

Súd: Najvyšší súd SR  
Spisová značka: 8Asan/20/2019  
Identifikačné číslo spisu: 8018200116  
Dátum vydania rozhodnutia: 20.02.2020  
Meno a priezvisko: Mgr. Peter Melicher  
Funkcia: sudca  
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2020:8018200116.1

## ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Mgr. Petra Melichera a členov senátu JUDr. Jaroslavy Fúrovej a JUDr. Eriky Šobichovej, v právnej veci žalobcu: GfK Slovakia, s.r.o., so sídlom Račianska 153, 831 54 Bratislava, IČO: 00 602 272, právne zastúpeného BUŽEK & TEREM advokáti s.r.o., so sídlom Mariánska 12, 811 08 Bratislava, IČO: 36 867 276, proti žalovanému: Národnému inšpektorátu práce, so sídlom Masarykova 10, 040 01 Košice, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia a postupu žalovaného č.: S/2013/03765-2.1, O-808/2017 z 13. decembra 2017 a o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Prešove č. k. 6S/11/2018-95 z 25. apríla 2019, takto

### rozhodol:

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

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

### Odôvodnenie

#### O d ô v o d n e n i e

1. Krajský súd v Prešove (ďalej len „správny súd“) rozsudkom č. k. 6S/11/2018-95 z 25. apríla 2019 podľa ust. § 190 zákona č. 162/2015 Z. z. v znení neskorších predpisov Správny súdny poriadok (ďalej len „S.s.p.“) zamietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania rozhodnutia žalovaného č.: S/2013/03765-2.1, O-808/2017 z 13. decembra 2017, ktorým zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil rozhodnutie Inšpektorátu práce Prešov č. k.: P: 159/2013-R3, S/2017/571/13230/17 z 27. septembra 2017, ktorým 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.“) uložil účastníkovi konania pokutu vo výške 10 000 eur za to, že dňa 10.02.2013 o 10.25 hod využíval závislú prácu fyzických osôb - F. V. (dohoda o brigádnickej práci študentov - ďalej len „DoBPŠ“ zo dňa 31.01.2013), I. O., (DoBPŠ zo dňa 01.01.2013), L. B., (DoBPŠ zo dňa 01.01.2013), F. F., (DoBPŠ zo dňa 31.01.2013), A. Č., (DoBPŠ zo dňa 01.01.2013), F. L., (DoBPŠ zo dňa 01.01.2013), mal s nimi založené pracovnoprávne vzťahy podľa osobitného predpisu - zákona č. 311/2001 Z. z. Zákonníka práce na základe dohôd o brigádnickej práci študentov; ďalej tým, že dňa 19.02.2013 o 10.25 hod. využíval závislú prácu fyzických osôb - F.. F. Q. (dohoda o pracovnej

činnosti - ďalej „DoPČ“ zo dňa 18.02.2013, P. A., (DoPČ zo dňa 01.01.2013), D.. F. F., (DoPČ zo dňa 01.01.2013), I. B. (DoPČ zo dňa 01.01.2013), mal s nimi založené pracovnoprávne vzťahy podľa osobitného predpisu - Zákonníka práce na základe dohôd o pracovnej činnosti, ale do začiatku výkonu kontroly nelegálneho zamestnávania si nesplnil oznamovaciu povinnosť voči Sociálnej poisťovni podľa osobitného predpisu - zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov. Nelegálne zamestnávanie bolo zistené dňa 19.02.2013 o 10.25 hod. fyzickou kontrolou vyššie uvedených osôb na pracovisku kontrolovaného subjektu nachádzajúcom sa na Masarykovej ulici č. 22, Prešov. Súčasne účastníkom nepriznal právo na náhradu trov konania.

2. V odôvodnení rozsudku sa správny súd stotožnil so zisteným skutkovým stavom a právnym posúdením veci inšpektorátom práce aj žalovaným, pričom považoval všetky žalobcom vznesené námietky a nedôvodné.

3. K námietke, že konanie žalobcu nie je uvedené ako správny delikt v relevantnom znení § 2 ods. 2 písm. b) zákona č. 82/2005 Z. z., že žiadny bod 4. zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení platného v čase vzniku nedostatku (ďalej len „zákon č. 461/2003 Z. z.“) neexistuje, správny súd poukázal na závery rozsudku Najvyššieho súdu SR sp. zn. 10Sžo/241/2015 z 29. novembra 2016 a uviedol, že zákon č. 461/2003 Z. z. platný v čase vzniku nedostatku (t. j. ku dňu 19. 02. 2013) obsahoval aj ustanovenie § 231 ods. 1 písm. b) bod 4., podľa ktorého bol zamestnávateľ povinný prihlásiť do registra poistencov a sporiteľov starobného dôchodkového sporenia zamestnanca v právnom vzťahu na základe ním určenej dohody o brigádnickej práci študentov podľa § 227a na účely úrazového poistenia, garančného poistenia a na účely osobitného predpisu (zákon č. 82/2005 Z. z.) pred vznikom tohto právneho vzťahu najneskôr pred začatím výkonu práce, pričom skutočnosť, že na strane dotknutých osôb išlo o nimi určené dohody o brigádnickej práci študentov podľa § 227a inšpekčné orgány spoľahlivo vyvodili zo žalobcom predložených dokladov - „Oznámení a čestných vyhlásení k dohode o brigádnickej práci študentov na účely uplatnenia práva podľa § 227a zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení zákona č. 413/2002 Z. z.“, ako aj z obstaraných výpisov z registra Sociálnej poisťovne, z ktorých je zrejmé, že žalobca v súvislosti so začatím výkonu práce dotknutých osôb na základe dohôd o brigádnickej práci študentov uzatvorených v januári 2013 tieto registroval do Sociálnej poisťovne pod číslom 9. - teda iba na účely úrazového poistenia, garančného poistenia a na účely osobitného predpisu (zákon č. 82/2005 Z. z.) tak, ako o tom pojednáva inšpektorátom práce aplikované ust. § 231 ods. 1 písm. b) bod 4. zákona č. 461/2003 Z. z.; a v prípade ďalších dotknutých osôb sa vzhľadom na druh pracovnoprávneho vzťahu založeného medzi nimi a žalobcom (na základe dohôd o pracovnej činnosti), aplikácia ust. § 231 ods. 1 písm. b) bod 1. zákona č. 461/2003 Z. z. taktiež javí ako vecne správna, a teda legitímna. Preverením všetkých týchto osôb v registri Sociálnej poisťovne bolo zistené, že tieto nie sú prihlásené na účely príslušných poistení tak, ako to prikazuje zákon č. 461/2003 Z. z., a teda došlo k naplneniu objektívnej stránky sankcionovaného deliktu nelegálneho zamestnávania. K žalobnej námietke uplynutia prekluzívnej lehoty v zmysle § 19 ods. 4 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 len „zákon o inšpekcii práce“) a povinnosti správnych orgánov zastaviť správne konanie, správny súd poukázal na ustanovenie § 71 ods. 1 S.s.p. (eventuálne na ust. § 246d zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok (ďalej len „OSP“), podľa ktorého, ak osobitný predpis upravujúci priestupky, kárne, disciplinárne a iné správne delikty určuje lehoty na zánik zodpovednosti, prípadne na výkon rozhodnutia, tieto lehoty počas konania podľa tohto zákona neplynú. K námietke nedostatočnej konkrétnosti protokolu, ktorý údajne nedefinuje povinnosť, ktorú mal žalobca porušiť správny súd uviedol, že otázkou, či predmetné dohody boli určenými dohodami sa inšpektorát práce v správnom konaní zaoberal, nie je pravdou, že inšpektorát práce vyhľadával ďalšie dôkazy po uzavretí protokolu, a teda správne orgány mali za preukázané, že predmetné dohody o brigádnickej práci študentov, ktoré žalobca uzatvoril s dotknutými fyzickými osobami, boli určenými dohodami, v dôsledku čoho neobstojí spochybňovanie správnosti aplikácie § 231 ods. 1 písm. b) bod 4. zákona č. 461/2003 Z. z. na danú vec. K ďalším námietkam žalobcu, že napadnuté rozhodnutie neobsahuje údaj o čase, kedy bola porušená povinnosť, a že absentuje údaj o dobe trvania nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania, správny súd uviedol, že vo výroku prvostupňového rozhodnutia je explicitne uvedené, že účastník konania porušil zákaz nelegálneho

zamestnávania tým, že 19. februára 2013 o 10:25 hod. využíval závislú prácu fyzických osôb, mal s nimi založený pracovnoprávny vzťah podľa osobitného predpisu a do začiatku výkonu kontroly nelegálneho zamestnávania si nesplnil povinnosť podľa § 231 ods. 1 písm. b) bod 4. zákona č. 461/2003 Z. z.. Takto koncipované protiprávne konanie podľa názoru správneho súdu obsahuje jasný údaj o čase jeho spáchania - 19. február 2013 o 10:25 hod.. Počas inšpekcie práce konanej u žalobcu v tomto termíne bolo zistené nielen využívanie závislej práce dotknutých zamestnancov, ale aj skutočnosť, že nie sú prihlásení na účely príslušných poistení, čo jednoznačne založilo dôvod na konštatovanie nelegálneho zamestnávania podľa § 2 ods. 2 písm. b) zákona č. 82/2005 Z. z.. Poukazovanie na uvedený termín navyše možno označiť aj ako vymedzenie doby trvania sankcionovaného nedostatku. Žalobca bol listom z 2. marca 2017 informovaný o charaktere obvinenia smerujúcemu voči nemu s možnosťou vyjadriť sa k nemu, ktoré inšpektorát práce upresnil v nadväznosti na požiadavku Najvyššieho súdu SR. Preto nemožno mať pochybnosti o porušení akéhokoľvek procesného práva žalobcu v nadväznosti na upresnenie skutkovej vety, ku ktorému inšpekčné orgány zaviazal správny súd.

5. Žalobca namietal aj nedostatočne a nezákonne odôvodnenú výšku sankciu; či údajný počet zamestnancov je pre neho poľahčujúca alebo priťažujúca okolnosť; a že uvedené počty zamestnancov v rozhodnutí inšpektorátu práce zodpovedajú len zamestnancom zamestnávaným na pracovisku žalobcu v Prešove, k námietke ktorej správny súd uviedol, že v rozhodnutí sa inšpektorát práce dostatočne vysporiadal s odôvodnením výšky uloženej sankcie, ako aj so skutočnosťami, ktoré ho viedli k jej ustáleniu na sume 10 000 eur, toto odôvodnenie je dostatočné a zrozumiteľné. Žalobca sa o počte zamestnancov dozvedel z Protokolu, pričom inšpektorát práce pracoval s údajmi, ktoré mu boli známe. Vzhľadom na tento počet zamestnancov inšpektorát práce mal za to, že postačí uložiť pokutu vo výške blížiacej sa dolnej hranici z dôvodu, aby zamestnávateľa, ktorého považoval za malý podnik, nezaťažil neprimerane vysokou pokutou, pričom túto skutočnosť nehodnotil ako priťažujúcu okolnosť. Za priťažujúcu okolnosť však inšpektorát práce považoval skutočnosť, že zo známeho počtu zamestnancov žalobca zamestnával takmer štvrtinu nelegálne. Podľa mienky inšpektorátu práce výška pokuty 10 000 eur odzrkadľila, že zistený nedostatok nelegálneho zamestnávania bol väčšieho rozsahu a týkal sa 10 fyzických osôb. Žalovaný sa stotožnil s vyjadrením inšpektorátu práce, že porušenie povinnosti, ktorého sa dopustil žalobca, je potrebné považovať za závažné (a to aj vzhľadom na dikciu § 19 ods. 2 písm. a) bod 1. zákona o inšpekcii práce, ktorá ukladá inšpektorátu práce povinnosť sankcionovať nelegálne zamestnávanie vo výške najmenej 2 000 eur a dodal, že v čase, kedy nedostatok vznikol a trval (19. február 2013), žalobca za dotknuté fyzické osoby nemal odvedené odvody do Sociálnej poisťovne a tieto osoby neboli účastníkmi sociálneho poistenia. Správny súd mal za to, že inšpektorát práce výšku pokuty odôvodnil dostatočne, po zohľadnení všetkých skutočností, ktoré sú uvedené v § 19 ods. 6 zákona o inšpekcii práce, pridržiavajúc sa pritom dikcie § 3 ods. 5 Správneho poriadku. K námietke žalobcu, že inšpektorát práce nezohľadnil dobu trvania protiprávneho stavu, správny súd dal do pozornosti, že v zmysle ustálenej súdnej praxe nemal takúto povinnosť, nakoľko doba trvania protiprávneho stavu nie je zákonným kritériom zakotveným v ust. § 19 ods. 6 zákona o inšpekcii práce.

6. Rovnako nedôvodná bola námietka žalobcu, že inšpektorát práce mu neumožnil uplatniť ustanovenie § 33 ods. 2 Správneho poriadku a realizovať práva v ňom priznané, keď listom z 2. marca 2017 bolo žalobcovi oznámené, že inšpektorát práce pokračuje v začatom správnom konaní pričom bol vyzvaný, aby sa k tomuto návrhu na postih vyjadril. Splnomocnený zástupca žalobcu po prevzatí predmetného oznámenia (6. marca 2017) zaslal na inšpektorát práce vyjadrenie, v ktorom namietal uplynutie prekluzívnych lehôt pre uloženie pokuty, stanovených v § 19 ods. 4 zákona o inšpekcii práce a žiadal, aby inšpektorát práce konanie vo veci v súlade s § 30 ods. 1 písm. h) Správneho poriadku zastavil, teda nie je pravdou, že by zo strany inšpektorátu práce došlo k upretiu procesných práv žalobcu tak, ako to uviedol v žalobe. Žalobca v priebehu konania (po oznámení jeho pokračovania) nevyužil ani možnosť nahliadnuť do spisu, pričom z obsahu administratívneho spisu je zrejmé, že inšpektorát práce v procese nového rozhodovania, t. j. po zrušení rozhodnutí Najvyšším súdom SR, vychádzal len z už obstaraných dôkazov a tieto nijako nedoplňal. Žalobca bol informovaný o charaktere obvinenia smerujúcemu voči nemu s možnosťou vyjadriť sa k nemu, ktoré inšpektorát práce upresnil v nadväznosti na požiadavku Najvyššieho súdu SR, a preto nemožno mať pochybnosti o porušení akéhokoľvek procesného práva žalobcu v nadväznosti na upresnenie skutkovej vety, ku ktorému inšpekčné orgány zaviazal vo veci súd.

Správny súd považoval za nedôvodnú aj námietku žalobcu, že rozhodnutie mu nebolo doručené zákonnou formou do elektronickej schránky, poukázal na ustanovenia § 17 ods. 4 zákona č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente), poukázal na pretrvávajúce technické problémy s elektronikou komunikáciou a uzavrel, že správny orgán postupoval zákonným spôsobom.

7. Správny súd napokon k námietke žalobcu, že za to isté obdobie a porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania mu už bola uložená pokuta zo strany Inšpektorátu práce Prešov rozhodnutím č. k.: P: 193/2013-R2, uviedol, že rozhodnutie č. k.: P: 193/2013-R2 sa týkalo iných zamestnancov žalobcu, iného výkonu inšpekcie práce a iného časového obdobia, preto nemožno hovoriť o porušení zásady „ne bis in idem“. V prípade naplnenia účelu absorpčnej zásady vo veciach správneho trestania ide primárne o zabezpečenie, aby výsledná výška sankcie pri väčšom počte spáchaných správnych deliktov neprekročila hornú hranicu zákonného rozsahu sankcie za delikt, ktorý bol najzávažnejší (v danom prípade k takému prekročeniu nepochybne nedošlo), pričom zohľadňovanie predchádzajúceho právoplatného rozhodnutia o sankcii je dôvodné v prípadoch, keď boli viaceré správne delikty zistené jednou kontrolou subjektu.

8. O trovách konania správny súd rozhodol pri aplikácii § 167 ods. 1, § 168 S.s.p. za použitia § 175 ods. 1 S.s.p. tak, že účastníkom právo na ich náhradu nepriznal, keď žalobca nebol v spore úspešný a u žalovaného nebola splnená podmienka výnimočnosti.

9. Proti rozsudku správneho súdu podal v zákonnej lehote žalobca (sťažovateľ) kasačnú sťažnosť podľa § 440 ods. 1 písm. f), písm. g) a písm. h) S.s.p., v ktorej namietal, že správny súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces; že rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenie veci; a že sa odklonil od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu. Navrhol, aby kasačný súd zrušil napadnutý rozsudok a vec vrátil správne mu súdu na ďalšie konanie, alternatívne, aby ho zmenil tak, že žalobe vyhovie.

10. Sťažovateľ v zásade zotrval na svojich žalobných dôvodov, pričom namietal, že v odôvodnení rozsudku správneho súdu absentuje jeho vlastné právne posúdenie, či právne zdôvodnené myšlienkové procesy, ktorými by sa vysporiadaval so žalobnými námietkami sťažovateľa, keď správny súd zväčša iba preberal vyjadrenia žalovaných správnych orgánov. Sťažovateľ mal za to, že správny súd sa vyhol právne najzásadnejším hmotnoprávnym námietkam a argumentom vzneseným sťažovateľom majúcim bezprostredný význam pre rozhodnutie, ktoré sa týkali neexistencie skutkovej podstaty deliktu nelegálneho zamestnávania, ktorú správny orgán sankcionuje, ako aj uplynutiu prekluzívnej lehoty na uloženie sankcie. Opätovne dôrazne zdôraznil, že konanie, za ktoré mu bola uložená sankcia, nebolo uvedené ako správny delikt nelegálneho zamestnávania v znení § 2 ods. 2 písm. b) zákona č. 82/2005 Z. z. z februára roku 2013, keď až do 31. októbra 2013 znelo ust. § 2 ods. 2 písm. b) tak, že nelegálne zamestnávanie je zamestnávanie právnickou osobou alebo fyzickou osobou, ktorá je podnikateľom, ak využíva závislú prácu fyzickej osoby, má s ňou založený pracovnoprávny vzťah podľa osobitného predpisu a do začiatku výkonu kontroly nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania nespĺnila povinnosť podľa osobitného predpisu, pričom, horný index pri slove „predpisu“ odkazuje na konkrétny predpis, ktorý predmetnú povinnosť ustanovuje, a to § 231 ods. 1 písm. b) zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení zákona č. 82/2005 Z. z.. Samotná poznámka je tak súčasťou skutkovej podstaty správneho deliktu, predstavuje teda právnu normu, bez doplnenia ktorej nie je možné delikt nelegálneho zamestnávania definovať a teda určiť, tzn. bez doplnenia znenia normy uvedenej v poznámke pod čiarou, ustanovenie § 2 ods. 2 písm. b) zákona o nelegálnej práci de facto nemá zmysel, nakoľko z neho vôbec nie je zrejmé, akú povinnosť by mal zamestnávateľ splniť. Sankcionovaný správny delikt potom znie tak, že „Nelegálne zamestnávanie je zamestnávanie právnickou osobou alebo fyzickou osobou, ktorá je podnikateľom, ak využíva závislú prácu b) fyzickej osoby, má s ňou založený pracovnoprávny vzťah podľa osobitného predpisu a do začiatku výkonu kontroly nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania nespĺnila povinnosť prihlásiť do registra poistencov a sporiteľov starobného dôchodkového sporenia (1.) zamestnanca podľa § 4 ods. 1 na nemocenské poistenie, na dôchodkové

poistenie a na poistenie v nezamestnanosti pred vznikom týchto poistení najneskôr pred začatím výkonu činnosti zamestnanca, odhlásiť zamestnanca podľa § 4 ods. 1 najneskôr v deň nasledujúci po zániku týchto poistení, 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), (2.) zamestnanca podľa § 4 ods. 2 na účely úrazového poistenia a na účely osobitného predpisu pred vznikom pracovnoprávneho vzťahu najneskôr pred začatím výkonu práce, odhlásiť zamestnanca podľa § 4 ods. 2 z registra poistencov a sporiteľov starobného dôchodkového sporenia najneskôr v deň nasledujúci po skončení pracovnoprávneho vzťahu, zrušiť prihlásenie do registra poistencov a sporiteľov starobného dôchodkového sporenia, ak pracovnoprávny vzťah podľa osobitného predpisu nevznikol, a oznámiť zmeny v údajoch uvedených v § 232 ods. 2 písm. a) a b).“, pričom je evidentné, že žiadny § 231 ods. 1 písm. b) bod 4., na ktorý odkazuje výrok rozhodnutia žalovaného, v tomto znení zákona neexistuje. V bode 1. sa spomínajú zamestnanci uvedení v § 4 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. v predmetnom znení zákona č. 82/2005, ktorý však vo svojom výpočte neuvádzal zamestnancov vykonávajúcich prácu na základe dohôd o pracovnej činnosti. Sťažovateľ uviedol, že z predmetných ustanovení vyplýva, že povinnosť, ktorej nesplnenie žalovaný sankcionuje, nenapĺňa skutkovú podstatu správneho deliktu nelegálneho zamestnávania, keď vymedzenie skutkových podstat deliktov teda musí byť dostatočne konkrétne a presné, nielen informatívne a pochybenie zákonodarcu pri formulácii právnej normy či nedokonalá legislatíva nesmie byť vynadaná na ťarchu jej adresátov. Obsah poznámky pod čiarou, ktorá ako norma tvorí súčasť skutkovej podstaty administratívneho deliktu, nie je možné vykladať extenzívne, či analogicky, a už vôbec nie v neprospech obvineného. Následne namietal uplynutie prekluzívnej lehoty na postihnutie správneho deliktu a súčasne namietal protiústavnosť ust. § 71 S.s.p.. V pokračovaní kasačnej sťažnosti sťažovateľ zhodne ako v žalobe uviedol, že správny orgán nemal v čase inšpekcie práce, ani v čase rozhodovania o uložení sankcie ustálené, nesplnenie akej povinnosti ide vlastne kontrolovať, resp. sankcionovať, že došlo k porušeniu zásady ne bis in idem, že došlo k procesným pochybeniam na strane žalovaného, že rozhodnutie nemá náležitú formu, ako aj, že čo do výšky uloženej sankcie nie je náležite odôvodnené.

11. Žalovaný vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti uviedol, že napadnutý rozsudok správneho súdu považuje za vecne správny a zákonný. Napadnuté rozhodnutie žalovaného, ako aj rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa vychádzajú zo spoľahlivo zisteného a správne právne posúdeného skutkového stavu veci a sú náležite odôvodnené. Kasačné dôvody v plnom rozsahu korešponujú so žalobnými dôvodmi, s ktorými sa správny súd náležite vysporiadal v odôvodnení napadnutého rozsudku. Zdôraznil, že inšpektorát práce v napadnutom rozhodnutí dôsledne postupoval v súlade s právnym názorom Najvyššieho súdu SR vyslovenom v rozsudku sp. zn. 10Sžo/241/2015 z 29. novembra 2016, a preto navrhol, aby kasačný súd kasačnú sťažnosť sťažovateľa ako nedôvodnú zamietol.

12. Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej aj „najvyšší súd“ alebo „kasačný súd“) ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 S.s.p.), po zistení, že kasačnú sťažnosť podal včas účastník konania zastúpený v súlade s ustanovením § 449 ods. 1 S. s. p., bez nariadenia pojednávania (§ 455 S.s.p.) preskúmal vec a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná. Rozhodol bez nariadenia pojednávania (§ 455 S.s.p.) s tým, že deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený na úradnej tabuli súdu a na internetovej stránke najvyššieho súdu [www.nsud.sk](http://www.nsud.sk). Rozsudok bol verejne vyhlásený 20. februára 2020 (§ 137 ods. 4 v spojení s § 452 ods. 1 S.s.p.).

13. Kasačný súd po oboznámení sa s rozsahom a dôvodmi kasačnej sťažnosti proti napadnutému rozsudku Krajského súdu v Prešove preskúmal rozsudok správneho súdu, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, skúmal aj napadnuté rozhodnutia žalovaného správneho orgánu a konanie mu predchádzajúce najmä z toho pohľadu, či sa správny súd vysporiadal so všetkými zásadnými námietkami uvedenými v žalobe a z takto vymedzeného rozsahu, či správne posúdil zákonnosť a správnosť napadnutého rozhodnutia žalovaného správneho orgánu. Sťažnostné dôvody kasačný súd zhrnul do troch zásadných okruhov, a to námietka absencie protiprávneho konania a s tým súvisiace vymedzenie skutku; námietka porušenia zásady ne bis in idem; a námietka čo do uloženej sankcie a zásad ukladania trestov.

14. V prvom rade kasačný súd poukazuje na rozsudok najvyššieho súdu sp. zn. 10Sžo/241/2015 z 29. novembra 2016, ktorým najvyšší súd zrušil skoršie rozhodnutie žalovaného vo veci, a kde najvyšší súd skonštatoval, že „Vzhľadom k tomu, že skutková podstata správneho deliktu nelegálneho zamestnávania podľa § 2 ods. 2 písm. b) zákona č. 82/2005 Z.z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávani v spojení s § 19 ods. 2 písm. a) prvý bod zákona č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce a o zmene a doplnení zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávani a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov odkazuje na blanketné právne normy zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení účinnom v čase rozhodovania, je nevyhnutné v skutkovej vete rozhodnutia správneho orgánu o správnom delikte poukázať (odkázat) na konkrétne ustanovenie právnej normy, ktorá mala byť páchatelom správneho deliktu porušená.“ A uzavrel, že „nakoľko v skutkovej vete rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu, ktorým žalobcovi uložil pokutu za spáchanie správneho deliktu nelegálneho zamestnávania, chýba ustanovenie zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení účinnom v čase rozhodovania, ktoré mal žalobca svojím konaním porušiť, teda naplnenie pojmového znaku protiprávnosti, je rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu z hľadiska posúdenia a preskúmania naplnenia zákonných znakov skutkovej podstaty správneho deliktu nelegálneho zamestnávania podľa § 2 ods. 2 písm. b) zákona č. 82/2005 Z.z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávani v spojení s § 19 ods. 2 písm. a) prvý bod zákona č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce a o zmene a doplnení zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávani a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, nepreskúmateľné, a teda nezákonné.“ Žalovaný uvedené reflektoval a vytýkaný nedostatok odstránil tak, že modifikoval skutkovú vetu tak, že uviedol ustanovenie zákona č. 461/2003 Z. z., ktoré mal sťažovateľ svojím konaním porušiť, a to jeho číselným, ako aj slovným vyjadrením.

15. Podľa ust. § 2 ods. 2 písm. b), zákon č. 82/2005 Z. z. je nelegálne zamestnávanie právnickou osobou alebo fyzickou osobou, ktorá je podnikateľom, ak využíva závislú prácu fyzickej osoby, má s ňou založený pracovnoprávny vzťah podľa osobitného predpisu a do začiatku výkonu kontroly nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania nespĺnila povinnosť podľa osobitného predpisu.

16. Podstata predmetného správneho deliktu odkazuje na blanketné právne normy zákona č. 461/2003 Z. z., v prejednávanej príhode, konkrétne na ust. § 231 ods. 1 písm. b) bod 4. zákona č. 461/2003 Z. z., a to cez poznámku pod čiarou.

17. Podľa § 231 ods. 1 písm. b) bod 4. zákona č. 461/2003 Z. z., je zamestnávateľ povinný prihlásiť do registra poistencov a sporiteľov starobného dôchodkového sporenia zamestnanca v právnom vzťahu na základe ním určenej dohody o brigádnickej práci študentov podľa § 227a na účely úrazového poistenia, garančného poistenia a na účely osobitného predpisu pred vznikom tohto právneho vzťahu najneskôr pred začatím výkonu práce.

18. Je nepochybné, že v čase spáchania skutku bol sťažovateľ povinný prihlásiť do registra poistencov a sporiteľov starobného dôchodkového sporenia zamestnanca v právnom vzťahu na základe ním určenej dohody o brigádnickej práci študentov podľa § 227a na účely úrazového poistenia, garančného poistenia a na účely osobitného predpisu pred vznikom tohto právneho vzťahu najneskôr pred začatím výkonu práce. Porušenie citovanej povinnosti je nesporné. Či ale uvedené porušenie právnej povinnosti možno definovať ako nelegálne zamestnávanie je nutné posudzovať v kontexte ust. § 2 ods. 2 písm. b), zákon č. 82/2005 Z. z.. Je evidentné, že poznámka pod čiarou v predmetnom znení „§ 231 ods. 1 písm. b) zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení zákona č. 82/2005 Z. z.“ je postihnutá nedôslednosťou zákonodarcu, keď následná novelizácia zákona č. 461/2003 Z. z. čo do ust. § 231 nereflekovala potrebu komplexnej úpravy legislatívneho textu, a to aj predmetnej poznámky.

19. Kasačný súd však uvádza, že poznámka od čiarou nie je normatívnou časťou textu, plní len pomocnú funkciu a má interpelačný charakter pre ľahšie sa zorientovanie a výklad predmetnej právnej normy. V tomto smere je nutné prihliadať na zámer zákonodarcu, ktorým je ochrana zamestnancov a ich oprávnených záujmov - v predmetnej príhode ich sociálne zabezpečenie. Kasačný súd považuje za potrebné uviesť, že podmienky trestnej (aj deliktuálnej) zodpovednosti a ukladania sankcií sa nesmú

rozširovať prostredníctvom analógie a páchatel'a možno postihnúť len trestom, ktorý výslovne ustanovuje zákon, preto akýkoľvek extenzívny (rozširujúci) výklad skutkových podstat správnych deliktov v neprospech páchatel'a je potom neprípustný (primerane napr. 8Sžo/41/2016), avšak v uvedenom prípade je zákonom uložená povinnosť (§ 231 ods. 1 písm. b) bod 4. zákona č. 461/2003 Z. z.) dostatočne jasná, určitá a zrozumiteľná, ako aj súvisiaca odkazná norma (§ 2 ods. 2 písm. b), zákona č. 82/2005 Z. z.), ktorá porušenie povinnosti definuje ako správny delikt (nelegálne zamestnávanie), a nakoniec dostatočne jasný, určitý a zrozumiteľný je aj postih (§ 19 ods. 2 písm. a) bod 1 zákona o inšpekcii práce).

20. Povinnosť, ktorú sťažovateľ porušil bola žalovaným, ako aj správnym súdom, správne identifikovaná, pričom kasačný súd sa s právnym názorom správnych orgánov a správneho súdu stotožňuje a obranu sťažovateľa považuje za účelovú v snahe vyhnúť sa zodpovednosti a spáchaný správny delikt.

21. Nemožno súhlasiť ani s námietkou sťažovateľa, že uplynula prekluzívna lehota na uloženie sankcie podľa § 19 ods. 4 zákona o inšpekcii práce, keď o charaktere obvinenia sa mal sťažovateľ dozvedieť až z modifikovaného skutku, ako aj vzhľadom na namietanú protiústavnosť ust. § 71 S.s.p.. Napriek tomu, že v zmysle usmernenia najvyšším súdom žalovaný skutok modifikoval, je nepochybné, že totožnosť skutku bola zachovaná a ani nedošlo k jeho rozšíreniu. Skutočnosť, či bola zachovaná totožnosť skutku, treba vždy skúmať podľa individuálnych okolností každej konkrétnej veci. Podstata skutku je určovaná účasťou obvineného na určitej udalosti popísanej v obvinení, z ktorej vzišiel škodlivý následok, tzn. totožnosť skutku je zachovaná, ak je zachovaná totožnosť konania alebo následku aspoň čiastočne, čo v predmetnej veci nepochybné je. Sťažovateľovi bolo umožnené k modifikovanému skutku sa vyjadriť, ktorú možnosť aj využil. Rovnako, ako správny súd, považoval aj kasačný súd za nedôvodnú námietku protiústavnosti ust. § 71 S.s.p., keď účelom predmetného ustanovenia je umožniť žalovanému správne orgánu, v prípade úspechu žalobcu v spore, napraviť vytykané nedostatky, pričom vzhľadom na obligatórny procesný postup správneho súdu by táto možnosť bola poväčšine zmarená. Žalovaný správny orgán nevie a nemôže ovplyvniť dĺžku súdneho konania. Rovnako nevidel kasačný súd dôvod na iniciovanie konania o súlade ust. § 71 S.s.p. s ústavou, keď v zásade došlo k prevzatíu ust § 246d OSP o prerušení plynutia lehôt vo veciach správnych deliktov, ktoré bolo opakovane podrobené abstraktnej kontrole ústavnosti.

22. Pokiaľ ide o námietku porušenia zásady ne bis in idem z dôvodu, že za to isté obdobie a porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania mu už bola uložená pokuta zo strany Inšpektorátu práce Prešov rozhodnutím č. k.: P: 193/2013-R2, je nutné skonštatovať, že v uvedenom prípade boli postihnuté nedostatky vo vzťahu k iným zamestnancov a iného výkonu inšpekcie práce, tzn. zjednodušene povedané, ide o iný skutok. Zásada ne bis in idem - nie dva krát o tom istom, zakazuje dvojité stíhanie, súdenie alebo potrestanie za ten istý skutok tej istej osoby. V prípade sťažovateľa ide o opakujúce sa protiprávne konanie, ktoré ale má znaky recidívy, a preto žalovaný postupoval správne, keď aj napriek tomu, že iné konanie sťažovateľa bolo postihnuté rozhodnutím č. k.: P: 193/2013-R2, sankcionoval predmetné protiprávne konanie.

23. K namietanej výške uloženej sankcie a porušeniu zásad ukladania trestov kasačný súd odkazuje na rozhodnutie najvyššieho súdu sp. zn. 1Asan/30/2018 z 19. novembra 2019, podľa ktorého:

...21. Je nesporné, že v roku 2013 boli u žalobcu vykonané dve inšpekcie práce zamerané na preverenie dodržiavania tých istých zákonných povinností. Medzi prvou a druhou inšpekciou bol z prvej z nich spísaný protokol zo dňa 2.4.2013, v ktorom bolo žalobcovi vytknuté využívanie závislej práce 10 fyzických osôb, s ktorými mal založené pracovnoprávne vzťahy podľa Zákonníka práce, avšak do začiatku inšpekcie si nespĺnil vo vzťahu k týmto osobám ohlasovaciu povinnosť voči Sociálnej poisťovni. Tento skutok bol v protokole kvalifikovaný ako nelegálne zamestnávanie a žalobcovi bolo nariadené odstrániť zistené nedostatky a uviesť svoj postup do súladu so zákonom.

22. Žalobca sa teda z protokolu zo dňa 2.4.2013 (zákonom stanoveným spôsobom) dozvedel o tom, akého protiprávneho konania sa dopustil a ako má tento protiprávny stav napraviť. Keďže napriek tomu

pokračoval v nezákonom konaní a naďalej využíval závislú prácu ďalších zamestnancov bez splnenia ohlasovacej povinnosti voči Sociálnej poisťovni, ako to bolo zistené výkonom druhej inšpekcie dňa 26.4.2013, tentokrát vo vzťahu k 169 fyzickým osobám, dopustil sa ďalšieho správneho deliktu.

23. Na účely posúdenia, či išlo zo strany žalobcu o pokračovací správny delikt, alebo súbeh dvoch deliktov, považoval kasačný súd protokol z prvej inšpekcie zo dňa 2.4.2013 (postupujúc primerane podľa § 122 ods. 13 Trestného zákona) za činiteľ, ktorý rozdeľuje nelegálne zamestnávanie zo strany žalobcu na dva samostatné skutky spáchané vo viacčinnom súbehu.

24. Kasačný súd je toho názoru, že bolo účelné prejednať oba skutky v spoločnom konaní a rozhodnúť o ich potrestaní jedným rozhodnutím podľa pravidiel o uložení úhrnného trestu primerane podľa § 41 ods. 1 Trestného zákona alebo § 12 ods. 2 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o priestupkoch“). Žalovaný však po zistení oboch skutkov začal dve samostatné správne konania a ukončil ich vydaním dvoch rozhodnutí o uložení sankcie, pričom za prvý skutok uložil žalobcovi pokutu vo výške 10.000,- eur. Toto potrestanie považoval v konaní o druhom skutku za dôvod (príťažujúcu okolnosť) pre zvýšenie sankcie v rámci prípustnej zákonnej sadzby a uložil žalobcovi pokutu vo výške 100.000,- eur.

25. Pokiaľ ide o samostatné prejednanie každého zo skutkov (správnych deliktov), ktoré sú z vyššie uvedených dôvodov v súbehu, kasačný súd na rozdiel od krajského súdu nepovažoval ich neprejednanie v spoločnom konaní za skutočnosť, ktorá by mala sama osebe za následok takú nezákonnosť v postupe orgánu inšpekcie práce, pre ktorú by bolo potrebné obe rozhodnutia zrušiť ako zmätočné a nariadiť správne orgánu spoločné prejednanie oboch deliktov. Kasačný súd vzal v tejto súvislosti do úvahy, že administratívne právne predpisy, podľa ktorých správny orgán v konaní postupoval, mu takýto procesný postup nepredpisovali a nemožno konštatovať ani to, že by samostatné prejednanie každého zo skutkov bez ďalšieho spôsobilo žalobcovi ujmu na právach, prípadne by poškodzovalo verejný záujem.

26. Za dôsledok nesprávneho právneho posúdenia veci však kasačný súd v zhode s krajským súdom považoval to, že žalovaný pri rozhodovaní a potrestaní dvoch rovnorodých správnych deliktov vo viacčinnom súbehu neuložil žalobcovi úhrnnú sankciu za použitia absorpčnej zásady, k čomu ho zaväzuje rozsiahla judikatúra Najvyššieho súdu týkajúca sa primeranej analogickej aplikácie trestnoprávných zásad pri ukladaní sankcií za viaceré skutky (§ 41 ods. 1 Trestného zákona, § 12 ods. 2 zákona o priestupkoch).

...

28. Kasačný súd je toho názoru, že povinnosť takto postupovať pri ukladaní administratívnych sankcií má správny orgán aj v situácii, keď každý zo zbíhajúcich sa správnych deliktov prejedná samostatne a potrestá samostatným rozhodnutím, ako tomu bolo v posudzovanom prípade. To v okolnostiach prípadu znamená, že po uložení sankcie vo výške 10.000,- eur za prvý správny delikt mal žalovaný pri rozhodovaní o druhom zbíhajúcim sa delikte aplikovať absorpčnú zásadu a uložiť žalobcovi úhrnnú sankciu, ktorá by zohľadňovala už uloženú pokutu vo výške 10.000,- eur, inými slovami mal postupovať tak, ako by v súčte ukladal jednu sankciu za oba skutky, pričom pri ukladaní sankcie v poradí druhým rozhodnutím mal sankciu uloženú prvým rozhodnutím odpočítať od riadne odôvodnenej výšky spoločnej úhrnnej sankcie za oba správne delikty.

29. S ohľadom na potrebu rešpektovania doterajšej ustálenej judikatúry kasačný súd z uvedených dôvodov uzavrel, že bolo povinnosťou orgánov inšpekcie práce aplikovať v prejednávacom prípade pravidlá pre ukládanie úhrnnej sankcie za oba v súbehu spáchané správne delikty použitím absorpčnej zásady, aj keď tieto delikty neprejednal spoločne a nepotrestal jedným rozhodnutím. Sťažnostný dôvod kasačnej sťažnosti, ktorý tvrdil opak, teda že neboli predpoklady pre aplikáciu uvedenej zásady, preto považoval kasačný súd za neopodstatnený.“

...a konštatuje, že preskúmané rozhodnutie žalovaného, v zmysle všeobecných zásad trestného konania a ukládania trestov, obstoje samostatne, pričom zohľadňovať zásady ukládania trestov a reflektovať uloženie sankcie v tomto konaní, bude žalovaný v samostatnom konaní, kde je viazaný

právnym názorom kasačného súdu vyslovenom v rozhodnutí sp. zn. 1Asan/30/2018 z 19. novembra 2019. Výška uloženej sankcie je riadne, vyčerpávajúco a logicky odôvodnená a vychádza z počtu zistených nedostatkov a ich percentuálnemu vyjadreniu k celému počtu zamestnancov. Súčasne je ale sankcia uložená na spodnej hranici trestnej sadzby tak, aby plnila primárne prevenčnú funkciu.

24. K námietkam procesného charakteru kasačný súd uvádza, že tieto neboli takej intenzity, že by boli spôsobilé spochybníť zákonnosť a správnosť napadnutého rozhodnutia žalovaného, preto sa nimi bližšie nezaoberal.

25. Kasačný súd konštatuje, že predmetom správneho súdneho prieskumu je v poradí druhé konečné rozhodnutie žalovaného, pričom nedostatky, ktoré boli žalovanému vytknuté rozhodnutím najvyššieho súdu sp. zn. 10Sžo/241/2015 z 29. novembra 2016 boli odstránené. Rozhodnutia správnych orgánov oboch stupňov považuje kasačný súd za zákonné a správne a vo všeobecnosti odkazuje na vyčerpávajúce odôvodnenie napadnutého rozsudku správneho súdu, s ktorým sa v celom rozsahu stotožňuje.

26. Vychádzajúc z uvedeného a s ohľadom na to, že vznesené kasačné námietky neboli spôsobilé na zmenu, alebo zrušenie napadnutého rozsudku, kasačný súd kasačnú sťažnosť žalobcu ako nedôvodnú zamietol podľa § 461 S.s.p..

27. O trovách kasačného konania rozhodol kasačný súd podľa § 467 ods. 1 S.s.p. a contrario k §§ 167 ods. 1 a 168 S.s.p., tak že žiaden z účastníkov nemá právo na náhradu trov kasačného konania, pretože žalobca nebol v kasačnom konaní úspešný a v prípade žalovaného nedošlo k naplneniu predpokladu obsiahnutého v ust. § 168 S.s.p..

28. Toto rozhodnutie prijal Najvyšší súd Slovenskej republiky ako kasačný súd v pomere hlasov 3:0 (§ 139 ods. 4 k § 463 S.s.p.).

#### **Poučenie:**

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