

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 7Sžo/223/2015
Identifikačné číslo spisu: 7015200283
Dátum vydania rozhodnutia: 23.02.2017
Meno a priezvisko: JUDr. Zdenka Reisenauerová
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2017:7015200283.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu: C., zastúpený: JUDr. Marián Vojčík, advokát, so sídlom Mäsiarska 3, Košice proti žalovanému: Národný inšpektorát práce, so sídlom Masarykova 10, Košice, v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného zo dňa 12.01.2015 č. OPS/BEZ/2014/150 O-504/2014, o odvolaní žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Košiciach č. k. 6S/27/2015-44 zo dňa 25. júna 2015, jednohlasne, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Košiciach č. k. 6S/27/2015-44 zo dňa 25. júna 2015 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

1.

Krajský súd v Košiciach napadnutým rozsudkom č. k. 6S/27/2015-44 zo dňa 25. júna 2015 podľa ust. § 250j ods. 2 písm. e/ O.s.p. zrušil rozhodnutie žalovaného zo dňa 12.01.2015 č. OPS/BEZ/2014/150 O-504/2014, ako aj rozhodnutie Inšpektorátu práce Košice zo dňa 28.08.2014 č. 163/14/S a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie. Žalobcovi priznal právo na náhradu trov právneho zastúpenia v sume 355,65 eur, ako aj právo na náhradu súdneho poplatku 70,- eur, a žalovaného zaviazal k povinnosti zaplatiť trovy konania žalobcu na účet jeho právneho zástupcu, uvedený vo výroku rozsudku do 3 dní od právoplatnosti rozsudku.

Z odôvodnenia uvedeného rozhodnutia vyplýva, že krajský súd z administratívneho spisu zistil, že Inšpektorát práce Košice ako prvostupňový orgán rozhodnutím zo dňa 28.08.2014, č. k. 163/14/S podľa § 19 ods. 2 písm. a/ bodu 1 zákona č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce uložil žalobcovi pokutu vo výške 5.000,- eur za porušenie zákazu vyplývajúceho z ust. 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. b/ zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní v znení neskorších predpisov, spočívajúce v tom, že žalobca využíval dňa 12.02.2014 o 10:13 hod. závislú prácu fyzických osôb p. N. a p. W., mal s nimi založený pracovnoprávny vzťah podľa osobitného predpisu a nesplnil povinnosť podľa osobitného predpisu, čo bolo zistené inšpekciou práce vykonanou u žalobcu dňa 12.02.2014.

Proti uvedenému rozhodnutiu prvostupňového správneho orgánu podal odvolanie žalobca, v ktorom namietal, že rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu nevychádza z riadne zisteného a objektívne verifikovaného skutkového stavu z dôvodu, že správny orgán prvého stupňa nevykonal dokazovanie opätovnými výsluchmi žalobcu, ako aj ostatných osôb, a preto neustálil skutočnosť relevantnú pre posúdenie predmetného prípadu.

Žalovaný žalobou napadnutým rozhodnutím podľa ust. § 59 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil rozhodnutie Inšpektorátu práce Košice č. k. 163/14/S zo dňa 28.08.2014. Rozhodnutie žalovaného bolo doručené žalobcovi dňa 21.01.2015.

Krajský súd zákonnosť napadnutého rozhodnutia žalovaného správneho orgánu preskúmaval v intenciách ustanovení § 7 ods. 1, 3, písm. i/, j/ 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 účinného v čase konania a rozhodovania správnych orgánov v danej veci (ďalej len „zákon č. 125/2006 Z. z.“), súčasne v intenciách ustanovenia § 51, § 74 ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov a v intenciách ustanovenia § 3 ods. 1, 4 v spojení s § 32 ods. a s § 46 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov (správny poriadok), ktorú právnu úpravu citoval, postupom podľa ustanovení druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku.

Krajský súd v preskúmavanej veci dospel k záveru, že Inšpektorát práce Košice príslušný na rozhodnutie podľa zákona č. 125/2006 Z. z. v prvom stupni a Národný inšpektorát práce ako odvolací správny orgán v predmetnej veci nepostupovali v intenciách citovaných právnych noriem, vo veci si nezapadávali relevantné skutočnosti pre vydanie rozhodnutí, a preto ich rozhodnutia treba považovať za predčasné a súčasne oba správne orgány sa v konaní dopustili vady konania majúcej vplyv na zákonnosť rozhodnutia, z ktorého dôvodu napadnuté rozhodnutia súd nepovažoval za súladné so zákonom.

Krajský súd poukázal na to, že v kontexte s úpravou právnej teórie, ktorá v rámci verejnoprávnej zodpovednosti za protispoločenské konanie rozoznáva trestné činy, priestupky, iné správne delikty, ďalšej špecifikácii podliehajú správne disciplinárne delikty a správne delikty poriadkové, sa za delikt považuje len také porušenie povinnosti (konanie alebo opomenutie), ktoré konkrétny zákon takto označuje, pričom rozlišovacím kritériom medzi jednotlivými druhmi deliktov podľa závažnosti je miera ich typovej spoločenskej nebezpečnosti vyjadrenej v znakoch skutkovej podstaty, u iných správnych deliktoch a disciplinárnych deliktoch 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 správny 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 vyvozené 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. V konaniach zisťovania správneho deliktu, rozhodovania o vine páchatel'a za spáchanie deliktu a ukladaní sankcie zaň na základe analógie legis, teda treba postupovať v súlade so zásadami trestnoprávnej zodpovednosti v zmysle právnej úpravy v zákone č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov alebo trestného zákona.

Podľa názoru krajského súdu vzhľadom k tomu, že zákon č. 125/2006 Z. z. neustanovuje hmotnoprávnu a ani procesnoprávnu úpravu sankcionovania správnych deliktov, bolo potrebné v preskúmavanej veci vychádzať z právnej úpravy zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov, na ktorú zákonodarca aj pod čiarou znenia právnej normy ustanovenej v § 7 ods. 3 písm. j/ zákona č. 125/2006 Z. z. priamo odkazuje a na ktoré ust. § 74 ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch žalobca výslovne v žalobe poukazuje.

Konštatoval, že v predmetnej veci, keďže ide o preskúmavanie zákonnosti rozhodnutí a postupov správnych orgánov o postihu za správny delikt s uložením peňažnej pokuty, treba aplikovať na danú vec čl. 6 ods. 1 prvá časť Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd dohovoru, v zmysle ktorého každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o oprávnenosti akéhokoľvek trestného obvinenia proti nemu, keďže Slovenská republika článkom 1 ods. 2 ústavy sa zaviazala, že uznáva a dodržiava všeobecné záväzné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná a svoje ďalšie medzinárodné záväzky a uvedený dohovor sa podľa článku 154c ústavy stal súčasťou Právneho poriadku SR (publikovaný pod č. 209/1992 Zb.) a má prednosť pred zákonom, ak zabezpečuje väčší rozsah ústavných práv a slobôd. V danej súvislosti poukázal na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva, v zmysle ktorej treba pojmy „trestné obvinenie“ a „práva a záväzky občianskej povahy“, pokiaľ ide o rozsah aplikovateľnosti čl. 6 ods. 1 dohovoru vykladať autonómne od ich definovania vo vnútroštátnom právnom poriadku členských štátov dohovoru (pozri napr. rozsudok Neumeister v. Rakúsko z júla 1976). Súčasne poukázal aj na judikatúru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (napr. sp. zn. 3Sžn 68/2004, 3Sž 85/2007, 8Sžo 28/2007, 8Sžo 147/2008), uvádzajúc, že táto je jednotná v tom, že trestnoprávne princípy sa analogicky aplikujú i v správnom trestaní a že trestanie za správne delikty (priestupky, správne delikty právnických osôb a správne delikty fyzických osôb - podnikateľov) podlieha obdobnému režimu ako trestný postih za trestné činy. Z tohto hľadiska treba vykladať aj všetky záruky, ktoré sa poskytujú obvinenému.

Ďalej krajský súd poukázal aj na Odporúčanie výboru ministrov č. R(91) pre členské štáty o správnych sankciách, ktoré bolo schválené Výborom ministrov 13. februára 1991 na 452. Zasadnutí zástupcov ministrov, z obsahu ktorého vyplýva, že 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. V zmysle zásady č. 6 uvedeného odporúčania vo vzťahu k ukladaniu správnych sankcií je potrebné aplikovať aj nasledovnú zásadu: každá osoba, ktorá čelí správnej sankcii má byť informovaná o obvinení proti nej, mal by jej byť daný dostatočný čas na prípravu prípadu, s tým, že do úvahy sa vezme zložitnosť veci ako aj tvrdosť sankcie, ktorá by mohla byť uložená, osoba, prípadne jej zástupca, má byť informovaná o povahe dôkazov proti nej, má dostať možnosť vyjadriť sa (byť vypočutá) predtým ako sa prijme akékoľvek rozhodnutie, správny akt, ktorým sa ukladá sankcia, má obsahovať dôvody, na ktorých sa zakladá.

Krajský súd tiež poukázal na judikatúru Ústavného súdu SR, v zmysle ktorej neoddeliteľnou súčasťou princípov právneho štátu zaručeného v článku 1 ústavy je aj princíp právnej istoty a spravodlivosti (princíp materiálneho právneho štátu), ktorý spočíva okrem iného v tom, že všetky subjekty práva môžu odôvodnene očakávať, že príslušné štátne orgány budú konať a rozhodovať podľa platných právnych predpisov, že ich budú správne vykladať a aplikovať (napr. II. ÚS 10/99, tiež II. ÚS 234/03). Rešpektovanie princípu právnej istoty musí byť prítomné v každom rozhodnutí orgánov verejnej moci, a to tak v oblasti normotvornej, ako aj v oblasti aplikácie práva, keďže práve na ňom sa hlavne a predovšetkým zakladá dôvera občanov, ako aj iných fyzických osôb a právnických osôb k orgánom verejnej moci (IV.ÚS 92/09; ÚS 17/1999 Nález z 22. septembra 1999 Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu SR 1999, s. 365; zhodne I.ÚS 44/1999 Nález z 13. októbra 1999 Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu SR 1999, s. 382; I.ÚS 10/98; I.ÚS 54/02 Nález z 13. novembra 2002 Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu SR 2002 - II. polrok, s. 750).

Poukazom na právnu úpravu ustanovenú v čl. 2 ods. 2 a v čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky krajský súd konštatoval, že povinnosťou Národného inšpektorátu práce, ako aj Inšpektorátu práce Košice v danom prípade bolo vykonať výklad a aplikáciu právnej normy ustanovenej v § 3 ods. 2 v spojení s § 2 ods. 2 písm. a/ zákona č. 82/2005 Z. z. v kontexte s účelom tohto zákona s prihliadnutím

na všetky okolnosti daného prípadu.

Podľa názoru krajského súdu sa správny orgán prvého stupňa v konaní dopustil takej vady, ktorá mohla mať za následok nedostatočne zistený skutkový stav podmieňujúci zákonnosť jeho rozhodnutia, ktorý nedostatok neodstránil ani žalovaný. Poukazom na právnu úpravu ustanovenú v právnej norme § 7 ods. 3 písm. j/ zákona č. 125/2006 Z. z. a v § 74 ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb. konštatoval, že z administratívneho spisu žalovaného v danej veci nevyplýva, že by správny orgán so žalobcom prejednal priestupok kladený mu za vinu na ústnom pojednávaní, alebo že by sa žalobca odmietol dostaviť na ústne pojednávanie, na ktorú vadu žalobca upozorňoval v odvolaní žalobcu z 09.10.2014 a aj v žalobe, majúc za to, že na takúto procesnú vadu musí súd prihliadať z úradnej povinnosti, keďže má za následok odňatie práva žalobcovi na spravodlivý proces pred orgánom verejnej správy v zmysle článku 46 ods. 1 ústavy.

Považujúc uvedené procesné pochybenie za dostatočný dôvod pre zrušenie rozhodnutia žalovaného správneho orgánu v zmysle § 250j ods. 2 písm. e/ O.s.p., krajský súd sa ďalšími odvolacími námietkami žalobcu nezaoberal. Podľa § 250j ods. 2 písm. e/ O.s.p. zrušil preskúmané rozhodnutie žalovaného správneho orgánu a aj rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie.

O náhrade trov konania krajský súd rozhodoval podľa § 250k ods. 1 O.s.p. v spojení s § 246c ods. 1 O.s.p. Žalobcovi priznal právo na náhradu trov konania, ktoré mu vznikli zaplatením súdneho poplatku za žalobu a v sume 70,- eur a právo na náhradu trov právneho zastúpenia v zmysle vyhlášky č. 655/2004 Z. z. o odmenách a náhradách advokátov za poskytovanie právnych služieb v znení neskorších predpisov za 2 úkony právnej služby.

2.

Proti uvedenému rozsudku krajského súdu podal v zákonnej lehote odvolanie žalovaný. Navrhoval, aby odvolací súd napadnutý rozsudok Krajského súdu v Košiciach č. k. 6S/27/2015-44 zo dňa 25. júna 2015 zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie a rozhodnutie.

Žalovaný v dôvodoch odvolania namietal, že rozhodnutie súdu prvého stupňa vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci a nesprávne vyhodnoteného skutkového stavu, čo je dôvod na jeho zrušenie podľa § 221 ods. 1, písm. h/ O.s.p.

Poukazom na skutkové zistenia v danej veci žalovaný nesúhlasil s argumentáciou prvostupňového súdu. K tvrdeniu súdu prvého stupňa, že inšpekčné orgány si nezadovážili relevantné skutočnosti pre vydanie rozhodnutí uviedol, že inšpektorát práce svoje závery ohľadne porušenia zákazu nelegálneho zamestnávania zakotveného v § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. b/ zákona č. 82/2005 Z. z. oprel o také dôkazy, ktoré poskytujú dostatočnú skutkovú oporu tvrdeniu o využívaní závislej práce fyzických osôb N. žalobcom bez toho, aby si tento splnil povinnosť podľa osobitného predpisu spočívajúcu v prihlásení do Sociálnej poisťovne. Dôvodil, že týmito dôkazmi sú obstarané výpovede vyššie menovaných a aj samotného žalobcu zachytené v zápisniciach o podaní informácie zo dňa 12.02.2014, z ktorých jednoznačne vyplýva, že činnosť nimi realizovaná tohto dňa o 10:13 hod. vykazuje znaky závislej práce, tak ako ju definuje § 1 ods. 2 zákona č. 311/2001 Z. z. Zákonníka práce v znení neskorších predpisov. Poukazom na obsah vyhotoveného protokolu o výsledku inšpekcie práce č. IKO- 36-59-1.2/P- A25-14 zo dňa 18.02.2014 uviedol, že namietaná konštatácia súdu prvého stupňa ohľadne nezadováženia relevantných skutočností nie je argumentom na základe, ktorého by bolo možné považovať postup súdu za legitímny dostatočne právne podložený. Výtýkal súdu prvého stupňa, že v odôvodnení napadnutého rozsudku sa žiadnym bližším spôsobom nezaoberal dôvodmi, pre ktoré žalobou napadnuté rozhodnutie považoval za predčasné, nevychádzajúce z riadne zisteného a objektívne verifikovaného skutkového stavu z dôvodu nevykonania opätovného výsluchu žalobcu a ostatných osôb, najmä pokiaľ Inšpektorát práce Košice preukázateľne prostredníctvom inšpektorov práce vyslúchol žalobcu, p. N. a p. W., o čom spísal zápisnice o podaní informácie zo dňa 12.02.2014.

Žalovaný ďalej uviedol, že z predmetných zápisníc jednoznačne vyplýva, že všetci vyššie menovaní zhodne potvrdili, že N. H. a W. A. pracovali odo dňa 11.02.2014, že sa na výkone práce dohodli so žalobcom a taktiež si dohodli odmenu.

Žalovaný nesúhlasil ani s konštatáciu prvostupňového súdu, že správne orgány tým, že nenariadili vo veci ústne pojednávanie zaťažili svoje rozhodnutie takou vadou, ktorá mala vplyv na ich zákonnosť. Uviedol, že zákon o inšpekcii práce v ustanovení § 21 ods. 3 výslovne upravuje, že na konanie podľa § 19 a § 20 sa vzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní. Poukazom na právnu úpravu ustanovenú v § 21 uvedeného zákona dôvodil, že z dikcie uvedenej právnej úpravy vyplýva, že ponecháva výlučne na úvahe správneho orgánu, či toto ústne pojednávanie nariadi alebo nie. Upriamil pozornosť na skutočnosť, že oprávnenie inšpektorátu práce uložiť žalobcovi pokutu za porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania nevyplývalo z § 7 ods. 3 písm. j/ zákona o inšpekcii práce, ale z § 7 ods. 3 písm. i/ tohto zákona, podľa ktorého inšpektorát práce rozhoduje o uložení pokút podľa § 19 (za správne delikty), § 20 a osobitného predpisu. Súhlasiac s analogickým použitím zákona o priestupkoch vyslovil názor, že v danom prípade sa jej použitie aj vzhľadom na skutočnosť, že správny poriadok obsahuje samostatnú úpravu inštitútu ústneho pojednávania, javí ako nadbytočné a právne neupotrebitelné. Tiež poukázal na to, že zmyslom analógie je, aby sa normatívny právny akt aplikoval na prípad, ktorý nie je výslovne upravený právnou normou, čo v prejednávanej veci naplnené nebolo. V danej súvislosti poukázal na rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 10Sžso 28/2014 zo dňa 15. apríla 2015 a súčasne na názor uvedený v publikácii Správne trestanie v judikatúre NS SR. In. Správne súdnictvo a rekodifikácia civilného práva procesného, Pôsobnosť a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike, Kukliš, Ľuboš, v zborníku príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie, Bratislava, Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2012, str. 327 - 436. Ďalej žalovaný súhlasiac s uplatniteľnosťou trestnoprávných princípov v správnom konaní v súlade s čl. 6 Odporúčania výboru ministrov č. R(91), uviedol, že analógia s trestným či priestupkovým konaním by mala byť použitá len v tom prípade, ak normy upravujúce trestanie za správne delikty neposkytujú riešenie vzniknutého problému tak, ako o tom pojednáva citovaný rozsudok. Vo vzťahu k uvedenému žalovaný doplnil, že žalobca ako osoba čeliaca správnej sankcii bol informovaný o obvinení proti nemu, mal poskytnutý dostatočný priestor na prípravu svojej obhajoby, bol informovaný o povahe dôkazov proti nemu a bolo mu umožnené vyjadriť sa ústne aj písomne predtým, ako bolo prijaté vo veci rozhodnutie, dôkazom o čom je zápisnica o podaní informácie zo dňa 12.02.2014 spísaná so žalobcom, vyjadrenie žalobcu k protokolu a jeho vyjadrenie k začatiu správneho konania. Žalovaný mal zato, že uvedené potvrdzuje, že žalobcovi boli priznané rovnaké záruky ako priznáva obvinenému uvedené Odporúčanie. Konštatoval, že vzhľadom k uvedenému nie je možné prijať úsudok, že zo strany správnych orgánov došlo v dôsledku nenariadenia ústneho pojednávania k odňatiu práva žalobcovi na spravodlivý proces. V danej súvislosti poukázal aj na rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3Sžo 21/2014 zo dňa 07.10.2014, v ktorom súd konštatoval, že otázka zásad vzťahujúcich sa na správne trestanie je veľmi všeobecná a Odporúčanie Rady Európy R(91)1 zo dňa 13.02.91 možno použiť len ako legislatívnu pomôcku pre výklad zákona.

3.

Žalobca sa k odvolaniu žalovaného vyjadril tak, že sa v plnom rozsahu stotožnil s rozsudkom krajského súdu, považujúc ho za vecne správny a zákonný. Navrhoval napadnutý rozsudok krajského súdu potvrdiť a žiadal priznať náhradu trov odvolacieho konania.

4.

Podľa § 492 ods. 2 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok účinný od 01.07.2016 odvolacie konania podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku začaté pred dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona sa dokončia podľa doterajších predpisov.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 O.s.p. v spojení s § 492 ods. 1, 2 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok - ďalej len „S.s.p.“) preskúmal napadnutý rozsudok

krajského súdu ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo v medziach podaného odvolania žalovaného (§ 246c ods. 1 prvá veta O.s.p. a § 212 ods. 1 O.s.p., § 492 ods. 2 S.s.p.), odvolanie prejednal bez nariadenia odvolacieho pojednávania (§ 250ja ods. 2 O.s.p., § 492 ods. 2 S.s.p.), a dospel k záveru, že odvolanie je dôvodné.

Predmetom odvolacieho konania v danej veci bol rozsudok, ktorým krajský súd vyhovel žalobe tak, že podľa ust. § 250j ods. 2 písm. e/ O.s.p. zrušil napadnuté rozhodnutie žalovaného zo dňa 12.01.2015 č. OPS/BEZ/2014/150 O-504/2014 v spojení s prvostupňovým správny rozhodnutím Inšpektorátu práce Košice zo dňa 28.08.2014 č. 163/14/S a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie.

Odvolací súd preskúmal rozsudok súdu prvého stupňa ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, pričom v rámci odvolacieho konania skúmal aj napadnuté rozhodnutie žalovaného správneho orgánu v spojení s rozhodnutím prvostupňového správneho orgánu, ako aj konania im prechádzajúce, najmä z toho pohľadu, či sa súd prvého stupňa vysporiadal so zásadnými námietkami uvedenými v žalobe a z takto vymedzeného rozsahu, či správne posúdil zákonnosť a správnosť napadnutého rozhodnutia žalovaného.

Predmetom preskúmvacieho konania v danej veci bolo rozhodnutie žalovaného správneho orgánu, ktorým žalovaný s konečnou platnosťou rozhodol o porušení právnej povinnosti žalobcom vyplývajúcej mu z ust. 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. b/ zákona č. 82/2005 Z. z., o jeho vine a uložení administratívnej sankcie.

Najvyšší súd v procese posudzovania zákonnosti napadnutého rozsudku súdu prvého stupňa vychádzal zo skutkových zistení vyplývajúcich z administratívneho spisu, na ktoré poukázal už súd prvého stupňa v odôvodnení napadnutého rozsudku.

Odvolací súd upriamuje pozornosť na to, že súd v procese súdneho prieskumu nie je súdom skutkovým. Jeho úlohou pri preskúvaní zákonnosti rozhodnutia a postupu správneho orgánu podľa piatej časti druhej hlavy Občianskeho súdneho poriadku upravujúcej rozhodovanie o žalobách proti rozhodnutiam a postupom správnych orgánov (§§ 247 a nasl. O.s.p.) je posudzovať, či správny orgán príslušný na konanie si zadovážil dostatok skutkových podkladov pre vydanie rozhodnutia, či zistil vo veci skutočný stav, či konal v súčinnosti s účastníkom konania, či rozhodnutie bolo vydané v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi a či obsahovalo zákonom predpísané náležitosti, teda či rozhodnutie správneho orgánu bolo vydané v súlade s hmotnoprávnymi ako aj s procesnoprávnymi predpismi. Súdny prieskum zákonnosti rozhodnutia žalovaného správneho orgánu je určený rozsahom dôvodov uvedených v žalobe, ktorými žalobca namietala nezákonnosť rozhodnutia správneho orgánu, tvrdiac, že nezákonným rozhodnutím správneho orgánu a postupom mu predchádzajúcim bol ukrátený na svojich hmotnoprávných alebo procesnoprávných právach. Zákonnosť rozhodnutia správneho orgánu je podmienená zákonnosťou postupu správneho orgánu predchádzajúcemu vydaniu napadnutého rozhodnutia.

V rámci správneho prieskumu súd teda skúma aj procesné pochybenia správneho orgánu namietané v žalobe, či uvedené procesné pochybenie správneho orgánu je takou vadou konania pred správny orgánom, ktorá mohla mať vplyv na zákonnosť napadnutého rozhodnutia (§ 250i ods. 3 O.s.p.).

Pri preskúvaní zákonnosti rozhodnutia je pre súd rozhodujúci skutkový stav, ktorý tu bol v čase vydania napadnutého rozhodnutia. Súd môže vykonať dôkazy nevyhnutné na preskúvanie napadnutého rozhodnutia (§ 250i ods. 1 O.s.p.).

Ak správny orgán podľa osobitného zákona rozhodol o spore alebo o inej právnej veci vyplývajúcej z občianskoprávných, pracovných, rodinných a obchodných vzťahov (§ 7 ods. 1) alebo rozhodol o uložení sankcie, súd pri preskúvaní tohto rozhodnutia nie je viazaný skutkovým stavom zisteným správny orgánom. Súd môže vychádzať zo skutkových zistení správneho orgánu, opätovne vykonať dôkazy už vykonané správny orgánom alebo vykonať dokazovanie podľa tretej časti druhej hlavy (§ 250i ods. 2 O.s.p.).

Do uvedenej právnej normy bola transformovaná požiadavka tzv. „plnej jurisdikcie“ ako atribútu práva na spravodlivý proces, v zmysle ktorej súd pri svojom rozhodovaní nesmie byť obmedzený v skutkových otázkach len tým, čo vo veci zistil správny orgán, a to ani čo do rozsahu vykonaných dôkazov, ani ich obsahu a hodnotenia zo známych hľadísk závažnosti, zákonnosti a pravdivosti. Súd teda celkom samostatne a nezávisle hodnotí správnosť a úplnosť skutkových zistení zadovaných správnym orgánom, a ak pritom zistí skutkové, či (procesné) právne pochybenia, môže v zrušujúcom rozhodnutí správnemu orgánu uložiť povinnosť na ich odstránenie, nahradenie alebo doplnenie, alebo tak urobí sám.

Odvolací súd zistil, že v danej veci súd prvého stupňa v procese súdneho prieskumu napadnutého rozhodnutia žalovaného náležite nepostupoval v zmysle procesných pravidiel zákonodarcom nastolených v druhej hlave piatej časti Občianskeho súdneho poriadku citovaných vyššie, keď súdny prieskum napadnutého rozhodnutia žalovaného vykonal v nedostatočnom rozsahu pri výslovne formalistickej aplikácii právnej úpravy procesnoprávneho charakteru, pričom opomenul účel a cieľ administratívneho trestania zákonodarcom predpokladaným v právnej úprave zákona o inšpekcii práce, majúce za následok, že v konečnom dôsledku ostatné žalobné dôvody namietané žalobcom v žalobe ponechal bez povšimnutia.

Podľa čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát.

Podľa čl. 2 ods. 2 ústavy štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

Podľa čl. 152 ods. 4 ústavy výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou.

Základom interpretácie a aplikácie čl. 1 ods. 1 ústavy je zabezpečenie materiálneho a nie formálneho právneho štátu. Ústavný súd SR princíp materiálneho právneho štátu prezentoval v právnom názore: „V právnom štáte, v ktorom sú ako neoddeliteľné súčasťou iných stelesnené princípy, ako sú právna istota a spravodlivosť (princíp materiálneho právneho štátu), čo možno spoľahlivo vyvodiť z čl. 1 ústavy, sa osobitný dôkaz kladie na ochranu tých práv, ktoré sú predmetom jej úpravy. Povinnosťou všetkých štátnych orgánov je zabezpečiť reálnu možnosť ich uplatnenia tými subjektmi, ktorými boli priznané“ (ÚS 17/1999, Nález z 22. septembra 1999. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu SR 1999, s. 365; zhodne I.ÚS 44/1999, Nález z 13. októbra 1999. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu SR 1999, s. 382, I.ÚS 10/98“). (I.ÚS 54/02. Nález z 13. novembra 2002. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu SR 2002 - II. polrok, s. 750, nález Ústavného súdu SR č. PL. ÚS 22/06). Judikatúra ústavného súdu tiež kladie dôraz, že v súlade s čl. 1 ods. 1 ústavy s uplatňovaním princípu právnej istoty v právom štáte sa spája požiadavka všeobecnosti, platnosti, trvácnosti, stability, racionálnosti a spravodlivého obsahu právnych noriem; medzi ústavné princípy vlastné právnomu štátu patrí aj zákaz svojvôle v činnosti štátnych orgánov, ako aj zásada primeranosti, resp. proporcionality (m. m. PL. ÚS 1/04).

Základnou premisou materiálneho právneho štátu sa prezentuje všeobecná záväznosť práva pre všetkých. To znamená, že štátne orgány, orgány územnej samosprávy, právnické osoby s právomocou rozhodovania o právach a povinnostiach, ako aj každý jednotlivec musí konať tak, ako určuje právny poriadok.

Z citovaného článku 152 ods. 4 ústavy vyplýva, že výklad a uplatňovanie všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s ústavou. Vplyvom ústavy dochádza k vsunutiu jej obsahovo-hodnotových vlastností do všeobecných pojmov zákona tak, aby bol zabezpečený ústavne konformný výklad. Požiadavka na ústavne konformnú aplikáciu a výklad zákona je súčasťou zákonnosti rozhodnutia ako individuálneho správneho aktu. Dikcia zákona nemôže byť interpretovaná izolovane, mimo zmyslu a

účelu zákona, cieľa právnej regulácie, ktorý zákon sleduje. Orgány štátu, ako aj iné právnické subjekty realizujú svoju rozhodovaciu právomoc sú pri výkone svojej moci povinné postupovať v zmysle čl. 2 ods. 2 ústavy, s prihliadnutím na to, že súčasne sú viazané aj právnou úpravou obsiahnutou v medzinárodných zmluvách, ktorými je Slovenská republika viazaná (čl.7 Ústavy SR) a po vstupe Slovenskej republiky do Európskeho spoločenstva, Európskej únie postupovať tiež v súlade s právnymi záväznými predpismi Európskeho spoločenstva, Európskej únie.

Z uvedeného vyplýva, že pre zabezpečenie materiálneho právneho štátu povinnosťou mocenských orgánov štátu, ako aj iných právnických subjektov, realizujú svoju rozhodovaciu právomoc, je nielen konať a rozhodovať na základe a v súlade so zákonom v zmysle čl. 2 ods. 2 ústavy, ale ich povinnosťou je aj konať v súlade s právnou úpravou obsiahnutou v medzinárodných zmluvách, ktorými je Slovenská republika viazaná (čl. 7 Ústavy SR).

Odvolací súd súhlasí s argumentáciou súdu prvého stupňa, že v konaniach administratívneho trestania je potrebné postupovať aj v súlade s čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v znení protokolov č. 3, 5 a 8, (ďalej len „Dohovor“) dojednaný v Ríme 4. novembra 1950, a ďalšie zmluvné dokumenty na tento Dohovor nadväzujúce, ku ktorému pristúpila Česká a Slovenská Federatívna Republika dňa 21. februára 1991 v Madride a ktorý bol publikovaný v Zbierke zákonov pod č. 209/1992 Zb. Uvedený Dohovor v súlade s čl. 7 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky má prednosť pred zákonom.

Podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o oprávnenosti akéhokoľvek trestného obvinenia proti nemu. Rozsudok musí byť vyhlásený verejne, ale tlač a verejnosť môžu byť vylúčené buď po dobu celého, alebo časti procesu v záujme mravnosti, verejného poriadku alebo národnej bezpečnosti v demokratickej spoločnosti, alebo keď to vyžadujú záujmy maloletých alebo ochrana súkromného života účastníkov alebo, v rozsahu považovanom súdom za úplne nevyhnutný, pokiaľ by, vzhľadom na osobitné okolnosti, verejnosť konania mohla byť na ujmu záujmom spoločnosti.

Aj judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej aj „ESLP“) kladie dôraz na to, že vzhľadom na nedostatok špeciálnej právnej úpravy pri posudzovaní správneho deliktu a rozhodovaní o ňom ako aj pri ukladaní sankcie je potrebné postupovať „*analogiae legis*“ podľa ustanovení obsahujúci trestnoprávnu úpravu, čo vyplýva zo znenia čl. 6 ods. 1 Dohovoru, keď Dohovor v článku 6 ods. 1 veta prvá uvádza „akéhokoľvek trestné obvinenie“, z ktorej právnej úpravy aj v zmysle ustálenej judikatúry Ústavného súdu SR (nález sp. zn. III. ÚS 571/2015-47 zo dňa 12. apríla 2016), ako aj Najvyššieho súdu SR (rozsudok sp. zn. 8SŽ/18,22,23,24/2011 zo dňa 24. novembra 2011) vyplýva nevyhnutnosť poskytnúť každému subjektu, ktorému sa kladie za vinu spáchanie deliktu a ukladá sa mu zaň sankcia, záruky a práva, ktoré sú zakotvené v trestnom zákone a trestnom poriadku nielen obvinenému z trestného činu, ale aj subjektu, voči ktorému je vyvodzovaná administratívna zodpovednosť.

Vychádzajúc z uvedeného povinnosťou správneho orgánu v konaní o administratívnom delikte a uložení sankcie pre nedostatok špeciálnej úpravy administratívneho trestania je postupovať „*analogiae legis*“ podľa ustanovení obsahujúci trestnoprávnu úpravu, a teda poskytnúť subjektu, voči ktorému je vyvodzovaná administratívna zodpovednosť záruky a práva, ktoré sú zakotvené v trestnom zákone a trestnom poriadku obvinenému z trestného činu. To však neznamená, že povinnosťou správneho orgánu v konaní o administratívnom delikte je postupovať striktne podľa ustanovení Trestného poriadku a Trestného zákona, čo je len povinnosťou orgánov činných v trestnom konaní.

Zo skutkových zistení vyplývajúcich z administratívneho spisu v danej veci je zřejmé, že Inšpektorát práce Košice rozhodnutím č. 163/14/S z 28.08.2014 podľa § 19 ods. 2, písm. a/ bod 1 zákona č. 125/2006 Z. z. žalobcovi uložil sankciu - pokutu v sume 5.000,- € za porušenie povinnosti § 3 ods. 2, v spojení s § 2 ods. 2, písm. b/ zákona o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní, na tom skutkovom základe, že žalobca využíval dňa 12.02.2014 o 10:13 hod závislú prácu fyzických osôb: N., s ktorými

mal založený pracovnoprávny vzťah podľa osobitného predpisu - Dohoda o vykonaní práce zo dňa 11.02.2014 a nesplnil si povinnosť podľa osobitného predpisu - neprihlásil zamestnancov do registra poistencov podľa § 231 ods. 1 písm./ bod 1 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov. Na základe odvolania žalobcu žalovaný uvedený prvostupňové rozhodnutie potvrdil a odvolanie zamietol. Žalobca v odvolaní proti prvostupňovému správne rozhodnutiu a v žalobe predovšetkým namietal nedostatočne zistený skutkový stav a vadu konania, ktorá mohla mať za následok nezákonnosť rozhodnutí správnych orgánov oboch stupňov spočívajúca v tom, že správne orgány nevykonali opätovný výsluch žalobcu a označených zamestnancov.

Podľa § 7 ods. 1, ods. 3 zákona č. 125/2006 Z. z. Inšpektoráty práce sú orgány štátnej správy. Inšpektoráty práce sú rozpočtové organizácie. 11) Sídla a územné obvody inšpektorátov práce sú zhodné so sídlami a územnými obvody krajov. Dozor nad dodržiavaním právnych predpisov a ostatných predpisov na zaistenie bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci na pracoviskách jadrového zariadenia vykonáva Inšpektorát práce Nitra na celom území Slovenskej republiky. Generálny riaditeľ môže písomne určiť inšpektorát práce, ktorý vykoná úlohy podľa odseku 3, aj v územnom obvode iného inšpektorátu práce v rozsahu jeho písomného poverenia; v tomto rozsahu úlohy podľa odseku 3 nevykoná inšpektorát práce, v ktorého územnom obvode ich vykoná inšpektorát práce určený v písomnom poverení.

Inšpektorát práce i) rozhoduje o uložení pokút podľa § 19, 20 a osobitného predpisu, (Napríklad § 37 zákona č. 462/2007 Z. z., § 14 a 15 zákona č. 307/2014 Z. z.), j) prejednáva priestupky, rozhoduje o uložení pokút za priestupky a o zákaze činnosti podľa osobitných predpisov, (Zákon Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov).

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.

Podľa § 21 ods. 3 zákona č. 125/2006 Z. z. Na konanie podľa § 4 písm. e/, § 6 ods. 1 písm. b/, d/ a e/, § 7 ods. 3 písm. d/, e/, i/ a s/, ods. 8 písm. b/ a ods. 9, § 12 ods. 2 písm. d/ až f/, § 19 a 20 sa vzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní, (Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov.) ak tento zákon neustanovuje inak. Všeobecné predpisy o správnom konaní sa nevzťahujú na vydanie oprávnenia, preukazu, osvedčenia a povolenia podľa tohto zákona.

Skutkové zistenia danej veci potvrdzujú, že Inšpektorát práce uložil žalobcovi pokutu podľa § 19 ods. 2 písm. a/ bod 1/ zákona č. 125/2006 Z. z. za porušenie právnej povinnosti na úseku nelegálneho zamestnávania, pretože zistil, že žalobca dňa 12.02.2014 využíval prácu fyzických osôb na základe dohody o výkone práce uzatvorenej dňa 11.02.2014 a neprihlásil ich do Sociálnej poisťovne, pričom tak urobil až následne po zistení porušenia právnej pomoci inšpektormi. Zákonodarca na konanie podľa § 19 uvedeného zákona stanovil správne orgánu povinnosť postupovať podľa právnej úpravy správneho poriadku (§ 21 ods. 3 označeného zákona). Zákon č. 125/2006 Z. z. ani správny poriadok neustanovuje špeciálnu právnu úpravu postupu správneho orgánu na konanie a rozhodovanie o administratívnom delikte, a preto vychádzajúc z uvedeného vyššie bolo povinnosťou správneho orgánu v konaní a zisťovaní porušenia právnej povinnosti a vydania rozhodnutia o uznaní žalobcu za vinného z porušenia právnej povinnosti a uloženia sankcie za administratívny delikt postupovať analogicky v zmysle trestnoprávnej úpravy tak, aby žalobcovi ako subjektu obvineného z administratívneho deliktu boli zabezpečené záruky, ktoré trestnoprávna úprava zaručuje obvinenému z trestného činu, a to predovšetkým právo na obhajobu svojich práv, spočívajúce v jeho práve vyjadrovať sa ku všetkým skutočnostiam kladeným mu za vinu. Vychádzajúc z právnej úpravy ustanovenej v § 19 v spojení s § 21 ods. 3 zákona č. 125/2006 Z. z. zákonodarca výslovne nestanoví Inšpektorátu práce povinnosť vo veci administratívneho trestania nariadiť ústne pojednávajúce. Z týchto dôvodov pokiaľ správne orgány v danom prípade nenariadili ústne pojednávajúce za účelom opätovného výsluchu žalobcu, nepostupovali v konaní v rozpore so zákonom, a teda nezaťažili konanie takou vadou, ktorá by mohla mať sama osebe za následok nezákonnosť rozhodnutia, a na ktorú by musel súd v procese súdneho prieskumu prihliadať z

úradnej povinnosti.

Vzhľadom k uvedenému súd prvého stupňa v danom prípade skutkové zistenia vyplývajúce z administratívneho spisu vo vzťahu k procesnému pochybeniu žalovaného v oboch stupňoch nesprávne právne posúdil, pričom sa nijak nevyporiadal s ostatnými žalobnými námietkami žalobcom namietanými v jeho žalobe.

Odvolací súd vychádzajúc z dôvodov uvedených vyššie považoval odvolacie námietky žalovaného za dôvodné, a preto napadnutý rozsudok krajského súdu podľa § 250ja ods. 3 veta druhá O.s.p. v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá O.s.p. a s § 221 ods. 1, písm. h/, ods. 2 O.s.p. a podľa § 492 ods. 2 S.s.p. zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

V ďalšom konaní bude povinnosťou prvostupňového súdu v intenciách názoru odvolacieho súdu opätovne v medziach podanej žaloby preskúmať zákonnosť rozhodnutia a postupu žalovaného v spojení s rozhodnutím a postupom prvostupňového správneho orgánu a vo veci opätovne rozhodnúť, a svoje rozhodnutie aj riadne a presvedčivo odôvodniť, vysporiadajúc sa so zásadnými žalobnými námietkami žalobcu.

V novom rozhodnutí krajský súd opätovne rozhodne o náhrade trov konania, vrátane o náhrade trov tohto odvolacieho konania (§ 224 ods. 3 v spojení s § 246c ods. 1 vety prvej O.s.p. a s § 492 ods. 2 S.s.p.).

Povinnosťou súdu prvého stupňa v ďalšom konaní bude prihliadnuť aj na zmeny procesných noriem od 1. júla 2016 v súvislosti s nadobudnutím účinnosti Správneho súdneho poriadku.

Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky jednohlasne (§ 3 ods. 9 veta tretia zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom od 1. mája 2011).

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu opravný prostriedok n i e j e prípustný.