) len tak, ako mohol podľa osobitného predpisu rozhodnúť orgán verejnej správy.

38. „Liberačné dôvody, pri preukázaní ktorých dochádza k redukcii, prípadne k zániku zodpovednosti fyzickej osoby podnikateľa za správny delikt, ktoré sa uplatnia vo výške sankcie alebo upustenia od jej uloženia, musia byť zakotvené vo všeobecnej rovine priamo v zákone, podľa ktorého sa uskutočňuje potrestanie za správny delikt správnym orgánom.“ (rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 8Sžf/111/2013 zo dňa 29.01.2015).

39. Nakoľko zákon č. 125/2006 Z. z. neobsahuje žiadne liberačné dôvody umožňujúce žalovanému upustiť od uloženia sankcie za správny delikt alebo znížiť sankciu uloženú inšpektorátom práce pod dolnú hranicu stanovenú zákonom (5 000 eur), nemohol ani krajský súd a následne ani kasačný súd upustiť od jej uloženia, resp. ju nemohol znížiť pod zákonom stanovenú dolnú sadzbu. Zámerom zákonodarcu, ktorý ustanovil v § 198 ods. 2 S.s.p. toto obmedzenie pre správny súd, bolo zabrániť tomu, aby sa zo sankčnej moderácie stal prostriedok na dosahovanie priaznivejších rozhodnutí, než aké bolo možné dosiahnuť v administratívnom konaní. Podstatou správneho súdnictva vrátane jeho plnej jurisdikcie je totiž preskúvanie zákonnosti rozhodovacej činnosti orgánov verejnej správy a nie jej nahrádzanie.

40. Na to, aby sankcia plnila svoju preventívnu a represívnu funkciu, musí byť jej výška stanovená tak, aby sa sankcionovaná osoba v budúcnosti vyvarovala porušeniu zákonných povinností, za súčasného splnenia podmienky jej primeranosti s ohľadom na porušenú povinnosť a okolnosti prípadu. Inšpektorát práce použil v prípade sťažovateľa svoju diskrečnú právomoc v medziach zákonného rámca, keď mu uložil pokutu vo výške 10 000 eur, teda v dolnej hranici zákonného rozpätia od 5 000 eur do 200 000 eur.

41. Krajský súd pristúpil k zníženiu výšky uloženej sankcie dôvodiac predovšetkým tým, že u sťažovateľa išlo o prvý takýto prípad porušenia zákonných povinností ako aj tým, že inšpekciou práce zistený protiprávny stav trval krátky čas (18 minút od výkonu kontroly). Krajský súd svoju úvahu, na základe ktorej dospel k zníženiu uloženej výšky pokuty, odôvodnil a jeho závery zodpovedajú zásadám logického myslenia. Podľa názoru kasačného súdu nemožno v tomto prípade hovoriť o neprimeranosti pokuty, nakoľko táto bola uložená krajským súdom v najnižšej možnej výške napriek tomu, že išlo o nelegálne zamestnávanie až piatich osôb. Na druhej strane bolo v prospech sťažovateľa, že išlo o jeho prvé zistené porušenie ako aj to, že toto porušenie trvalo krátke časové obdobie. S ohľadom na zákaz „reformatio in peius“ ustanovený v § 198 ods. 3 S.s.p., v zmysle ktorého sa fyzická alebo právnická osoba postihnutá správnym trestaním pri obrátení na správny súd, v rámci sankčnej moderácie nemusí obávať zhoršenia svojho postavenia, nebol kasačný súd oprávnený meniť jej výšku uloženú krajským súdom, ktorý ju uložil v najnižšej možnej výške.

42. Pokiaľ ide o námietku sťažovateľa, že krajský súd mal v jeho prípade uplatniť v rámci správneho trestania analógiu z trestnoprávnej oblasti spočívajúcu buď v upustení od potrestania, alebo v zániku trestnosti, kasačný súd poukazuje na rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky č. k.1As/27/2008-67 zo dňa 16.04.2008, v ktorom tento uviedol, že: „Použitie analógie v správnom trestaní je prípustné, a to v obmedzenom rozsahu a iba tam, kde to, čo má byť aplikované, určitú otázku vôbec nerieši, ak takýto výklad nevedie k ujme účastníka konania a ani k ujme na ochrane hodnôt, na ktorých vytváraní a ochrane je verejný záujem.“

43. Je nesporné, že v oblasti správneho trestania získava „argumentum per analogiam legis“ čoraz významnejšie postavenie z dôvodu absencie špeciálnych úprav postupov správnych orgánov pri ukladaní sankcií za porušenie skutkových podstát správnych deliktov ustanovených v rôznych právnych predpisoch. Nemožno však opomenúť, že aplikácia analógie závisí od konkrétnej situácie a nie je možné stanoviť presné kritériá na jej uplatnenie. Vo všeobecnosti možno povedať, že minimálny štandard na uplatnenie analógie v rámci správneho trestania predstavujú tri kritériá, na ktoré správne poukázal aj krajský súd, a to: 1) existencia medzery v zákone; 2) analogická aplikácia inej právnej úpravy nepoškodí účastníka konania a 3) nepríde ani k zásahu do záujmov či hodnôt, na ktorých ochrane je verejný záujem. Tieto tri kritériá musia byť splnené kumulatívne. V prejednávanej veci nebolo podľa názoru kasačného súdu potrebné uplatniť analógiu z trestného práva, nakoľko právna úprava týkajúca sa sankčnej moderácie je v Správnom súdnom poriadku upravená pre účely posúdenia správneho deliktu sťažovateľa dostačujúco.

44. Najvyšší súd SR v rozsudku sp. zn. 3Sžo/39/2014 zo dňa 01.07.2015 ohľadom uplatňovania analógie v správnom trestaní uviedol, že „... Značná časť procesných práv, ktoré prislúchajú obvinenému v trestnom konaní, sa prostredníctvom judikatúry aplikuje aj vo veciach správneho trestania. To však neznamená, že sa v rámci správneho trestania majú aplikovať úplne všetky práva obvineného, ktoré sa uplatňujú v trestnom konaní. Trestné konanie a správne trestanie sú dve samostatné oblasti, v rámci ktorých nie je možné jednotlivé inštitúty akokoľvek navzájom dopĺňať a nahrádzať. Správne trestanie umožňuje jednoduchšie a menej formálne postupy, než tie ktoré sa uplatňujú v trestnom konaní. Otázka zásad vzťahujúcich sa na správne trestanie je veľmi všeobecná.“

45. Je potrebné uviesť, že trestanie za správne delikty musí podliehať rovnakému režimu ako trestanie za trestné činy a v zmysle zásady č. 6 Odporúčania výboru ministrov č. R(91) pre členské štáty o správnych sankciách, ktoré bolo schválené Výborom ministrov z 13.02.1991 na 452. zasadnutí zástupcov ministrov, sa odporúča vládam členských štátov, aby sa vo svojom práve aj praxi riadili zásadami, ktoré vyplývajú z tohto odporúčania. Pokiaľ ide o rozsah pôsobnosti tohto odporúčania, je v ňom uvedené, že sa vzťahuje na správne akty, ktorými sa ukladá postih za správanie, ktoré je v rozpore s uplatniteľnými pravidlami, či už ide o pokuty, alebo iné opatrenia trestnej povahy bez ohľadu na to, či majú peňažnú alebo inú povahu. Tieto druhy postihu sa považujú za správne sankcie. Podľa zásady č. 6 tohto odporúčania 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.

46. Jednou zo základných zásad ukladania trestov v trestnom konaní je aj zásada ustanovená v čl. 50 ods. 6 Ústavy SR, podľa ktorej sa trestnosť činu posudzuje a trest sa ukladá podľa zákona účinného v čase, keď bol čin spáchaný. Neskorší zákon sa použije, ak je to pre páchatel'a priaznivejšie. Poukazujúc na uvedené, prihliadnuc aj na čl. 6 a 7 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v znení Protokolu č. 11, je zrejmé, že inšpektorát práce správne rozhodol o uložení sankcie sťažovateľovi podľa zákona platného a účinného v čase porušenia zákonnej povinnosti. Neskorší zákon mohol byť použitý iba vtedy, ak by to bolo pre sťažovateľa priaznivejšie.

47. V prejednávanej veci však nebolo možné aplikovať neskorší zákon z dôvodu, že sťažovateľ prihlásil zamestnancov do registra Sociálnej poisťovne až po začatí kontroly, čím nespĺnil podmienku uvedenú v § 2 ods. 2 písm. b/ zákona č. 82/2005 Z. z. v znení zákona č. 294/2017 Z. z., ktorou je podmienka prihlásenia zamestnancov najneskôr do začatia kontroly nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania, ak kontrola začala do siedmich dní od uplynutia lehoty na prihlásenie.

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

49. 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.

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

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.