

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 7Sžo/67/2016
Identifikačné číslo spisu: 7015201126
Dátum vydania rozhodnutia: 18.01.2018
Meno a priezvisko: JUDr. Zdenka Reisenauerová
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2018:7015201126.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu: G. s miestom podnikania v L., Y. I. č. XXXX/XX, IČO: 33 006 563, právne zast.: JUDr. Ivanom Vankom, advokátom so sídlom v Košiciach, Floriánska č. 19, proti žalovanému: Národný inšpektorát práce, so sídlom v Košiciach, Masarykova č. 10, v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného zo 17. júla 2015, číslo: OPS/BEZ/2015/3590, O - 303/2015, o odvolaní žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Košiciach z 31. marca 2016, č. k. 6S/114/2015-61, t a k t o

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Košiciach z 31. marca 2016, č. k. 6S/114/2015-61, z r u š u j e a v e c m u v r a c i a n a d'alsie konanie.

Odôvodnenie

I.

Krajský súd v Košiciach (ďalej len „krajský súd“) napadnutým rozsudkom z 31. marca 2016, č. k. 6S/114/2015-61, postupom podľa § 250j ods. 2 písm. e/ Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „OSP“) zrušil rozhodnutie žalovaného zo 17. júla 2015, číslo: OPS/BEZ/2015/3590, O - 303/2015, ako aj rozhodnutie Inšpektorátu práce Košice z 20. apríla 2015, Č.: 34/15/O, a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie. Uvedeným rozhodnutím žalovaný zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil prvostupňové rozhodnutie Inšpektorátu práce Košice z 20. apríla 2015, Č.: 34/15/O, o uložení pokuty žalobcovi vo výške 2.000,- eur podľa § 19 ods. 2 písm. a/ bod 1 zákona č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce a o zmene a doplnení zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v rozhodnom znení (ďalej len „zákon č. 125/2006 Z. z.“), a to za porušenie povinností stanovených predpismi uvedenými v § 2 ods. 1 písm. a/ bod 4 zákona č. 125/2006 Z. z., konkrétne, za porušenie § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. a/ zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v rozhodnom znení (ďalej len „zákon č. 82/2005 Z. z.“), keď žalobca využíval dňa 20. novembra 2014 o 10:10 hod. závislú prácu fyzickej osoby p. F. nar. XX. januára XXXX., bytom v K. č. XXX, ktorá vykonávala

činnosť recepcnej na pracovisku G. ubytovne v L., O. č. XX a nemal s ňou založený pracovnoprávny vzťah podľa osobitného predpisu (Zákonník práce).

Krajský súd postupoval v intenciách § 7 ods. 1, ods. 3 písm. i/ a j/ zákona č. 125/2006 Z. z., § 51, § 74 ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 372/1990 Zb.“), § 3 ods. 1, 4, § 32 ods. 1 a § 46 Správneho poriadku, ako aj v zmysle právnej úpravy ustanovenej v druhej hlave piatej časti Občianskeho súdneho poriadku, upravujúcej rozhodovanie o žalobách proti rozhodnutiam správnych orgánov a 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 nežadavali 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.

V odôvodnení rozhodnutia krajský súd poukázal na skutočnosť, že v predmetnej veci, išlo o preskúvanie zákonnosti rozhodnutí a postupov správnych orgánov o postihu za správny delikt s uložením peňažnej pokuty, bolo preto potrebné na danú vec aplikovať čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“), 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. Taktiež aj s poukazom na judikatúru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (sp. zn. 3Sžn 68/2004, 3Sž 85/2007, 8Sžo 28/2007, 8Sžo 147/2008) dôvodil, 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, a teda z tohto hľadiska bolo potrebné vykladať aj všetky záruky, ktoré sa poskytujú obvinenému. Rovnako s poukazom na článok 6 Odporúčania výboru ministrov č. R (91) pre členské štáty o správnych sankciách, ktoré bolo schválené Výborom ministrov 13. februára 1991 na 452. zasadnutí zástupcov ministrov konštatoval potrebu aplikácie nasledovných zásad: 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 mal preukázané, že prvostupňový správny orgán sa v konaní dopustil takej vady, ktorá mohla mať za následok nedostatočne zistený skutkový stav podmieňujúci zákonnosť jeho rozhodnutia, pričom nedostatok neodstránil ani žalovaný. Uviedol, že zákonodarca v ustanovení § 7 ods. 3 písm. j/ zákona č. 125/2006 Z. z. stanovil, že správny orgán rozhoduje o uložení pokút za priestupky a o zákaze činnosti podľa osobitných predpisov, pričom odkázal na zákon Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov. Podľa § 74 ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupku, vykoná správny orgán v prvom stupni ústne pojednávanie. V neprítomnosti obvineného z priestupku možno vec prejednať len vtedy, ak sa odmietne dostaviť na ústne pojednávanie, hoci bol riadne predvolaný, alebo sa nedostaví bez náležitého ospravedlnenia alebo bez dôležitého dôvodu. Z administratívneho spisu v danej veci nevyplývalo, že by správny orgán so žalobcom prejednal správny delikt kladený mu za vinu na ústnom pojednávaní, alebo že by sa žalobca odmietol dostaviť na ústne pojednávanie, na ktorú vadu žalobca upozorňoval už vo vyjadrení k protokolu zo 16. decembra 2014, vo vyjadrení k začatiu správneho konania z 1. apríla 2015, v odvolaní žalobcu proti rozhodnutiu z 20. mája 2015, ako aj v žalobe. Dodal, že súd na takúto procesnú vadu musí prihliadnuť z úradnej povinnosti, keďže má za následok odňatie práva žalobcovi na spravodlivý proces pred orgánom verejnej správy v zmysle článku 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

Vzhľadom na takto zistené skutočnosti, krajský súd pristúpil k zrušeniu rozhodnutí oboch správnych orgánov a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie podľa § 250j ods. 2 písm. e/ OSP.

Žalobcovi priznal právo na náhradu trov konania v celkovej sume 548,34 eur.

II.

Proti rozsudku krajského súdu podal žalovaný v zákonnej lehote odvolanie.

V dôvodoch odvolania žalovaný namietal, že rozhodnutie krajského súdu vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 205 ods. 2 písm. a/ v spojení s § 221 ods. 1 písm. h/ OSP, respektíve § 205 ods. 2 písm. d/ - súd prvého stupňa dospel na základe vykonaných dôkazov k nesprávnym skutkovým zisteniam).

Uviedol, že skutočnosti zistené pri inšpekcii práce boli hodnoverne a presne zistené v čase, kedy kontrolovaná fyzická osoba p. F. reálne vykonávala činnosť recepčnej na pracovisku v uzavretom priestore recepcie vo vestibule turistickej ubytovne žalobcu. Menovaná kontrolovaná osoba predpokladala, že bude prijatá do pracovného pomeru od 1. decembra 2014 a sama uviedla, že chce robiť túto prácu. Evidovala hostí, prijímala telefónne hovory a v daný deň vydávala kľúče od 09:00 hod., čo potvrdila dňa 20. novembra 2014 o 10:10 hod. v zápisnici o podaní informácie spontánne a bez ovplyvňovania p. V. I., alebo ďalšími zamestnancami. Informácie získané pri výkone inšpekcie práce boli dostatočné a dôveryhodné, zamestnankyňa preukázateľne vykonávala pre žalobcu závislú prácu. Ďalšia zamestnankyňa žalobcu p. V. I. v zápisnici o podaní informácie uviedla, že p. F. K. zaučuje s telefónom, pokladňou a pod., a to už od predchádzajúceho dňa. Rovnako vypovedala aj p. F. K.. Obe menované uviedli tieto informácie spontánne, bez možnosti dohody na obsahu s účastníkom konania.

K záveru súdu, že správne orgány nenariadili ústne pojednávanie, žalovaný uviedol, že zákon č. 125/2006 Z. z. v ustanovení § 21 ods. 3 výslovne upravuje, že na konanie podľa § 19 a 20 sa vzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní, ak tento zákon neustanovuje inak. A keďže inú právnu úpravu predmetné konanie nepripúšťa, je evidentné, že na sankcionovanie žalobcu za správny delikt podľa § 19 menovaného zákona (teda aj za porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania) bolo potrebné použiť Správny poriadok. Ten v dikkii § 21 zakotvuje inštitút ústneho pojednávania, pričom na rozdiel od zákona č. 372/1990 Zb. ponecháva výlučne na úvahe správneho orgánu, či toto ústne pojednávanie nariadi alebo nie. V prejednávanej veci sa inšpektorát práce ako aj žalovaný zaoberali potrebou nariadenia ústneho pojednávania, pričom obaja dospeli k záveru, že si to povaha veci nevyžaduje, nakoľko disponujú dostatočným dôkazovým materiálom na účely jednoznačného preukázania porušenia povinnosti zo strany žalobcu.

Žalovaný sa taktiež nestotožnil s poukazom krajského súdu na § 7 ods. 3 písm. j/ zákona č. 125/2006 Z. z., podľa ktorého mali inšpekčné orgány na základe analógie legis postupovať v súlade so zákonom č. 372/1990 Zb.. Uviedol, že oprávnenie inšpektorátu práce uložiť žalobcovi pokutu za porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania nevyplývalo z vyššie citovaného ustanovenia, ale z dikkie § 7 ods. 3 písm. i/ zákona č. 125/2006 Z. z., podľa ktorého inšpektorát práce rozhoduje o uložení pokút podľa § 19 (správne delikty), § 20 a osobitného predpisu. Prejednanie priestupkov a rozhodovanie o uložení pokuty za priestupky, je ďalším a od tohto prípadu odlišným oprávnením inšpektorátu práce, ktoré nemožno zamieňať s rozhodovaním o sankcionovaní za správne delikty.

Žalovaný ďalej akceptoval analogické použitie zákona č. 372/1990 Zb. na trestanie správnych deliktov, avšak nakoľko Správny poriadok obsahuje samostatnú úpravu inštitútu ústneho pojednávania, použitie analógie sa javí v tomto prípade ako nadbytočné a právne neupotrebitelné. Zmyslom analógie je totiž, aby sa normatívny právny akt aplikoval na prípad, ktorý nie je výslovne upravený právnou normou, čo však v prejednávanej veci naplnené nebolo (§ 21 Správneho poriadku). Oporu tomuto tvrdeniu poskytuje aj rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 15. apríla 2015, sp. zn. 10Sžso/28/2014, podľa ktorého je analógia označená za interpretačný postup, ku ktorému má teória správneho práva skôr

negatívny prístup. Kritika k využitiu analógie v správnom trestaní je založená na viacerých argumentoch, ktoré spočívajú najmä v nesplnení podmienok jej prípustnosti v otázkach správneho trestania. Uvádza sa, že analógia je jedným z interpretačných postupov v tých prípadoch, kedy zákonná úprava neposkytuje návod na riešenie daného právneho problému. Všeobecne sa v správnom práve analógia nepripúšťa. Na jej výnimočné a obmedzené použitie by mali byť zároveň splnené tieto podmienky: medzera v zákone, použitím analógie neutrpí páchateľ, jej použitím neutrpí chránený záujem. Uvádza sa tiež, že pre uplatnenie väčšiny zásad aplikovaných v trestných konaniach aj v konaniach, v ktorých sú ukladané správno-právne sankcie, analógia vôbec potrebná nie je.

Taktiež žalovaný nepopiera ani súdmi deklarovanú potrebu aplikovať trestnoprávne princípy v správnom trestaní a na základe nich poskytovať žalobcovi všetky záruky, ktoré sa poskytujú obvinenému (článok 6 Odporúčania výboru ministrov č. R (91) pre členské štáty o správnych sankciách). Dodal, že žalobca ako osoba čeliaca správnej sankcii, bol informovaný o obvinení proti nemu, mal poskytnutý priestor na prípravu svojej obhajoby, bol informovaný o povahe dôkazov proti nemu a bolo mu umožnené vyjadriť sa predtým, ako bolo vo veci prijaté rozhodnutie. Preto nemožno usúdiť, že zo strany správnych orgánov došlo v dôsledku nenariadenia ústneho pojednávania (ktoré je navyše fakultatívnym) k odňatiu práva žalobcovi na spravodlivý proces tak, ako to vo svojom rozsudku deklaruje krajský súd. Zároveň poukázal na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo 7. októbra 2014, sp. zn. 3Sžo/21/2014 podľa ktorého otázka zásad vzťahujúcich sa na správne trestanie je veľmi všeobecná a Odporúčanie výboru ministrov č. R (91) pre členské štáty o správnych sankciách možno použiť len ako legislatívnu pomôcku pre výklad zákona.

Vzhľadom na vyššie uvedené, žalovaný navrhol, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnutý rozsudok krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

III.

K odvolaniu sa vyjadril podaním zo 14. júna 2016 žalobca.

Žalobca sa v plnom rozsahu stotožnil s odôvodnením rozsudku krajským súdom, napadnutý rozsudok považoval za vecne správny a zákonný. Uviedol, že z administratívneho spisu nevyplýva, že by správny orgán prejednal predmetný správny delikt so žalobcom na ústnom pojednávaní, čím tak žalobcovi odňal právo na spravodlivý proces pred orgánom verejnej správy v zmysle článku 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Uviedol, že o výsledku kontroly bol inšpektorátom práce vydaný Protokol z 15. decembra 2014, č. IKO-395-32-1.2/P-A25-14A25, ktorý bol prerokovaný dňa 15. decembra 2014 so splnomocneným zástupcom žalobcu - p. S.. Záver o porušení zákona č. 82/2005 Z. z., bol vyvodený zo zápisnice o podaní informácie, ktorú podala p. V. I. dňa 20. novembra 2014 a zápisnice o podaní informácie, ktorú podala p. F. K. dňa XX. novembra 2014. K predmetnému Protokolu z 15. decembra 2014 sa vyjadril zástupca žalobcu dňa 16. decembra 2014, v ktorom uviedol, že v zápisnici uvedené informácie sa nezakladajú na pravde, informácie boli napísané a formulované inšpektorom práce a nezodpovedali ani skutočnosti tak, ako ich formulovali osoby označené v zápisnici. Žalobca sa dožadoval ústneho pojednávania, čo žalovaný sám potvrdil, a to v podanom odvolaní. Postoj žalovaného ku skutočnostiam zisteným inšpektorátom práce bol od počiatku negatívny a protichodný, pričom žalobca neustále poskytoval inšpektorátu práce argumenty na svoju obranu. Z postoja žalobcu v správnom konaní jednoznačne vyplývalo, že s obvinením z nelegálneho zamestnávania nesúhlasil. Žalobca navrhoval správny orgán na objasnenie vzniknutej situácie vypočutie aj dotknutých osôb.

Záverom navrhol, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnutý rozsudok krajského súdu podľa § 219 ods. 1 OSP ako vecne správny potvrdil.

IV.

Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP a § 492 ods. 2 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok, ďalej len „SSP“) preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo v medziach podaného odvolania žalovaného (§ 246c ods. 1 veta prvá OSP a § 212 ods. 1 OSP, § 492 ods. 2 SSP), odvolanie prejednal bez nariadenia odvolacieho pojednávania (§ 250ja ods. 2 OSP, § 492 ods. 2 SSP), a dospel k záveru, že odvolanie je dôvodné.

Predmetom odvolacieho konania v danej veci bol rozsudok krajského súdu, ktorým súd prvého stupňa postupom podľa § 250j ods. 2 písm. e/ OSP zrušil rozhodnutie žalovaného zo 17. júla 2015, číslo: OPS/BEZ/2015/3590, O - 303/2015, ako aj rozhodnutie Inšpektorátu práce Košice z 20. apríla 2014, Č.: 34/15/O, a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie.

Najvyšší 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 predchádzajúce, 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 preskúmacieho konania v danej veci bolo rozhodnutie žalovaného zo 17. júla 2015, číslo: OPS/BEZ/2015/3590, O - 303/2015, ktorým tento zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil prvostupňové správne rozhodnutie Inšpektorátu práce Košice z 20. apríla 2014, Č.: 34/15/O, o uložení pokuty žalobcovi vo výške 2.000,- eur podľa § 19 ods. 2 písm. a/ bod 1 zákona č. 125/2006 Z. z. za porušenie povinností stanovených predpismi uvedenými v § 2 ods. 1 písm. a/ bod 4 zákona č. 125/2006 Z. z.

Najvyšší súd upriamuje pozornosť na to, že súd v procese súdneho prieskumu nie je súdom skutkovým. Jeho úlohou pri preskúmaní 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. OSP) 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 namieta 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 správnym orgánom, ktorá mohla mať vplyv na zákonnosť napadnutého rozhodnutia (§ 250i ods. 3 OSP).

Pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia je pre súd rozhodujúci skutkový stav, ktorý tu bol v čase vydania napadnutého rozhodnutia. Súd môže vykonať dôkazy nevyhnutné na preskúmanie napadnutého rozhodnutia (§ 250i ods. 1 OSP).

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 preskúmaní tohto rozhodnutia nie je viazaný skutkovým stavom zisteným správnym orgánom. Súd môže vychádzať zo skutkových zistení správneho orgánu, opätovne vykonať dôkazy už vykonané správnym orgánom alebo vykonať dokazovanie podľa tretej časti druhej hlavy (§

250i ods. 2 OSP).

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 zadovážených správnym orgánom, a ak pritom zistí skutkové, či (procesné) právne pochybenia, môže v zrušujúcom rozhodnutí správne orgánu uložiť povinnosť na ich odstránenie, nahradenie alebo doplnenie, alebo tak urobí sám.

Najvyšší súd zistil, že v danej veci krajský súd v procese súdneho prieskumu napadnutého rozhodnutia žalovaného nálezite 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 okrem 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 právne 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).

Najvyšší súd súhlasí s argumentáciou krajského súdu, že v konaniach administratívneho trestania je potrebné postupovať aj v súlade s čl. 6 ods. 1 Dohovoru dojednaného v Ríme 4. novembra 1950, 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 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 obsahujúcich trestnoprávnu úpravu, čo vyplýva zo znenia čl. 6 ods. 1 Dohovoru, keď Dohovor v článku 6 ods. 1 veta prvá uvádza „akékoľvek trestné obvinenie“, z ktorej právnej úpravy aj v zmysle ustálenej judikatúry Ústavného súdu SR (nález z 12. apríla 2016, sp. zn. III. ÚS 571/2015-47), ako aj Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (rozsudok z 24. novembra 2011, sp. zn. 8Sž/18,22,23,24/2011) 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 obsahujúcich 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 striktnie 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 zrejmé, že dňa 20. novembra 2014 o 10:10 hod., vykonali zamestnanci Inšpektorátu práce Košice kontrolu zameranú na dodržiavanie zákazu nelegálneho zamestnávania podľa zákona č. 82/2005 Z. z.. Prvostupňový správny orgán dňa 15. decembra 2014 na základe vykonanej kontroly vyhotovil Protokol č.: IKO-395-32-1.2/P-A25-14, A25, so záverom konštatujúcim vo vzťahu ku kontrolovanej osobe (žalobca) porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania plynúce z § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. a/ zákona č. 82/2005

Z. z. Na základe podaného vyjadrenia žalobcu k Protokolu prvostupňový správny orgán dňa 19. decembra 2014 vyhotovil Dodatok č. 1 k Protokolu č. IKO-395-32-1.2/P-A25-14, v ktorom zotrval na prechádzajúcich záveroch plynúcich z Protokolu. Prvostupňový správny orgán listom z 3. februára 2015, číslo 34/15/O, oznámil žalobcovi začatie správneho konania, ku ktorému sa žalobca podaním z 1. apríla 2015 vyjadril. Navrhol, aby prvostupňový správny orgán nariadil ústne pojednávanie a predvolal svedkov z dôvodu odstránenia nezrovnalostí uvedených v zápisniciach o podaní informácie z 20. novembra 2014, a aby výsledok a spôsob spísania uvedených zápisníc inšpektorom práce konfrontoval s osobami v zápisnici uvedenými.

Následne 20. apríla 2015, vydal prvostupňový správny orgán pod Č.: 34/15/O, rozhodnutie o uložení pokuty vo výške 2.000,- eur podľa § 19 ods. 2 písm. a/ bod 1 zákona č. 125/2006 Z. z. za porušenie povinností stanovených predpismi uvedenými v § 2 ods. 1 písm. a/ bod 4 zákona č. 125/2006 Z. z.. Konkrétne sa jednalo o porušenie § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. a/ zákona č. 82/2005 Z. z., keď žalobca využíval dňa 20. novembra 2014 o 10:10 hod. závislú prácu fyzickej osoby p. F. K., nar. XX. januára XXXX, bytom v K. č. XXX, ktorá vykonávala činnosť recepčnej na pracovisku G. ubytovne v L., O. č. XX a nemal s ňou založený pracovnoprávny vzťah podľa osobitného predpisu (Zákonník práce).

Na odvolanie žalobcu (v ktorom opätovne žalobca žiadal nariadiť ústne pojednávanie) žalovaný napadnutým rozhodnutím zo 17. júla 2015, číslo: OPS/BEZ/2015/3590, O - 303/2015, zamietol odvolanie a prvostupňové správne rozhodnutie správneho orgánu potvrdil. Žalobca v odvolaní proti prvostupňovému správnenému 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 označených osôb.

Zákon č. 125/2006 Z. z. upravuje inšpekciu práce, ktorej prostredníctvom sa presadzuje ochrana zamestnancov pri práci a výkon štátnej správy v oblasti inšpekcie práce, vymedzuje pôsobnosť orgánov štátnej správy v oblasti inšpekcie práce a ich pôsobnosť pri výkone dohľadu podľa osobitného predpisu a ustanovuje práva a povinnosti inšpektora práce a povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby (§ 1).

Podľa § 2 ods. 1 písm. a/ bod 4 zákona č. 125/2006 Z. z. inšpekcia práce je dozor nad dodržiavaním právnych predpisov, ktoré upravujú zákaz nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania;

Podľa § 7 ods. 1 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.

Podľa § 7 ods. 3 písm. i/ a j/ zákona č. 125/2006 Z. z. Inšpektorát práce
i/ rozhoduje o uložení pokút podľa § 19, 20 a osobitného predpisu, 17a)
j/ prejednáva priestupky, rozhoduje o uložení pokút za priestupky a o zákaze činnosti podľa osobitných predpisov; 18)

Podľa § 19 ods. 2 písm. a/ bod 1 zákona č. 125/2006 Z. z. Inšpektorát práce uloží pokutu
a/ zamestnávateľovi alebo fyzickej osobe za
1. 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, 26) ak tento zákon neustanovuje inak. Všeobecné predpisy o správnom konaní sa nevzťahujú na vydanie oprávnenia, preukazu, osvedčenia a povolenia podľa tohto zákona.

Podľa § 21 ods. 1 veta prvá Správneho poriadku, správny orgán nariadi ústne pojednávanie, ak to vyžaduje povaha veci, najmä ak sa tým prispeje k jej objasneniu, alebo ak to ustanovuje osobitný zákon.

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, keď zistil, že žalobca využíval dňa 20. novembra 2014 o 10:10 hod. závislú prácu fyzickej osoby p. F., nar. XX. januára XXXX, bytom v K. č. XXX, ktorá vykonávala činnosť recepčnej na pracovisku G. ubytovne v L., O. č. XX a nemal s ňou založený pracovnoprávny vzťah podľa osobitného predpisu (Zákonník práce). Zákonodarca na konanie podľa § 19 uvedeného zákona stanovil správnomu 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 vychádzajú 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 obvinenému 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 pojednávanie. Z týchto dôvodov pokiaľ správne orgány v danom prípade nenariadili ústne pojednávanie za účelom opätovného výsluchu p. F. K. ako aj zamestnankyne žalobcu p. V. I., nepostupovali v konaní v rozpore so zákonom, a teda nezaťažili konanie takou vadou, ktorá by mohla mať sama o sebe za následok nezákonnosť rozhodnutia, a na ktorú by musel súd v procese súdneho preskumu prihliadať z úradnej povinnosti.

Vzhľadom k uvedenému krajský súd 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.

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

V ďalšom konaní bude povinnosťou súdu v intenciách názoru najvyššieho 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 náhrady trov tohto odvolacieho konania (§ 224 ods. 3 v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP a s § 492 ods. 2 SSP).

Toto rozhodnutie prijal Najvyšší súd Slovenskej republiky v pomere hlasov 3:0 (§ 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 nie je prípustný.