

Súd: Najvyšší súd SR  
Spisová značka: 4Sžk/22/2018  
Identifikačné číslo spisu: 7017200421  
Dátum vydania rozhodnutia: 13.11.2019  
Meno a priezvisko: Mgr. Viliam Pohančenič  
Funkcia: sudca  
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2019:7017200421.1

## ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Mgr. Viliama Pohančeniča (sudca spravodajca) a zo sudcov JUDr. Nory Halmovej a JUDr. Jany Zemkovej, PhD., v právnej veci žalobcu: SWAN KE, s.r.o., IČO: 36 184 641, Juhoslovanská 2/A, Košice, zastúpený: GOREJ Legal, s.r.o., advokátska kancelária, Krmanova 14, Košice, v mene ktorej koná JUDr. Roman Gorej, advokát a konateľ, proti žalovanému: Inšpektorát práce Košice, Masarykova 10, Košice, o preskúmanie zákonnosti protokolu žalovaného č. IKO-97-38-1.2./P-A28-17 zo dňa 07.04.2017 v znení dodatku č. 1 zo dňa 15.05.2017, v konaní o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Košiciach č. k. 6S/62/2017-75 zo dňa 08.03.2018, takto

### rozhodol:

Kasačnú sťažnosť z a m i e t a.

Účastníkom právo na náhradu trov kasačného konania nepriznáva.

### Odôvodnenie

I.

1. Dňa 27.02.2017 o 14:00 hod. vykonali inšpektori žalovaného inšpekciu práce u žalobcu zameranú na kontrolu dodržiavania zákazu nelegálneho zamestnávania podľa 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. 82/2005 Z. z.“), o výsledku ktorej bol vyhotovený protokol č. IKO- 97-38-1.2./P-A28-17 zo dňa 07.04.2017 (ďalej aj len „protokol“). V protokole sú uvedené zistené nedostatky, a to porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania žalobcom tým, že dňa 27.04.2017 o 14:00 hod. využíval závislú prácu fyzických osôb - 1. T. E.U., Q.. XX.XX.XXXX, T. XX, X. K. E., Q.. XX.XX.XXXX, T.X. XX, vykonávajúcich výkopové práce na pracovisku Južná trieda 82 v Košiciach, bez toho, aby mal s nimi založený pracovnoprávny vzťah podľa Zákonníka práce, čo je v rozpore s § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. a/ zákona č. 82/2005 Z. z. V súlade s § 12 ods. 2 písm. b/ 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.“) žalovaný v časti „Opatrenia“ nariadil žalobcovi odstrániť vyššie uvedené nedostatky v lehote troch dní od prevzatia protokolu. Zároveň mu v súlade s § 14 ods. 2 zákona č. 125/2006 Z. z. uložil povinnosť

prijat' opatrenia na odstránenie zistených porušení predpisov a ich príčin a predložiť mu písomnú informáciu o prijatých opatreniach v lehote troch dní od uzatvorenia protokolu. Obsah protokolu bol prerokovaný dňa 07.04.2017.

2. Žalobca sa k protokolu písomne vyjadril dňa 09.05.2017 uvádzajúc, že nemá ako prijat' opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov, nakoľko predpisy neporušil on, ale spoločnosť IOL, s.r.o. Zároveň uviedol, že nikdy nerealizoval zemné výkopové práce a na tento účel využíva externé firmy. Predmetnú stavbu pre neho formou subdodávky realizovala firma IOL, s.r.o. na základe rámcovej zmluvy č. 170211 zo dňa 21.01.2017. Na toto vyjadrenie žalobcu reagoval žalovaný dodatkom č. 1 zo dňa 15.05.2017, v ktorom konštatoval, že obe fyzické osoby pri výkone kontroly uviedli, že pracujú pre žalobcu a ani jeden netvrdil, že pracuje pre spoločnosť IOL, s.r.o. Túto informáciu potvrdil aj zamestnanec žalobcu Z. J., ktorý uviedol, že u neho pracuje ako technik a menovaní kopú sondu pre žalobcu. Žalovaný tiež konštatoval, že z toho, že žalobca mal uzatvorené zmluvy na výkop so subdodávateľmi, nemožno vyvodit' záver, že niektoré práce, napríklad sondy, nerealizuje sám.

## II.

3. Žalobca podal proti protokolu správnu žalobu, o ktorej rozhodol Krajský súd v Košiciach rozsudkom č. k. 6S/62/2017-75 zo dňa 08.03.2018 tak, že žalobu zamietol a žalobcovi nepriznal právo na náhradu trov konania.

4. V odôvodnení rozsudku krajský súd citoval § 12 ods. 2 písm. a/, b/, § 13 ods. 2, § 14 ods. 1 zákona č. 125/2006 Z. z. Námietku žalobcu, že obsah protokolu a dodatku č. 1 je nepreskúmateľný a zmätočný, nepovažoval za opodstatnenú. Protokol obsahuje všetky náležitosti vyplývajúce z § 14 zákona č. 125/2006 Z. z. a je v ňom uvedená aj doba trvania nelegálneho zamestnávania, ktoré trvalo od 27.02.2017. V tento deň obe fyzické osoby nastúpili na vykonávanie výkopových prác a v ten istý deň bola vykonaná aj ukončená inšpekcia práce.

5. Krajský súd považoval za relevantné vyjadrenie žalovaného, že vzhľadom na zmluvnú voľnosť nemohol nariadiť žalobcovi vykonať konkrétne opatrenie, teda uzavrieť pracovnú zmluvu, dohodu o vykonaní práce a pod. alebo vykonať iné opatrenie. Je na žalobcovi, aby zistené nedostatky odstránil a vzťahy s nelegálnymi zamestnancami dal do súladu so zákonom. Uložené opatrenia považoval krajský súd za dostatočne konkrétne, dôkazom čoho je aj vyjadrenie štatutárov žalobcu zo dňa 10.04.2017, zaslané po prerokovaní protokolu, v ktorých uviedli konkrétne opatrenia prijaté na vykonanie nápravy. Protokol bol prerokovaný dňa 07.04.2017 s konateľmi žalobcu - Z.. H. W. G. P. U., ktorí v lehote troch dní od jeho prerokovania zaslali vyjadrenie zo dňa 03.05.2017. Dňa 09.05.2017 bolo žalovanému doručené vyjadrenie žalobcu, ktorého obsah bol diametrálne odlišný od vyjadrenia jeho konateľov. K tomuto vyjadreniu žalovaný vyhotovil v súlade s § 14 ods. 3 písm. a/ zákona č. 125/2006 Z. z. dodatok č. 1. Podľa názoru krajského súdu zo žiadneho ustanovenia zákona č. 125/2006 Z. z. nevyplýva povinnosť žalovaného prerokovať aj dodatky k protokolom, hoci tieto dodatky tvoria jeho súčasť. Dodatok č. 1 bol vyhotovený v súlade so zákonom a bol doručený žalobcovi.

6. K námietke žalobcu, že žalovaný neprihliadol na doklady a vyjadrenia, ktoré dodatočne predložil a ktoré preukazovali, že nedošlo k nelegálnemu zamestnávaniu, krajský súd uviedol, že k týmto dôkazom zaujal žalovaný stanovisko v dodatku č. 1. Konštatovanie žalovaného, že vykonať dôkazy a vypočuť svedkov bude možné v rámci správneho konania, nie je v rozpore so zákonom. Krajský súd nevyhovel návrhu žalobcu na doplnenie dokazovania z dôvodu, že nie je oprávnený nahrádzať činnosť žalovaného v štádiu inšpekcie práce. Z obsahu administratívneho spisu vyplýva, že žalovaný po ukončení inšpekcie práce začal správne konanie vo veci uloženia pokuty a v tomto konaní mal žalobca právo navrhnúť výsluchy svedkov, predkladať písomné doklady a vyjadrovať sa k podkladom slúžiacim žalovanému na vydanie rozhodnutia.

## III.

7. Proti rozsudku krajského súdu podal žalobca (sťažovateľ) kasačnú sťažnosť navrhujúc, aby kasačný súd zmenil rozsudok krajského súdu tak, že protokol v znení dodatku č. 1 zruší a vec vráti žalovanému

na ďalšie konanie.

8. V prvom rade vyjadril nesúhlas s tvrdením krajského súdu uvedeným v bode 31 napadnutého rozsudku konštatujúc, že pokiaľ žalovaný konštatoval v protokole, že doba trvania nelegálneho zamestnávania bola od 27.02.2017, uviedol len začiatok jej plynutia a nie jej koniec. Takýto názor krajského súdu podľa jeho názoru odporuje výslovnému zneniu § 14 ods. 1 zákona č. 125/2006 Z. z. Nesprávnosť videl aj v tom, že žalovaný je povinný uvádzať do protokolu skutočnosť v rozsahu, v akom ich zistil v priebehu inšpekcie práce. Neobstojí argument, že koniec doby nelegálneho zamestnávania závisí od správania porušovateľa zákazu nelegálneho zamestnávania, pretože je základnou úlohou žalovaného zistiť rozsah porušenia zákazu a tento deklarovat' v protokole. Ak žalovaný zistil nelegálne zamestnávanie len po dobu jednej hodiny, mal to do protokolu uviesť. Ak zistil, že nelegálne zamestnávanie trvalo dlhšiu dobu, mal uviesť dlhšiu dobu, ak kratšiu, mal uviesť kratšiu dobu.

9. Konštatovanie krajského súdu uvedené v bode 32 napadnutého rozsudku považoval sťažovateľ za prejav nesprávneho právneho posúdenia veci. Jeho záver o nepotrebnosti individualizácie opatrení ukladaných kontrolovanému zamestnávateľovi zo strany žalovaného a naopak o povinnosti kontrolovaného zamestnávateľa „domyslieť si“ ukladané opatrenia, robí § 14 ods. 2 zákona č. 125/2006 Z. z. obsolentným. Ak je v kompetencii inšpektora práce uložiť kontrolovanému zamestnávateľovi opatrenia a povinnosť podať správu o ich plnení, nie je možné z tejto kompetencie vyňať určenie povahy (obsahu) ukladaného opatrenia, resp. preniesť jej výkon na kontrolovaného zamestnávateľa. Z obsahu opatrení prijatých sťažovateľom je zrejmé, že nemal predstavu, prijatie akých opatrení od neho vlastne žalovaný požaduje. V tejto súvislosti sťažovateľ citoval z protokolu, v ktorom je uvedené, že malo ísť o nasledovné opatrenia: „... Zamestnanec kontrolovaného subjektu, p. Z. J., bol okamžite pri výkone inšpekcie práce odvolaný z pozície vedúceho výstavby...“. Z citovaných opatrení je podľa neho zrejmé, že jeho štatutári si neboli vedomí porušenia zákazu nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania a so zamestnancom J. riešili úplne inú problematiku (interný ticketový systém).

10. Ďalej sťažovateľ vyjadril nesúhlas s právnym názorom krajského súdu ohľadom jeho námietky týkajúcej sa neprerokovania dodatku č. 1. Odvolávajúc sa na právny názor Krajského súdu v Nitre v rozsudku sp. zn. 14S/150/2015 zo dňa 16.06.2016 zastával názor, že pokiaľ dodatok č. 1 je s odkazom na § 14 ods. 3 písm. a/ zákona č. 125/2006 Z. z. súčasťou protokolu, vzťahujú sa aj naň ustanovenia o povinnosti prerokovať protokol s kontrolovaným zamestnávateľom v zmysle § 13 ods. 2 zákona č. 125/2006 Z. z.

11. Sťažovateľ tiež nesúhlasil s tvrdením krajského súdu o nedôvodnosti jeho námietky, že žalovaný neprihliadal na doklady a jeho vyjadrenia predložené v priebehu inšpekcie práce. Uviedol, že súčasťou protokolu je aj dodatok k nemu a preto bol žalovaný povinný prihliadať na vyjadrenia a doklady predložené sťažovateľom až do vypracovania, resp. prerokovania dodatku č. 1. Protokol je významným podkladom pre vydanie rozhodnutia o uložení pokuty za porušenie zákazu nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania a tiež predstavuje podklad pre zápis kontrolovaného zamestnávateľa do centrálného verejne prístupného Zoznamu fyzických a právnických osôb, ktoré v predchádzajúcich piatich rokoch porušili zákaz nelegálneho zamestnávania.

12. V žalobe sťažovateľ namietal zmätočnú identifikáciu inšpekcie práce, ktorej sa protokol týkal s poukazom na skutočnosť, že v protokole sa uvádza, že ide o protokol o výsledku inšpekcie práce, ktorá „bola vykonaná 27.02.2017 a 07.04.2017“. Aj túto námietku vyhodnotil krajský súd ako nedôvodnú, s čím sťažovateľ nesúhlasil. Právny názor krajského súdu uvedený v bode 33 napadnutého rozsudku bol podľa jeho názoru v rozpore s názorom uvedeným v bode 31 napadnutého rozsudku, v ktorom krajský súd konštatoval, že „...V tento deň obe fyzické osoby ... nastúpili na vykonávanie výkopových prác, a v ten istý deň bola vykonaná a ukončená inšpekcia práce“. Je zrejmé, že inšpekcia práce neprebíhala počas dvoch dní uvádzaných žalovaným v protokole, v opačnom prípade by protokol musel obsahovať aj uvedenie dvoch rozličných miest vykonania inšpekcie práce ako aj rozličných predmetov inšpekcie práce.

13. Sťažovateľ v priebehu inšpekcie práce predložil zásadnú argumentáciu vylučujúcu možnosť porušenia zákazu nelegálnej práce zo strany sťažovateľa a za týmto účelom poskytol žalovanému kompletnú dokumentáciu, označil svedkov na preukázanie svojich tvrdení a dokonca označil subjekt zodpovedný za vzniknutú situáciu, a to subdodávateľa - spoločnosť IOL, s.r.o. Bez ohľadu na to, že krajský súd odmietol vykonať navrhnuté dôkazy, bol povinný sa v odôvodnení napadnutého rozsudku s uvedenou argumentáciou vysporiadať.

#### IV.

14. Žalovaný vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti uviedol, že koniec doby nelegálneho zamestnávania nemohol inšpektor práce uviesť, nakoľko nemal vedomosť, do ktorého okamihu zamestnanci vykonávali prácu. Časť „Opatrenia“ je vypracovaná v súlade so zákonom č. 125/2006 Z. z. ako aj Metodikou NIP pre výkon inšpekcie práce. Inšpektor práce nemôže uložiť konkrétne opatrenia, nakoľko je na zamestnávateľovi, ako bude ďalej postupovať. Môže prestať využívať závislú prácu nelegálne zamestnávateľom, alebo s nimi môže uzatvoriť pracovnoprávny vzťah. Inšpektor práce nemôže navrhnúť konkrétne riešenie, napr. uzatvoriť pracovnoprávny vzťah z dôvodu zmluvnej voľnosti.

15. Ďalej žalovaný citoval § 13 ods. 1 a § 14 ods. 3 zákona č. 125/2006 Z. z., z ktorých je zrejmé, že dodatok č. 1 bol vypracovaný až po vyjadrení zamestnávateľa k protokolu, a teda po jeho prerokovaní. Zákon neukladá povinnosť prerokovať dodatok a takýto postup by ani nebol možný, nakoľko po prerokovaní dodatku by musel mať zamestnávateľ opäť možnosť vyjadriť sa k nemu, čím by vznikol nekonečný kruh.

16. Argumentáciu sťažovateľa považoval žalovaný za účelovú. Vychádzal zo zápisnice o podaní informácie K. E. a tiež z videozáznamu, na ktorom je zaznamenaný celý priebeh kontroly. Pri príchode inšpektorov práce bola obom fyzickým osobám položená otázka, pre akú firmu pracujú. K. E. odpovedal, že pre sťažovateľa, pričom aj na doplňujúcu otázku, či sú priamo jeho zamestnanci, odpovedal, že áno. Na otázku, kto im zadal prácu, uviedli, že Z. a dali inšpektorom telefonický kontakt na pána Z. J., ktorý okrem iného uviedol, že menovaní kopú sondu pre sťažovateľa. Ani jeden zamestnanec nespomenul spoločnosť IOL, s.r.o. a obaja zhodne uviedli, že nemajú uzatvorený pracovnoprávny vzťah. Je teda zrejmé, že dohoda o pracovnej činnosti, ktorá bola predložená na ústnom pojednávaní dňa 19.06.2017, uzatvorená dňa 01.02.2017 medzi K. E. a spoločnosťou IOL, s.r.o. bola vyhotovená dodatočne. Je vylúčené, aby si ani jeden zamestnanec nepamätal, že má uzatvorenú dohodu a aby si nepamätal ani spoločnosť, s ktorou ju má uzatvorenú. Okrem toho, ani jeden zo zamestnancov nebol v Sociálnej poisťovni nikdy prihlásený ako zamestnanec spoločnosti IOL, s.r.o.

17. Ďalej žalovaný citoval z vyjadrenia sťažovateľa k protokolu zo dňa 10.04.2017, v ktorom podľa jeho názoru priznal správny delikt. V tomto prvom vyjadrení potvrdil skutkový stav tak, ako bol zistený v protokole, t. j. že obaja zamestnanci pracovali pre sťažovateľa, a to na základe dohody s vedúcim výstavby Z. J.. Ak by bolo pravdivé tvrdenie o subdodávke spoločnosťou IOL, s.r.o., zamestnávateľ by na to nevyhnutne prišiel pri prešetrovaní, uviedol by to vo vyjadrení k protokolu a nemal by dôvod potrestať Z. J..

18. Je zrejmé, že pri väčších spoločnostiach nedohaduje prácu osobne štatutárny zástupca ani osobne neukladá prácu. Práca na konkrétnom pracovisku organizuje príslušný vedúci pracovník, v tomto prípade vedúci výstavby, ktorý koná v mene zamestnávateľa. T. E. G. K. E. nemôžu mať vedomosť o organizačnej štruktúre zamestnávateľa, a teda ani o tom, kto im môže povoliť prácu a uložiť úlohu. Obaja však pracovali v prítomnosti zodpovednej osoby zamestnávateľa a s jeho vedomím. Zodpovednosť zamestnávateľa za správny delikt je zodpovednosťou objektívnou, čo znamená, že zamestnávateľ je zodpovedný za nedostatok už tým, že k nemu došlo, a to bez ohľadu na to, či ide o zavinené alebo nezavinené konanie alebo opomenutie.

#### V.

19. Sťažovateľ v stanovisku k vyjadreniu žalovaného ku kasačnej sťažnosti uviedol, že po oboznámení sa so záznamom z inšpekcie práce uskutočnenej dňa 27.02.2017 dospel k záveru, že žalovaný odpovede

K. E. dezinterpretoval a treba mu vytknúť kladenie sugestívnych a kapciózných otázok K. E. G. T. E.. K. E. na otázku, či pracuje pre sťažovateľa alebo pre subdodávateľa, neodpovedal. Pokiaľ ide o reprodukciu rozhovoru medzi inšpektorom práce a zamestnancom sťažovateľa Z. J., zostáva uvedená reprodukcia v rovine sporného a sťažovateľom popretého tvrdenia žalovaného. Obrazovo-zvukový záznam totiž neumožňuje rozpoznať skutočné odpovede pána J.. K tvrdeniu žalovaného, že ani jeden zamestnanec nespomenul spoločnosť IOL, s.r.o., sťažovateľ uviedol, že ide len o dohady žalovaného bez opory vo vykonaných dôkazoch. Navyše, žalovaný nedisponuje odbornými znalosťami pre posúdenie mentálnych schopností K. E. G. T. E..

20. Nakoľko sťažovateľ mal obavu z prípadnej penalizácie žalovaným pre nevyhovenie jeho požiadavke, prijal určité opatrenia. Keďže si však nebol vedomý porušenia zákazu nelegálneho zamestnania, prijaté opatrenia sa nijako nedotýkali uvedenej problematiky, čo zjavne žalovanému pri čítaní jeho listu zo dňa 10.04.2017 uniklo. Sťažovateľ, nevedomý si porušenia zákazu nelegálneho zamestnávania, riešil so zamestnancom J. úplne inú problematiku (interný ticketový systém) a nie porušenie tohto zákazu. Ďalej uviedol, že model výkonu práce opísaný žalovaným nie je ani zďaleka jediným možným, pokiaľ ide o ukladanie pokynov zamestnancom. Je bežnou praxou, že na konkrétnom pracovisku si zamestnanec určuje postup sám alebo mu pokyny ukladá osoba, ktorá nie je zamestnancom zamestnávateľa, ale z pozície odberateľa ukladá pokyny zamestnancom svojho dodávateľa.

## VI.

21. Dňa 01.07.2019 bolo kasačnému súdu doručené podanie sťažovateľa v ktorom zotrval na svojom návrhu uvedenom v kasačnej sťažnosti. Prílohou tohto podania bolo okrem iného rozhodnutie Národného inšpektorátu práce č. PO/BEZ/2017/5518 zo dňa 21.05.2019, ktorým bolo zastavené konanie vo veci uloženia pokuty sťažovateľovi. V tejto súvislosti sťažovateľ uviedol, že nie je možné konštatovať, že z jeho strany došlo k porušeniu § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. a/ zákona č. 82/2005 Z. z. citujúc časť odôvodnenia predmetného rozhodnutia o zastavení konania. Zdôraznil, že Národný inšpektorát práce v tomto rozhodnutí okrem iného konštatoval, že „... predmetný skutok nepovažuje za dostatočne a náležite zistený, resp. za jednoznačne preukázaný inšpektorátom práce s prihliadnutím na vykonané dokazovanie počas celého správneho konania ako aj na výpovede svedkov...“.

22. Spáchanie správneho deliktu tak, ako je to uvedené v protokole v znení dodatku č. 1, nebolo v nadväzujúcom správnom konaní preukázané. Naopak, dôkazmi vykonanými v priebehu správneho konania sťažovateľ preukázal, že sa správneho deliktu, ktorý mu bol kladený za vinu, nedopustil. Sťažovateľ sa takto ocitol v paradoxnej situácii, kedy v správnom konaní preukázal, že sa správneho deliktu nedopustil, ale napriek tomu je naďalej evidovaný v Zozname fyzických osôb a právnických osôb, ktoré v predchádzajúcich piatich rokoch porušili zákaz nelegálneho zamestnávania.

## VII.

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. Orgány inšpekcie práce svojou činnosťou zabezpečujú dohľad nad dodržiavaním predpisov v oblasti pracovnoprávných vzťahov zamestnávateľmi, osobitných predpisov a v prípade zistenia porušenia zákonov, ktoré túto oblasť upravujú, disponujú aj sankčnou právomocou. Medzi jednu z povinností inšpektora práce v zmysle § 13 ods. 2 zákona č. 125/2006 Z. z. patrí povinnosť vypracovať protokol a ten prerokovať so zamestnávateľom alebo ním povereným zamestnancom, alebo s fyzickou osobou, ktorá je podnikateľom a nie je zamestnávateľom, a to v prípade zistenia nedostatkov u kontrolovaného zamestnávateľa alebo kontrolovanej fyzickej osoby. Pri vypracúvaní protokolu je povinný prihliadať na vyjadrenia a doklady uplatnené alebo predložené kontrolovaným zamestnávateľom alebo kontrolovanou fyzickou osobou, ktorá je podnikateľom a nie je zamestnávateľom, počas výkonu inšpekcie práce do prerokovania protokolu.

25. Podľa § 14 ods. 1 zákona č. 125/2006 Z. z., protokol obsahuje označenie príslušného inšpektorátu

práce, meno a priezvisko inšpektora práce, ktorý vykonal inšpekciu práce, označenie kontrolovaného zamestnávateľa alebo kontrolovanej fyzickej osoby, ktorá je podnikateľom a nie je zamestnávateľom, miesto a čas vykonania inšpekcie práce, predmet inšpekcie práce, zistené porušenia predpisov a záväzkov vyplývajúcich z kolektívnych zmlúv, podpis a vyjadrenie zamestnávateľa alebo ním povereného zamestnanca, alebo fyzickej osoby, ktorá je podnikateľom a nie je zamestnávateľom, k zisteným porušeniam predpisov a záväzkov vyplývajúcich z kolektívnych zmlúv a k ďalším skutočnostiam uvedeným v protokole, stanovisko inšpektora práce k tomuto vyjadreniu, dátum vypracovania a dátum prerokovania protokolu, podpis inšpektora práce a odtlačok pečiatky. Protokol obsahuje aj vyjadrenie právnickej osoby alebo fyzickej osoby ku skutočnostiam uvedeným v protokole, ktoré sa jej týkajú, ak ide o vyšetrowanie udalosti uvedenej v § 7 ods. 3 písm. b/. Ak bolo zistené porušenie zákazu nelegálnej práce alebo nelegálneho zamestnávania, protokol obsahuje aj čas, keď bolo porušenie zákazu nelegálnej práce alebo nelegálneho zamestnávania zistené, a ak boli preukázané, aj dohodnutú mzdu a dobu trvania nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania.

26. Podľa § 14 ods. 2 zákona č. 125/2006 Z. z., v protokole inšpektor práce navrhne opatrenia podľa § 12 ods. 2 písm. a/, uloží opatrenia podľa § 12 ods. 2 písm. b/, c/, g/, h/ a i/ a uloží povinnosť kontrolovanému zamestnávateľovi alebo kontrolovanej fyzickej osobe, ktorá je podnikateľom a nie je zamestnávateľom,

a) prijať opatrenia na odstránenie zistených porušení predpisov a záväzkov vyplývajúcich z kolektívnych zmlúv a ich príčin,

b) doručiť inšpektorátu práce v určenej lehote písomnú správu o splnení opatrení na odstránenie zistených porušení predpisov a záväzkov vyplývajúcich z kolektívnych zmlúv a ich príčin.

27. Z administratívneho spisu kasačný súd zistil, že protokolom bola sťažovateľovi uložená povinnosť prijať opatrenia na odstránenie nedostatkov zistených dňa 27.02.2017 inšpektormi práce a predložiť žalovanému informáciu o prijatých opatreniach na odstránenie zistených porušení predpisov a ich príčin v stanovenej lehote. Zisteným nedostatkom bolo porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania tým, že dňa 27.02.2017 o 14:00 hod. využíval závislú prácu dvoch fyzických osôb, a to T. E. G. K. E., ktorí vykonávali výkopové práce na pracovisku Južná trieda 82 v Košiciach bez toho, aby mal s nimi založený pracovnoprávny vzťah podľa Zákonníka práce. Obsah protokolu bol prerokovaný dňa 07.04.2017, sťažovateľ ho podpísal uvádzajúc, že vyjadrenie k zisteným skutočnostiam zašle do troch dní. Na vyjadrenie sťažovateľa k protokolu reagoval žalovaný vypracovaním dodatku č. 1 k protokolu.

28. Na tomto mieste je potrebné uviesť, že inšpekcia práce je konaním zákonom určeného správneho orgánu, ktorým predovšetkým dochádza k zisťovaniu skutkového stavu. Zistené skutočnosti spravidla slúžia ako podklad pre ďalší postup správneho orgánu, teda pre rozhodnutie, či má byť začaté vo veci správne konanie. Výsledky a závery inšpekcie sú zhrnuté v protokole o výsledku inšpekcie práce, ktorého náležitosti stanovuje § 14 zákona č. 125/2006 Z. z. Protokol predstavuje v následne začatom správnom konaní jeden z dôkazných prostriedkov, nezbavuje však správny orgán povinnosti vykonať v rámci správneho konania riadne dokazovanie, jeho výsledky riadne vyhodnotiť a vec v súlade so zákonom a základnými princípmi správneho konania posúdiť. Vo svetle ustálenej judikatúry je možné konštatovať, že hoci protokol o výsledku inšpekcie práce nemá formálne znaky rozhodnutia a nie je vydaný ako výsledok správneho konania, je spôsobilým predmetom súdneho prieskumu v rámci správneho súdnictva, avšak len v rozsahu vysporiadania sa žalovaného s námietkami kontrolovaného subjektu a v rozsahu uloženia povinností a opatrení inšpektorom práce. Vychádza sa z myšlienky, že protokol o výsledku inšpekcie je vydaný orgánom štátnej správy pri výkone jeho právomocí zverených mu osobitným zákonom, ktorý na základe zistenia porušenia povinností ukladá kontrolovanému subjektu povinnosť odstrániť zistené nedostatky v určenom termíne. Týmto určením povinností dochádza k autoritatívnemu zásahu do právnej sféry kontrolovaného subjektu.

29. Súdny prieskum protokolu je teda možný len za predpokladu, že obsahuje autoritatívne a vynútiteľné uloženie povinností kontrolovanému subjektu. V tomto prípade napadnutý protokol v znení jeho dodatku č. 1 takéto uloženie povinností, ktoré majú smerovať k náprave zistených nedostatkov, obsahuje. To znamená, že predpísaným spôsobom žalovaný autoritatívne zasiahol do právnej sféry sťažovateľa tým,

že mu uložil povinnosť, ktorej prípadné nesplnenie môže následne viesť k uloženiu sankcie. Nemožno však opomenúť, že možnosť súdneho prieskumu protokolu v znení jeho dodatku č. 1 je limitovaná na preskúmanie povinností určených v protokole a správne súdy sa v zásade môžu zaoberať len správnosťou zistení ohľadom porušenia povinností sťažovateľa, ktoré viedli k uloženiu povinností vynútiteľných uložením sankcie.

30. Pri posúdení dostatočnosti zistenia skutkového stavu správnymi orgánmi a tiež za účelom posúdenia zrozumiteľnosti, resp. nezrozumiteľnosti opatrení uložených v protokole, sa kasačný súd v prvom rade zameral na zodpovedanie otázky, či dôkazy zabezpečené inšpektormi práce v rámci nimi vykonávanej inšpekcie umožňujú v ich súhrne vysloviť skutkové závery uvedené v bode B) protokolu, a to najmä, či na takto formulovaných skutkových záveroch je možné a spravodlivé uložiť sťažovateľovi tie opatrenia, ktoré mu boli protokolom v časti „Opatrenia“ uložené. Kasačný súd dáva do pozornosti, že spôsobilosť protokolu ako dôkazného prostriedku preukázať protiprávne konanie na účely prípadného administratívneho konania o uložení sankcie sa preskúmava v prípade podania správnej žaloby v inom súdnom konaní. Je potrebné prízvukovať, že činnosť inšpektorov práce, ktorou zabezpečovali dôkazy pred vyhotovením protokolu a jeho dodatku č. 1, nie je možné vnímať ako správne konanie o uložení sankcie. Ich vyhotovením nešlo o realizáciu administratívneho trestania, v ktorom výrok rozhodnutia konštatujúci porušenie konkrétneho právneho predpisu a identifikujúci subjekt, ktorý sa takéhoto konania dopustil, musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného skutkového stavu a zodpovedať istým formálnym aj obsahovým náležitostiam.

31. Dostatočnosťou množiny zabezpečených a vykonaných dôkazov, správnosťou skutkových zistení ustálených na podklade týchto dôkazov a korektnosťou nadväzujúcej aplikácie príslušných právnych noriem na skutkový stav, sa v tomto konaní nemohol krajský a ani kasačný súd zaoberať, nakoľko predmetom súdneho prieskumu bol protokol v znení jeho dodatku č. 1 a nie rozhodnutie vydané v konaní o uložení sankcie, v ktorom predstavuje protokol v znení jeho dodatku č. 1 jeden z hlavných dôkazných prostriedkov (podkladov) pre vydanie meritórneho rozhodnutia. Uvedený limitovaný rámec súdneho prieskumu nemohol krajský a ani kasačný súd prekročiť.

32. Kasačný súd sa oboznámil aj s predloženým rozhodnutím Národného inšpektorátu práce č. PO/BEZ/2017/5518 zo dňa 21.05.2019, ktorým bolo zastavené správne konanie o uloženie pokuty sťažovateľovi za porušenie § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. a/ zákona č. 82/2005 Z. z. Je nesporné, že jedným z dôkazných prostriedkov v predmetnom konaní bol aj protokol v znení dodatku č. 1, avšak toto rozhodnutie o uložení sankcie v rámci tzv. administratívneho trestania nemá vplyv na preskúmanie zákonnosti protokolu v znení jeho dodatku č. 1, a to s poukazom na § 135 ods. 1 S.s.p. V zmysle uvedeného ustanovenia S.s.p. je na rozhodnutie správneho súdu rozhodujúci stav v čase právoplatnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo v čase vydania opatrenia orgánu verejnej správy, pričom predmetné rozhodnutie bolo vydané až následne dňa 21.05.2019. „Zásada viazanosti súdu právnym a skutkovým stavom, ktorý tu bol v dobe rozhodovania správnych orgánov, je jednou zo základných zásad súdneho prieskumu v správnom súdnictve, ktorá vychádza z jeho funkcie a účelu. Správne súdnictvo nie je ďalšou inštanciou v správnom konaní, ale stojí mimo sústavu správnych orgánov. Preto je prieskum správneho rozhodnutia fixovaný do minulosti.“ (T. Blažek, J. Jirásek, P. Molek, P. Pospíšil, V. Sochorová, P. Šebek: Soudní řád správní - online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016. K § 75).

33. V neposlednom rade je potrebné dodať, že konanie o uložení sankcie sťažovateľovi bolo zastavené z dôvodu uplynutia dvojročnej prekluzívnej lehoty, čo malo za následok zánik jeho administratívno-právnej zodpovednosti za správny delikt a tiež z dôvodu nedoplnenia dokazovania výsluchom navrhovaných svedkov, a teda nespoľahlivo zisteného skutkového stavu veci. Avšak, skutkový stav veci nebol dostatočne zistený v konaní o uložení sankcie a nie v konaní, v ktorom došlo k vydaniu protokolu v znení dodatku č. 1. K správnosti a zákonnosti protokolu či jeho dodatku č. 1 sa žalovaný v konaní o uložení sankcie nevyjadroval, nakoľko čakal na výsledok súdneho konania, v rámci ktorého sa mali protokol a dodatok č. 1 preskúmať. „Obiter dictum“ možno uviesť, že ak by nedošlo k zániku administratívno-právnej zodpovednosti sťažovateľa z dôvodu uplynutia dvojročnej prekluzívnej lehoty,

žalovaný by sa nepochybné zaoberal aj otázkou, či zistenia uvedené v protokole v znení jeho dodatku č. 1 sú dostatočným podkladom pre uloženie pokuty za spáchanie správneho deliktu, avšak rozhodnutie o zastavení tohto konania nemožno považovať za dôvod na zrušenie protokolu v znení jeho dodatku č. 1 tak, ako sa domnieva sťažovateľ. Predmetom tohto konania totiž nie je posúdenie administratívno-právnej zodpovednosti za správny delikt, ale len preskúmanie protokolu o výsledku inšpekcie a jeho dodatku, tvoriaceho jeden z možných podkladov pre prípadné konanie o uložení pokuty.

34. Skutkový stav zistený pre účely uloženia povinností a opatrení žalovaným v protokole považoval kasačný súd za dostatočný, jeho ustálenie bolo výsledkom starostlivého posúdenia a logického zvažovania jednotlivých dôkazov, ich dôkaznej hodnoty a sily. Aj následné právne posúdenie zodpovedá zásadám aplikácie práva súladnej s duchom právnej úpravy. V porovnaní s ostatnými dôkazmi neobstojí vierohodne tvrdenie sťažovateľa, že T. E. G. K. E. pre neho žiadnu prácu nevykonávali. Toto tvrdenie totiž nebolo sprevádzané žiadnym hodnoverným vysvetlením sťažovateľa, prečo uvedené osoby dňa 27.02.2017 vykonávali výkopové práce uvádzajúc, že pracujú pre sťažovateľa, čo potvrdil aj jeho zamestnanec Z. J.. V tejto súvislosti je potrebné prisvedčiť žalovanému, že dohoda o pracovnej činnosti, ktorá bola predložená na ústnom pojednávaní dňa 19.06.2017, uzatvorená dňa 01.02.2017 medzi K. E. a spoločnosťou IOL, s.r.o., pôsobí účelovo. Ak by tomu tak nebolo, sťažovateľ by ju predložil hneď vo vyjadrení k protokolu. Okrem toho, T. E. G. K. E. neboli nikdy prihlásení do Sociálnej poisťovne ako zamestnanci spoločnosti IOL, s.r.o. Uvedené zistenia, ktoré neboli sťažovateľom relevantným spôsobom spochybnené ani logicky vysvetlené, tvorili dostatočnú dôkaznú platformu pre konštatáciu žalovaného o porušení § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. a/ zákona č. 82/2005 Z. z. sťažovateľom.

35. Kasačný súd sa nestotožnil s námietkou sťažovateľa, že žalovaný nešpecifikoval konkrétne opatrenia, ktoré mal prijať za účelom odstránenia zistených nedostatkov, resp. porušení predpisov, čím malo dôjsť k porušeniu § 14 ods. 2 zákona č. 125/2006 Z. z., keďže žalovaný uložiac sťažovateľovi prijať nevykonateľné opatrenia a splniť nevykonateľné povinnosti spôsobil nepreskúmateľnosť protokolu. Je správny názor žalovaného, že inšpektorát práce nie je oprávnený určovať kontrolovanému subjektu konkrétny spôsob vykonania nápravy, ale len cieľ, t. j. konečný výsledok, ktorý sa má dosiahnuť. Cieľom bolo a je dosiahnutie takej úrovne dodržiavania pracovnoprávných predpisov a súvisiacich predpisov sociálneho zabezpečenia, aby u sťažovateľa v rámci jeho podnikateľskej činnosti nedochádzalo k porušovaniu zákazu nelegálneho zamestnávania, najmä, aby sa zistený nedostatok v budúcnosti neopakoval. Je na sťažovateľovi, akými konkrétnymi opatreniami nedostatky, zrozumiteľne opísané v časti B), odstráni. Najčastejšie to bude uzatvorením pracovnej zmluvy s osobami, ktoré pre neho vykonávajú činnosť vykazujúcu všetky znaky závislej práce.

36. Pokiaľ ide o námietku sťažovateľa, že žalovaný s ním neprerokoval dodatok č. 1, kasačný súd uvádza, že tento dodatok nedopĺňal nedostatky uvedené v protokole ani v ňom prijaté opatrenia a preto ho nebolo potrebné prerokovať. Dodatok č. 1 je súčasťou protokolu a inšpektor práce ho vyhotovil v zmysle § 14 ods. 3 písm. a/ zákona č. 125/2006 Z. z. a uviedol v ňom vyjadrenie sťažovateľa a svoje stanovisko k nemu. Zákon č. 125/2006 Z. z. ukladá povinnosť inšpektorovi práce vyhotoviť dodatok k protokolu a uviesť v ňom svoje stanovisko, avšak nezakotvuje povinnosť opätovného prerokovania protokolu či dodatku k nemu. Inšpektori práce prerokujú aj dodatok k protokolu v prípade, ak sa ním menia nedostatky uvedené v protokole tak, že sa mení aj skutkový popis, právna norma, ktorá mala byť porušená alebo sa konštatuje nový nedostatok s ohľadom na vyjadrenie kontrolovaného subjektu, prípadne vzhľadom na predložené nové dôkazy, alebo ak je potrebné prijať nové opatrenia podľa § 12 ods. 2 zákona č. 125/2006 Z. z. Ak sa dodatkom nemení protokol alebo ak sa ruší niektorý z nedostatkov alebo z prijatých opatrení, je to zmena v prospech kontrolovaného subjektu, ktorá nemá za následok poškodenie práv kontrolovaného subjektu a tento dodatok sa neprerokuje, nakoľko je súčasťou protokolu o výsledku inšpekcie práce. Vzhľadom na to, že dodatok č.1 neobsahoval žiadne nové nedostatky a bol sťažovateľovi riadne doručený, neboli jeho neprerokovaním poškodené jeho práva.

37. Nemožno súhlasiť ani s tvrdením sťažovateľa ohľadom absencie uvedenia doby trvania nelegálneho zamestnávania. V § 14 ods. 1 veta prvá zákona č. 125/2006 Z. z. zákonodarca zakotvil, aby v prípade zistenia porušenia zákazu nelegálnej práce alebo nelegálneho zamestnávania obsahoval protokol aj čas,

keď bolo porušenie zistené, a ak boli preukázané, aj dohodnutú mzdu a dobu trvania nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania. Čas zistenia porušenia je v protokole uvedený - deň 27.02.2017 o 14:00 hod., avšak dobu trvania nebolo možné v protokole špecifikovať z dôvodu, že čas ukončenia nelegálneho zamestnávania ešte nebol známy a záležalo práve na sťažovateľovi, kedy tento protiprávny stav odstráni.

38. Záverom je potrebné prisvedčiť sťažovateľovi, že evidencia v centrálnom verejne prístupnom Zozname fyzických a právnických osôb, ktoré v predchádzajúcich piatich rokoch porušili zákaz nelegálneho zamestnávania aj napriek tomu, že konanie vo veci vyvodenia administratívno-právnej zodpovednosti bolo zastavené, je nepochybne spôsobilá poškodiť jeho obchodné meno a zhoršiť jeho postavenie v hospodárskej súťaži. Je preto na sťažovateľovi, aby podal písomnú žiadosť príslušnému orgánu o výmaz z tohto zoznamu s poukazom na rozhodnutie o zastavení konania č. PO/BEZ/2017/5518 zo dňa 21.05.2019, nakoľko odpadol dôvod na evidovanie sťažovateľa v tomto zozname. V závislosti od výsledku konania o tejto žiadosti má žalobca právo využiť na ochranu svojich práv zákonom upravený postup.

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

40. O náhrade trov kasačného konania rozhodol Najvyšší súd Slovenskej republiky tak, že žalobcovi (sťažovateľovi), ktorý v tomto konaní nemal úspech, ich náhradu podľa § 167 ods. 1 a § 168 v spojení s § 467 ods. 1 S.s.p. nepriznal a žalovanému ich nepriznal, pretože mu právo na náhradu trov v konaní pred správnymi súdmi zásadne neprináleží.

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

#### **Poučenie:**

P o u č e n i e : Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.