

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 1Asan/26/2019
Identifikačné číslo spisu: 7018200171
Dátum vydania rozhodnutia: 24.09.2020
Meno a priezvisko: JUDr. Marián Trenčan
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2020:7018200171.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Mariána Trenčana a z členov Ing. JUDr. Miroslava Gavalca, PhD. a JUDr. Igora Belka, v právnej veci sťažovateľky (v konaní žalobkyne) : V. Z., F. X, A., IČO : 37 264 575, zast. JUDr. Ladislavom Miklošom, advokátom, Vodná 6, Košice, proti žalovanému : Národný inšpektorát práce, Masarykova 10, Košice, o kasačnej sťažnosti žalobkyne proti rozsudku Krajského súdu v Košiciach sp. zn. 7S/17/2018 zo dňa 22. mája 2019, v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného, jednomyseľne takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Košiciach č. k. 7S/17/2018 zo dňa 22. mája 2019 z r u š u j e a v e c m u v r a c i a n a d'alsie konanie.

Odôvodnenie

I.

Konanie pred orgánmi verejnej správy

1. Rozhodnutím č. PO/BEZ/2017/5485 O-670/2017 zo dňa 14.11.2017 (ďalej len „rozhodnutie žalovaného“) žalovaný ako odvolací orgán v zmysle § 6 ods.1 písm. b/ a § 21 ods. 3 zákona č. 125/2006 Z.z. o inšpekcii práce a o zmene a doplnení zákona č. 82/2005 Z.z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 125/2006 Z.z.“) zamietol odvolanie žalobkyne proti rozhodnutiu Inšpektorátu práce Košice (ďalej len „Inšpektorát práce“) č. k. : 67/17/Or zo dňa 2.8.2017 (ďalej len „rozhodnutie Inšpektorátu práce“ alebo „prvostupňové rozhodnutie“) a toto rozhodnutie potvrdil.

2. Prvostupňovým rozhodnutím Inšpektorát práce na základe § 19 ods. 2 písm. a/ bod 1 zákona č. 125/2006 Z.z. uložil žalobkyni pokutu vo výške 5.000,- eur za porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania podľa § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. b/ zákona č. 82/2005 Z.z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

(ďalej len „zákon č. 82/2005 Z.z."), ktorého sa dopustila tým, že v mesiaci február 2016 využívala závislú prácu fyzickej osoby J. J. a v mesiaci september 2016 využívala závislú prácu fyzickej osoby V. A., mala s nimi založený pracovnoprávny vzťah podľa osobitného predpisu - zákona č. 311/2001 Z.z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov (ďalej len „Zákonník práce"), pričom si nespĺnila povinnosť podľa § 231 ods. 1 písm. b/ bod 1 zákona č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o sociálnom poistení"), keď s J. J. uzatvorila pracovnú zmluvu dňa 31.1.2016 s dohodnutým nástupom práce 1.2.2016 a dohodnutou prácou pizziar - čašník, pričom z predloženej evidencie pracovného času je zrejmé, že tento zamestnanec skutočne vykonával pre žalobkyňu ako zamestnávateľa závislú prácu v mesiaci február 2016, no žalobkyňa ho prihlásila do Sociálnej poisťovne až dňa 8.3.2016. S V. A. žalobkyňa uzavrela dohodu o pracovnej činnosti dňa 1.9.2016 s dohodnutým dňom nástupu do práce 1.9.2016 a dohodnutou prácou pizziar - čašníčka, no z predloženej evidencie pracovného času vyplynulo, že táto zamestnankyňa skutočne vykonávala pre žalobkyňu závislú prácu v mesiaci september 2016, pričom žalobkyňa ju prihlásila do Sociálnej poisťovne až dňa 24.10.2016.

3. Skutkové zistenia vyplynuli z výsledkov inšpekcie práce vykonanej Inšpektorátom práce u žalobkyne v období od 17.2.2016 do 9.11.2016, v rámci ktorej boli zistené tri nedostatky v oblasti pracovnoprávných a mzdových predpisov a jeden nedostatok v oblasti nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania, ktoré boli zdokumentované v protokole o výsledku inšpekcie práce zo dňa 9.11.2016. Ten bol so žalobkyňou v uvedený deň prerokovaný, pričom žalobkyňa sa k nemu vyjadrila tak, že nedostatky berie na vedomie a tieto odstráni. V priebehu správneho konania o uložení pokuty za správny delikt žalobkyňa uvádzala, že J. J. a V. A. (ďalej aj „dotknutí zamestnanci") boli prihlásení v registri Sociálnej poisťovne nepretržite už na základe predchádzajúcich pracovno-právnych vzťahov a k nelegálnej práci vôbec nedošlo. Opravy v registri boli vykonané len preto, lebo sa zmenil zákon a zamestnanec mohol byť prijatý na dohodu o pracovnej činnosti na jeden rok, po 12 mesiacoch ju bolo potrebné ukončiť a znovu uzavrieť novú dohodu, čo predtým nebolo. Namietala, že pokuta vo výške 5.000,- eur je pre ňu ako drobného živnostníka likvidačná a mala za to, že štátu nespôsobilá žiadnu ujmu.

II.

Konanie pred správnym súdom

4. Proti rozhodnutiu žalovaného podala žalobkyňa v zákonnej lehote správnu žalobu vo veci správneho trestania na Krajský súd v Košiciach (ďalej len „krajský súd") a navrhla rozhodnutia správnych orgánov oboch stupňov zrušiť a vec vrátiť žalovanému na ďalšie konanie. Namietala, že Inšpektorát práce neskúmal pracovnoprávne vzťahy dotknutých zamestnancov so žalobkyňou v celom kontexte, ale opiera svoje rozhodnutie len o formálne porušenie zákona spočívajúce v oneskorenom neodhlásení a znovuprihlásení zamestnancov do registra Sociálnej poisťovne. Poukázala na to, že za zamestnancov odvádzala všetky odvody a dane a mala za to, že pokiaľ sa po prihlásení zamestnanca do registra poisťencov v Sociálnej poisťovni vyžaduje aj odhlásenie, logicky z toho vyplýva, že registrácia trvá dovtedy, kým nie je podaná odhláška zamestnanca z registra, pričom medzi týmito dvoma úkonmi je zamestnanec registrovaný v tomto registri. Poukázala na to, že u dotknutých zamestnancov prvý právny vzťah kontinuálne pokračoval ďalšou, úplne rovnakou dohodou o pracovnej činnosti, resp. pracovnou zmluvou, teda sa fakticky neskončil a trval od prihlásenia zamestnancov do registra poisťencov až po ich odhlásenie s tým, že jeho obsah bol úplne totožný s predchádzajúcim.

5. Žalobkyňa ďalej v žalobe uviedla, že správne trestanie sa riadi zásadami platnými v trestnom práve a preto popri sledovaní formálnych znakov správneho deliktu je nevyhnutné vziať do úvahy aj splnenie jeho materiálnych znakov, ktoré sú charakterizované konaním porušujúcim alebo ohrozujúcim spoločenský záujem. Uviedla, že Inšpektorát práce i žalovaný rozhodovali o uložení pokuty za správny delikt, pričom opomenuli absentujúci materiálny znak, pretože pokuta bola žalobkyňi uložená aj napriek tomu, že právom chránený záujem spoločnosti (povinnosť žalobkyne voči zamestnancom a voči štátu) nebol ani porušený ani ohrozený.

6. Žalobkyňa namietala formálne nedostatky výroku rozhodnutia Inšpektorátu práce, jeho nezrozumiteľnosť, neurčitosť a nepreskúmateľnosť, nakoľko z neho podľa jej názoru nevyplýva, ktorý konkrétny predpis mal byť porušený.

7. Žalovaný v písomnom vyjadrení k obsahu žaloby nesúhlasil s argumentáciou žalobkyne a poukázal na to, že z vykonaných dôkazov vôbec nevyplýva, že by dotknutí zamestnanci boli prihlásení do registra Sociálnej poisťovne pred začatím výkonu činnosti zamestnanca u žalobkyne. Z registračného listu J. J.Ž. vyplynulo, že zamestnávateľ ho síce odhlásil ako zamestnanca na dohodu o pracovnej činnosti až dňa 5.3.2016, avšak ako zamestnanca s pravidelným príjmom na základe uzatvorenej pracovnej zmluvy zo dňa 31.1.2016, s dohodnutým dňom nástupu do práce 1.2.2016, ho prihlásil až dňa 8.3.2016. V. A., ktorá vykonávala pre žalobkyňu závislú prácu v mesiaci september 2016, bola na dohodu o pracovnej činnosti s pravidelným príjmom zo dňa 1.9.2016 prihlásená do Sociálnej poisťovne až dňa 24.10.2016 a to spätne s dátumom vzniku poistenia od 1.9.2016. Žalovaný poukázal na absolútnu objektívnu zodpovednosť zamestnávateľa za správny delikt, v dôsledku čoho je bezpredmetná absencia úmyslu žalobkyne porušiť zákon.

8. Žalobkyňa v písomnej reakcii na vyjadrenie žalovaného k správnej žalobe zotrvala na svojich argumentoch uvedených v žalobných bodoch.

9. Krajský súd po prejednaní veci na nariadenom pojednávaní vyhlásil dňa 22.5.2019 rozsudok, ktorým žalobu zamietol a žiadnemu z účastníkov nepriznal právo na náhradu trov konania. V odôvodnení rozsudku konštatoval, že správne orgány vec správne právne posúdili, keď dospeli k záveru o naplnení skutkovej podstaty označeného správneho deliktu, prijali aj správny záver o nutnosti uložiť sankciu, ktorej výška bola stanovená na dolnej hranici zákonom stanoveného rozpätia.

10. Krajský súd uviedol, že obaja dotknutí zamestnanci boli prihlásení do príslušného registra poisťencov Sociálnej poisťovne až po začatí výkonu pracovnej činnosti a aj keď z registračných listov vyplýva, že vznik poistenia u oboch zamestnancov bol stanovený ku dňu vzniku ich pracovného pomeru, tieto s ohľadom na čas ich prijatia Sociálnou poisťovňou zároveň potvrdzujú, že k prihláseniu došlo až v priebehu výkonu závislej činnosti týchto zamestnancov. Podľa názoru krajského súdu teda žalobkyňa pri objektívnej zodpovednosti zamestnávateľa formálne naplnila všetky znaky správneho deliktu nelegálneho zamestnávania.

11. Krajský súd nepovažoval za rozhodujúce, či zamestnávateľ riadne uhradil odvody, resp. zákonné platby za označených zamestnancov, pretože skutková podstata tohto správneho deliktu spočíva v skutočnosti, že pred začiatkom výkonu prác neboli zamestnanci prihlásení do príslušného registra Sociálnej poisťovne a nie to, či za týchto zamestnancov boli odvody a zákonné platby uhradené alebo nie. Splnením zákonnej povinnosti podať prihlášku do Sociálnej poisťovne u týchto zamestnancov je podľa krajského súdu realizované ich právo byť sociálne poistení, čerpať zákonné dávky z jednotlivých fondov Sociálnej poisťovne, na ktoré by im v prípade neprihlásenia zamestnávateľom nevznikol zákonný nárok. Tvrdenie, že žalobkyňa nemala úmysel dopustiť sa porušenia zákona a k danej situácii došlo len jej nedbanlivosťou, je pre posúdenie jej zodpovednosti za správny delikt podľa krajského súdu právne irelevantné.

12. K námietkam týkajúcim sa neúplnosti a neurčitosti výroku administratívneho rozhodnutia krajský súd uviedol, že tento obsahuje dostatočný popis skutku s uvedením miesta, času a spôsobu jeho spáchania a označuje aj ďalšie skutočnosti potrebné k tomu, aby tento skutok nemohol byť zamenený s iným. Zo znenia výrokovej časti podľa názoru krajského súdu jednoznačne vyplýva, že došlo k porušeniu zákona č. 82/2005 Z.z., pričom výrok je formulovaný presne podľa skutkovej podstaty správneho deliktu nelegálneho zamestnávania uvedenej v § 2 ods. 2 písm. b/ tohto zákona v znení do 31.12.2007.

III.

Kasačná sťažnosť žalobkyne, stanovisko žalovaného

13. Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včas kasačnou stížnost z důvodu podle § 440 ods. 1 písm. g/ zákona č. 162/2015 Z.z. Správný soudní pořádek (dále jen „S.s.p.“) a navrhla rozsudek změnit a rozhodnutí správných orgánů oboch stupňů zrušit, nebo zrušit rozsudek krajského soudu a věc mu vrátit na další konání.

14. V kasačné stížnosti stěžovatelka namietala, že krajský súd len formálne odobril názor žalovaného na predmetnú vec bez toho, aby sa relevantným spôsobom vysporiadal s názorom iného správneho súdu na danú problematiku (konkrétne ide o rozsudok Krajského súdu v Banskej Bystrici sp. zn. 24S/240/2013 zo dňa 21.2.2014), pričom v tejto súvislosti namietala porušenie zásady legitímneho očakávania.

15. Stěžovatelka dále vytýkala správnemu soudu, že neskúmal celkový stav u dotknutých zamestnancov v evidencii Sociálnej poisťovne za rozhodné obdobie, z ktorého je evidentné, že títo zamestnanci neboli vôbec z registra Sociálnej poisťovne odhlásení, ale ich registrácia a platenie odvodov prebiehalo kontinuálne, len v pozmenenom pracovnoprávnom vzťahu. Nešlo teda o nových zamestnancov a preto správny súd mal vec podľa názoru stěžovateľky posudzovať v celom kontexte chránených práv zamestnancov a nie sa zamerať len na formálnu stránku veci a považovať len zmenu pracovnoprávneho vzťahu za dostatočnú na uloženie pokuty vo výške 5.000,- eur. Zotrvala na tom, že v danom prípade je spoločenská škodlivosť ako materiálny znak predmetného správneho deliktu, ako aj subjektívna stránka jej konania voči dotknutým zamestnancom, štátu alebo iným osobám, nulová. Poukázala na to, že potreba skúmania materiálneho znaku pri posudzovanom právnom delikte vyplýva aj z § 19 ods. 6 písm. a/ zákona č. 125/2006 Z.z., podľa ktorého pri určovaní pokuty správny orgán prihliada najmä na závažnosť zisteného porušenia povinnosti a závažnosť následkov.

16. Stěžovatelka dále nesúhlasila so závermi krajského soudu ohľadom vlastností výroku rozhodnutia Inšpektorátu práce a tvrdila, že výrok neobsahuje uvedenie miesta, času a spôsobu spáchania správneho deliktu, najmä tiež času zistenia, kedy mal byť spáchaný, pričom presný čas a miesto zistenia porušenia zákona, kedy a kde sa stěžovatelka mala dopustiť nesplnenia povinnosti popísaných vo výroku rozhodnutia, nie je možné zistiť ani z odôvodnenia prvostupňového rozhodnutia.

17. Pre stěžovateľku je podľa stížnostných bodov nezrozumiteľný výrok prvostupňového rozhodnutia aj preto, že neurčuje, podľa ktorého konkrétneho ustanovenia Zákonníka práce mala založený pracovnoprávny vzťah s dotknutými zamestnancami a tvrdila, že len uvedenie zákona bez označenia ustanovenia je právne bezobsažné, neurčité, neúplné, nakoľko z výrokovej časti rozhodnutia musí byť zrejmé, ktorú právnu povinnosť subsumovanú pod príslušné konkrétne zákonné ustanovenie účastník konania naplnením skutkovej podstaty mal mať zabezpečenú.

18. Žalovaný navrhol kasačnú stížnosť ako nedôvodnú zamietnuť, pričom zotrval na svojej argumentácii uvedenej v odôvodnení preskúmaného rozhodnutia a vo vyjadrení k správnej žalobe.

IV.

Právne závery kasačného soudu

19. Senát Najvyššieho soudu Slovenskej republiky konajúci ako súd kasačný (dále jen „kasačný súd“ alebo „Najvyšší súd“) (§ 438 ods. 2 S. s. p.) preskúmal napadnutý rozsudok spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu, a jednomyselne (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch) si osvojil záver, že kasačná stížnosť je dôvodná a preto v zmysle § 462 ods. 1 S.s.p. zrušil rozsudok krajského soudu a věc mu vrátil na ďalšie konanie. Takto kasačný súd rozhodol bez nariadenia pojednávania (§ 455 S.s.p.) s tým, že deň vyhlásenia rozhodnutia bol súbežne zverejnený tak na úradnej tabuli ako aj na internetovej stránke Najvyššieho soudu. Rozsudok bol verejne vyhlásený dňa 24.09.2020 (§ 137 ods. 4 v spojení s § 452 ods. 1 S.s.p.).

20. S ohľadom na vymedzenie stížnostných bodov pripadlo kasačnému soudu posúdiť, či krajský súd

postupoval správne pri vyhodnotení naplnenia znakov správneho deliktu nelegálneho zamestnávania, keď podľa sťažovateľky nevzal do úvahy celý kontext chránených práv dotknutých zamestnancov, ktorí boli na základe skorších pracovnoprávných vzťahov kontinuálne prihlásení do registra poistencov Sociálnej poisťovne a za daných okolností nemohlo konaním sťažovateľky dôjsť k žiadnej ujme ani na strane zamestnancov, ani na strane verejného rozpočtu Sociálnej poisťovne. Kasačný súd vyhodnotil argumentáciu sťažovateľky aj s ohľadom na dodržanie trestno-právnych zásad ukladania sankcií, ktoré sa primerane uplatňujú i na správne trestanie.

21. V súvislosti s právnym posúdením veci krajským súdom v namietanom rozsahu považuje kasačný súd za potrebné predoslať, že sociálne poistenie u zamestnanca vzniká odo dňa vzniku právneho vzťahu, ktorý mu zakladá príjem zo závislej činnosti a zaniká dňom zániku tohto vzťahu (§ 20 ods. 1 zákona o sociálnom poistení). Každý takýto pracovnoprávny vzťah so zamestnancom, jeho začiatok i skončenie, je zamestnávateľ povinný oznámiť Sociálnej poisťovni formou registračného listu, pričom podľa právnej úpravy platnej v čase vzniku relevantných skutočností tak bol zamestnávateľ (v danom prípade sťažovateľka) povinný urobiť pri vzniku nového pracovnoprávneho vzťahu, najneskôr pred začatím výkonu činnosti zamestnanca. V prípade zániku poistenia bol povinný v nasledujúci deň zrušiť prihlásenie zamestnanca do registra poistencov. Zákon tiež ukladá zamestnávateľovi oznámiť Sociálnej poisťovni zmeny údajov týkajúcich sa zamestnanca vrátane dňa vzniku pracovného pomeru a skončenia pracovného pomeru alebo iného právneho vzťahu k zamestnávateľovi (§ 232 ods. 2 písm. a/ až c/ zákona o sociálnom poistení).

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 (Zákonník práce) a nesplnila povinnosť podľa osobitného predpisu, ktorým je § 231 ods. 1 písm. b) zákona o sociálnom poistení.

Podľa § 231 ods. 1 písm. b/ bod 1 zákona o sociálnom poistení 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 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) .

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 .

Podľa § 19 ods. 2 písm. a/ bod 1. zákona č. 126/2006 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.

22. Keďže vykonanou inšpekciou práce u sťažovateľky bolo zistené, že sťažovateľka využívala závislú prácu zamestnanca J. J. na základe pracovnej zmluvy zo dňa 31.1.2016 a zamestnankyne V. A. na základe dohody o pracovnej činnosti zo dňa 1.9.2016, avšak povinnosť prihlásiť menovaných do registra poistencov Sociálnej poisťovne si splnila až po začatí výkonu činností zamestnancov na základe uvedených pracovno-právnych vzťahov, možno konštatovať, že krajský súd posúdil vec po právnej stránke správne, keď sa stotožnil so závermi správnych orgánov, že sťažovateľka naplnila formálne znaky skutkovej podstaty správneho deliktu nelegálneho zamestnávania v zmysle citovaných ustanovení

právnych predpisov.

23. Podľa názoru kasačného súdu však krajský súd postupoval po právnej stránke nesprávne, keď okolnosti spáchania skutku, jeho závažnosť, následky a postoj sťažovateľky ku skutku a jej správanie v priebehu administratívneho konania, nevyhodnotil v rámci primeranej aplikácie zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona (zákon č. 300/2005 Z.z. v znení neskorších predpisov) ako dôvod pre zváženie upustenia od potrestania.

24. „Právna teória v rámci verejnoprávnej zodpovednosti za protispoločenské konanie rozoznáva trestné činy, priestupky, iné správne delikty, v ďalšej špecifikácii ešte správne disciplinárne delikty a správne delikty poriadkové. Deliktom je len také porušenie povinnosti (konanie alebo opomenutie), ktoré konkrétny zákon takto označuje. Rozlišovacím kritériom medzi jednotlivými druhmi deliktov podľa závažnosti je miera ich typovej spoločenskej nebezpečnosti vyjadrenej v znakoch skutkovej podstaty, u iných správnych deliktov a disciplinárnych deliktov ešte aj okruh subjektov, ktoré sa deliktu môžu dopustiť (výstižne to určuje zákon o priestupkoch). Iné správne delikty sú svojou povahou najbližšie práve priestupkom. V oboch prípadoch ide o súčasť tzv. správneho trestania, o postih správnym orgánom za určité nedovolené konanie (či opomenutie). Je potrebné zdôrazniť, že formálne označenie určitého typu protispoločenského konania a tomu zodpovedajúcemu zaradeniu medzi trestné činy, priestupky, iné správne delikty a z toho vyvedené následky v podobe sankcií, vrátane príslušného konania, pritom či už ide o oblasť súdneho alebo správneho trestania, je len vyjadrením reálnej trestnej politiky štátu, teda reflexia názoru spoločnosti na potrebnú mieru ochrany jednotlivých vzťahov a záujmov. Kriminalizácia, či naopak dekriminalizácia určitého konania nachádza výraz v platnej právnej úprave a v ich zmenách, voľbe procesných nástrojov potrebných k odhaleniu a dokázaniu konkrétnych skutkov ako aj prísnosti postihu delikventa“ (rozsudok Najvyššieho súdu sp. zn. 2Sžo/46/2012 zo dňa 18.9.2013).

Podľa § 195 písm. d/ S. s. p. správny súd nie je vo veciach správneho trestania viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby, ak ide o dodržanie zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona, ktoré je potrebné použiť aj na ukladanie sankcií v rámci správneho trestania.

Podľa § 196 S. s. p. ak správny súd mimo žalobných bodov zistí, že sú dané vady uvedené v § 195, oznámi to bezodkladne účastníkom konania a vyzve ich, aby sa k nim v určenej lehote vyjadrili.

25. Je nepochybné, že v rámci jednotného systému štátom ukladaných sankcií za protiprávne konania je správny delikt podľa administratívnych predpisov o nelegálnom zamestnávaní menej závažným konaním, ako prečin alebo zločin podľa Trestného zákona. Medzi základné zásady ukladania sankcií v zmysle druhého oddielu druhej hlavy Trestný zákon zaraďuje i možnosť upustenia od potrestania páchatel'a prečinu (ak ním nebola spôsobená smrť alebo ťažká ujma na zdraví), ak páchatel' priznal spáchanie prečinu, jeho spáchanie ľutuje a prejavuje účinnú snahu po náprave a ak vzhľadom na povahu spáchaného prečinu a doterajší život páchatel'a možno dôvodne očakávať, že už samotné prejednanie veci pred súdom postačí na jeho nápravu (§ 40 ods. 1 písm. a/ Trestného zákona).

26. Kasačný súd je toho názoru, že pokiaľ uplatnenie zásady upustenia od potrestania menej závažných skutkov za vyššie uvedených podmienok postačuje pre potrestanie páchatel'a prečinu, nič nebráni tomu, aby sa táto zásada uplatnila i pri správnom trestaní za správny delikt, ktorý je už z povahy veci menej závažným protiprávnym konaním, ak si to okolnosti prípadu a najmä okolnosti na strane páchatel'a deliktu vyžadujú. V prospech prípustnosti zmiernenia sankcie až na úroveň upustenia od potrestania v konaní pred správnym súdom s tzv. plnou jurisdikciou sa vyjadril i Ústavný súd Slovenskej republiky (sp.zn. I. ÚS 468/2011-9, bod 13).

27. Doterajšia judikatúra senátov správneho kolégia Najvyššieho súdu stála prevažne na pozícii, že s ohľadom na objektívnu zodpovednosť zamestnávateľa za spáchanie správneho deliktu nelegálneho zamestnávania a absenciu zákonom stanovených liberačných dôvodov neprichádza do úvahy upustenie od potrestania alebo zníženie pokuty pod minimálnu hranicu stanovenú zákonom č. 125/2006 Z.z.,

pretože to tento zákon nepripúšťa (napr. rozhodnutie vo veci 8Sžo/276/2015 zo dňa 26.4.2018).

28. Senát 1S môže len súhlasiť s názorom, že zákon č. 125/2006 Z.z. orgánu verejnej správy neumožňuje v správnom konaní znížiť sankciu za tento správny delikt pod minimálnu stanovenú hranicu, ani upustiť od potrestania delikventa. Z tohto pohľadu nemožno orgánom inšpekcie práce vytýkať, že by nepostupovali v súlade so zákonom č. 125/2006 Z.z. a nadväzujúcimi predpismi, ktoré s ohľadom na zistené okolnosti nedávali orgánom inšpekcie práce priestor pre iný výsledok administratívneho konania.

29. Z dikcie citovaných ustanovení § 195 písm. d/ a § 196 S. s. p. však vyplýva, že správny súd má v konaniach o preskúmanie zákonnosti postupov a rozhodnutí orgánov verejnej správy o priestupkoch, správnych deliktach alebo o sankciách za iné podobné protiprávne konania vždy povinnosť preskúmať okrem iného i dodržanie zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona, aplikovateľných i na ukládanie sankcií v rámci správneho trestania, bez ohľadu na to, či sa uplatnenia tejto kompetencie žalobca v žalobe dovoľáva alebo nie. Ak správny súd mimo žalobných bodov zistí, že preskúmané rozhodnutie v naznačenom smere trpí vadami, oznámi to bezodkladne účastníkom konania a vyzve ich, aby sa k týmto vadám, ktoré správny súd vo výzve vymedzí, v určenej lehote vyjadril.

30. Senát kasačného súdu je toho názoru, že v prejednávanej veci si okolnosti prípadu vyžadovali takýto postup správneho súdu, pretože akceptovanie uloženia najnižšej zákonom stanovenej sankcie vo výške 5.000,- eur sa javí ako neprimerané, zbytočne represívne a z hľadiska ďalšieho podnikania sťažovateľky možno až likvidačné vyústenie súdneho správneho konania.

31. Potreba uvážiť uplatnenie trestnoprávnej zásady upustenia od potrestania páchatel'a menej závažného deliktu vyplýva najmä zo skutočnosti, že správny súd nemohol aplikovať zákonom priznané moderačné oprávnenie zmeniť druh alebo výšku sankcie, prípadne upustiť od uloženia sankcie v zmysle § 198 ods. 1 písm. a/, b/, ods. 2 S. s. p., pretože pri uplatnení tejto právomoci je správny súd limitovaný sankčnými možnosťami správneho orgánu. Ten totiž v prípade zistenia správneho deliktu nelegálneho zamestnávania dvoch osôb nemôže postupovať inak ako uložiť sankciu vo výške minimálne 5.000,- eur. Takto nastavený zákon však bezpochyby môže za určitých okolností viesť k nespravodlivým, prípadne likvidačným sankciám.

32. Okolnosťami, na ktoré by mal správny súd pri aplikácii oprávnenia podľa § 195 písm. d/ a § 196 S. s. p. v prejednanom prípade prihliadnuť, sú predovšetkým tie, ktoré podľa názoru sťažovateľky mali viesť k záveru o nenaplnení materiálnych znakov skutkovej podstaty správneho deliktu. Krajský súd im v podstate nevenoval pozornosť a svoj záver oprel najmä o objektívnu povahu zodpovednosti zamestnávateľa. Podľa názoru kasačného súdu však skutočnosť, že zodpovednosť za správny delikt nelegálneho zamestnávania je objektívna a teda pre naplnenie skutkovej podstaty tohto deliktu sa nevyžaduje zavinenie páchatel'a, nevylučuje uváženie konkrétnych okolností prípadu a osoby páchatel'a a už vôbec nie primeranú aplikáciu zásad ukladania sankcií podľa Trestného zákona, vrátane zásady upustenia od potrestania menej závažných skutkov.

33. Za relevantné okolnosti, ktoré je potrebné pri rozhodovaní o nutnosti potrestania sťažovateľky vziať do úvahy, kasačný súd považuje predovšetkým o povahu a následky protiprávneho jej konania, keď sťažovateľka napriek oneskorenému odhláseniu a súčasnému prihláseniu dotknutých zamestnancov do registra poisťencov Sociálnej poisťovne na základe novouzavretých pracovnoprávných vzťahov riadne vykázala oboch zamestnancov v mesačných výkazoch poisťného a príspevkov a odviedla za nich poisťné, pričom obaja zamestnanci boli v registri poisťencov evidovaní nepretržite od 22.8.2014 (V. A.), resp. od 16.7.2015 (J. J.). Nedošlo teda k reálnej ujme na právach dotknutých zamestnancov, ani na rozpočte Sociálnej poisťovne. Sťažovateľka spáchanie skutku nepoprela, nesúhlasila len s jeho právnou kvalifikáciou ako nelegálneho zamestnávania, pričom jeho spáchanie oľutovala a bezodkladne prijala opatrenia na zjednanie nápravy. Sama uviedla, že pokuta je pre ňu ako drobného živnostníka likvidačná, donútila by ju prepustiť všetkých piatich zamestnancov a ukončiť podnikanie, o čom kasačný súd nemá dôvod pochybovať.

34. Kasačný súd považuje za potrebné doplniť, že v prípade zániku jedného pracovno-právneho vzťahu a kontinuálneho vzniku nového, bez prerušenia výkonu nezmenenej závislej činnosti zamestnanca pre toho istého zamestnávateľa, je oneskorené splnenie notifikačnej (registračnej) povinnosti zamestnávateľa rýdzo administratívnym pochybením, ktoré je nepatrnej závažnosti, hoci ho podľa relevantnej legislatívy bolo možné kvalifikovať aj ako správny delikt nelegálneho zamestnávania. Takýto postup sa však kasačnému súdu za daných okolností javí ako iracionálny, pretože na prípadné potrestanie sťažovateľky na nesplnenie jej notifikačnej povinnosti úplne postačovalo uloženie pokuty podľa § 239 zákona o sociálnom poistení.

35. Pokiaľ ide o namietané vady výrokovej časti rozhodnutia správneho orgánu prvého stupňa, ktoré krajský súd podľa sťažovateľky nesprávne právne vyhodnotil, stotožňuje sa kasačný súd s názorom krajského súdu, že neuvedenie konkrétneho ustanovenia Zákonníka práce, podľa ktorého mala sťažovateľka založiť pracovnoprávny vzťah s dotknutými zamestnancami, nerobí výrok rozhodnutia zmätočným či nepreskúmateľným, pretože namietaná skutočnosť nemá na skutkové vymedzenie správneho deliktu prakticky žiaden vplyv.

36. Sťažnostné námietky týkajúce sa vymedzenia presného času a miesta zistenia porušenie zákona, ktoré podľa sťažovateľky vo výroku prvostupňového rozhodnutia absentovali, sú dôvodmi, ktoré sťažovateľka neuplatnila v konaní pred krajským súdom, hoci tak urobiť mohla a preto je kasačná sťažnosť v tejto časti neprípustná (§ 439 ods. 3 písm. b/ S. s. p.). Za nedôvodnú považoval kasačný súd námietku týkajúcu sa nedostatočného odôvodnenia rozsudku, pretože zdôvodnenie záverov krajského súdu postačovalo pre preskúmanie ich zákonnosti, pričom ku každému žalobnému bodu zaujal krajský súd stanovisko.

37. Vzhľadom na uvedené postupoval kasačný súd podľa § 462 ods. 1 S.s.p. a rozsudok krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie, v ktorom bude právnym názorom kasačného súdu (najmä bodmi 29-34 tohto rozsudku) viazaný.

38. Nárok na náhradu trov kasačného konania bude predmetom rozhodovania krajského súdu (§ 467 ods. 3 S.s.p.).

Poučenie:

Proti tomuto rozhodnutiu n i e j e prípustný opravný prostriedok (§ 438 v spojení s § 439 S.s.p.).