

Súd: Najvyšší súd SR  
Spisová značka: 10Asan/16/2019  
Identifikačné číslo spisu: 1017201080  
Dátum vydania rozhodnutia: 26.05.2020  
Meno a priezvisko: JUDr. Jana Hatalová  
Funkcia: sudca  
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2020:1017201080.1

## ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Jany Hatalovej, PhD. a členov senátu JUDr. Ing. Miroslava Gavalca, PhD. a JUDr. Igora Belka, v právnej veci žalobcu (sťažovateľa): EDYMAX Flexibility, s.r.o., so sídlom Bajkalská 22, Bratislava, zastúpeného JUDr. Milošom Kvasňovským, advokátom so sídlom Dunajská 32, Bratislava, proti žalovanému: Národný inšpektorát práce, so sídlom Masarykova 10, Košice, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. OPS/BEZ/2017/3534 O-201/2017 z 5. mája 2017, konajúc o kasačnej sťažnosti žalobcu proti právoplatnému rozsudku Krajského súdu v Bratislave č. k. 5S/144/2017-43 zo 17. apríla 2018, takto

### rozhodol:

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

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

### Odôvodnenie

1. Rozsudkom č. k. 5S/144/2017-43 zo 17. apríla 2018 Krajský súd v Bratislave podľa § 190 Správneho súdneho poriadku zamietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania rozhodnutia žalovaného č. OPS/BEZ/2017/3534 O-201/2017 z 5. mája 2017, ktorým potvrdil prvostupňové rozhodnutie Inšpektorátu práce Bratislava č. 2017/146 z 2. februára 2017, ktorým bola žalobcovi podľa § 19 ods. 1 písm. a) zákona č. 125/2006 Z.z. o inšpekcii práce a o zmene a doplnení zákona č. 82/2005 Z.z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o inšpekcii práce“) uložená pokuta vo výške 12 000 eur za porušenie ustanovenia § 223 ods. 1 Zákonníka práce a za porušenie ustanovenia § 16 ods. 2 písm. a) zákona o inšpekcii práce.

2. Z rozhodnutia žalovaného vyplýva, že žalobca sa porušenia § 223 ods. 1 Zákonníka práce dopustil tým, že v období apríl 2014 až február 2015 porušil povinnosť uzatvárať dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru výnimočne, keď so zamestnankyňou X. X. po ukončení dohody z 1. januára 2014 opakovane dňa 12. februára 2015 uzatvoril dohodu o brigádnickej práci študentov s dohodnutou pracovnou úlohou „baristka“, opakovane uzatváral dohody o vykonaní práce so zamestnancami U. P. (dohody z 13. júna 2014 a 7. januára 2015), P. B. (dohody zo 14. apríla 2014 a 7.

januára 2015) a L. V. (dohody z 10. júna 2014 a 7. januára 2015) na vykonávanie pracovnej činnosti: „potrebné práce na linke a v skladoch“, so zamestnankyňami K. G. (dohody z 19. mája 2014 na vykonávanie pracovnej činnosti: „pomocné manuálne činnosti“ a z 1. januára 2015 na vykonávanie pracovnej činnosti: „montážna pracovnička“) a Y. K. (dohody z 12. novembra 2014 na vykonávanie pracovnej činnosti: „pomocné manuálne činnosti“ a z 1. januára 2015 na vykonávanie pracovnej činnosti: „montážna pracovnička“), ako aj s U. M., s ktorou po ukončení dohody o vykonaní práce z 31. decembra 2013 s dohodnutou pracovnou úlohou „pomocné manuálne činnosti“ uzatvoril opakovane 1. januára 2015 dohodu o vykonaní práce na vykonávanie pracovnej činnosti: „montážna pracovnička“, pričom tieto dohody boli so zamestnancami uzatvárané na dlhé obdobie, časovo na seba bezprostredne nadväzujúce (U. M., K. G., Y. K.M.), prípadne s krátkymi prerušeniami (X. X., U. P., P. B., L. V.), čím vzniklo tzv. „reťazenie“ dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru, čo vylučuje ich výnimočné uzatvorenie, a tiež tým, že dohody o vykonaní práce U. P. (dohody z 13. júna 2014 a 7. januára 2015), P. B. (dohody zo 14. apríla 2014 a 7. januára 2015), L. V. (dohody z 10. júna 2014 a 7. januára 2015), U. M. (dohoda z 1. januára 2015), K. G. (dohody z 19. mája 2014 a 1. januára 2015) a Y. K. (dohody z 12. novembra 2014 a 1. januára 2015) neboli uzatvorené na prácu (pracovnú úlohu), ktorá je vymedzená výsledkom a dohoda o brigádnickej práci študentov X. X. z 12. februára 2015 nebola uzatvorená na príležitostnú činnosť, ale išlo u všetkých uvedených dohôd o pravidelnú a opakujúcu sa činnosť.

3. Porušenia § 16 ods. 2 písm. a) zákona o inšpekcii práce sa žalobca dopustil tým, že do 13. októbra 2015 na požiadanie inšpektorátu práce neposkytol všetky podklady potrebné na výkon inšpekcie práce uvedené v II. predvolaní na výkon inšpekcie práce z 13. júla 2015 a v III. predvolaní na výkon inšpekcie práce z 9. septembra 2015.

4. Správny orgán posúdil závažnosť oboch správnych deliktov a s ohľadom na charakter objektu deliktu prijal záver, že závažnejším správnym deliktom je porušenie ustanovenia § 223 ods. 1 Zákonníka práce, nakoľko jeho porušenie spočíva v poskytovaní nižšej miery ochrany zamestnancom pracujúcich na dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru, pričom negatívny následok tohto porušenia už spätne nie je možné odstrániť. V súlade s absorpčnou zásadou, v zmysle ktorej sankcia za závažnejší správny delikt pohlcuje sankciu za menej závažný správny delikt, uložil správny orgán žalobcovi sankciu za porušenie § 223 ods. 1 Zákonníka práce.

5. Krajský súd v Bratislave v odôvodnení rozsudku uviedol, že orgány verejnej správy prihliadli na závažnosť zistených porušení povinností a ich následkov, počet kontrolovaných zamestnancov zamestnávateľa, skutočnosť, či zistené porušenie povinností je dôsledkom neúčinného systému riadenia ochrany práce u zamestnávateľa, alebo či ide o ojedinelý výskyt nedostatku, ako aj na opakované zistenia tohto istého nedostatku. Krajský súd dospel k záveru, že zistené porušenia predstavujú výrazný zásah do práv kontrolovaných zamestnancov, nakoľko mala byť s nimi uzatvorená pracovná zmluva, čím by sa na nich vzťahovali všetky ustanovenia Zákonníka práce.

6. K námietke žalobcu, že napadnuté rozhodnutia neboli dostatočne odôvodnené, krajský súd uviedol, že správny orgán prvého stupňa vo svojom rozhodnutí uviedol všetky skutočnosti, ktoré boli podkladom pre rozhodnutie, opísal, akými úvahami bol vedený pri hodnotení dôkazov a ako použil správnu úvahu ohľadne výšky sankcie. Zohľadnil aj okolnosť, že u žalobcu išlo o prvý prípad správneho konania o uloženie pokuty za porušenie povinností vyplývajúcich z predpisov uvedených v § 2 ods. 1 písm. a) zákona o inšpekcii práce.

7. Proti rozsudku krajského súdu podal žalobca v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť a navrhol, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky podľa § 198 ods. 1 písm. a) Správneho súdneho poriadku zmenil výšku sankcie napadnutého rozsudku Krajského súdu v Bratislave, aj keď orgán verejnej správy pri jej uložení nevybočil zo zákonného rámca správnej úvahy. Zároveň žiadal, aby sťažovateľovi priznal nárok na náhradu trov konania. Podľa názoru sťažovateľa krajský súd vo svojom rozhodnutí vychádzal z nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 440 ods. 1 písm. g) Správneho súdneho poriadku).

8. Poukázal na zásady, ktorými sa vo všeobecnosti riadi správny súd pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu a podľa ktorých sa správny súd zameriava na otázku, či vykonané dôkazy sú dostatočné a nie sú pochybné a či odôvodňujú skutkový záver, ku ktorému správny orgán dospel. Rovnako správny súd skúma presvedčivosť odôvodnenia rozhodnutia správneho orgánu a relevantnosť aplikovaných právnych predpisov. Aj pri zákonom dovolenej úvahe správneho orgánu sa správny súd podľa názoru sťažovateľa musí zamerať len na zákonné kritériá a medze takej úvahy a nemôže skúmať, či správny orgán mohol alebo nemohol vychádzať zo zákonom dovolenej úvahy.

9. Sťažovateľ poukázal na názor najvyššieho súdu vyslovený v rozsudku sp. zn. 10Sžd/22/2014 z 12. novembra 2014, podľa ktorého „sankcia nemá byť pomstou, ale nápravným prostriedkom, ktorý má viesť priestupcu k zmene svojho postoja k priestupku - ku konaniu, ktorého sa dopustil a za ktorý bol postihnutý.“

10. Podľa názoru sťažovateľa žalovaný, ako aj prvostupňový správny orgán, vydali rozhodnutia, ktoré trpia takými vadami, ktoré majú negatívny účinok na práva a právom chránené záujmy sťažovateľa. Krajský súd sa pritom zameril len na dôkazy svedčiace v neprospech sťažovateľa, aj keď existujú dôkazy v jeho prospech, ako napríklad vykonané opatrenie pre jeho nápravu do budúcnosti (napomenutie a usmernenie zodpovedných osôb), uznanie zodpovednosti, ako aj skutočnosť, že ide o prvé porušenie právnych predpisov.

11. Výrubená pokuta nie je spravodlivá a adekvátna povahe zistených porušení, lebo nezodpovedá charakteru, závažnosti, spôsobu a následkom protiprávneho konania. Žalovaný nijako nezdôvodnil výšku vyrubenej pokuty, iba uviedol, že sťažovateľ porušil povinnosť a že túto pokutu považuje za primeranú. Výška pokuty je preto nepreskúmateľná, pričom táto vada rozhodnutia nemôže byť na ujmu toho, komu bola vyrubená. Žalovaný sa nedostatočne vysporiadal s právnym stavom a o zistených skutočnostiach vyvodil nesprávny právny záver týkajúci sa výšky pokuty. Sťažovateľ uviedol, že už samotné prejednanie veci pred správnym orgánom vyvolalo pozitívny a želaný efekt, preto je uložená pokuta neprímerane vysoká. Poukázal na to, že porušenie sa týkalo 7,87 % jeho zamestnancov, zistené nedostatky zoberal na vedomie a zároveň deklaroval prijatie nápravných opatrení.

12. Uviedol, že z judikatúry najvyššieho súdu vyplýva, že súd sleduje, či správny orgán náležite zdôvodnil uloženie sankcie v určitej výške, či prihliadol na okolnosti viazané na subjekt, samotný skutok a jeho následok. Pri uložení pokuty nestačí pokutu len uložiť v rozsahu vymedzenom zákonom, správny orgán musí prihliadnuť na závažnosť, spôsob i čas trvania následkov protiprávneho konania.

13. Žalovaný sa vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti plne stotožnil s napadnutým rozsudkom krajského súdu a uviedol, že preskúmané rozhodnutia správnych orgánov vychádzajú zo spoľahlivo zisteného skutkového stavu veci a sú riadne odôvodnené. Pri uloženej výške pokuty správny orgán zohľadnil všetky kritériá vyplývajúce zo zákona o inšpekcii práce. Navrhol, aby kasačný súd zamietol kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú.

14. Najvyšší súd Slovenskej republiky, ako súd kasačný, postupom podľa § 452 a nasl. Správneho súdneho poriadku preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu a jednomyseľne dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná. Rozhodol bez nariadenia pojednávania podľa ustanovenia § 455 Správneho súdneho poriadku, keď deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne 5 dní vopred na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky [www.nsud.sk](http://www.nsud.sk) (§ 137 ods. 2 a 3 Správneho súdneho poriadku).

15. Podľa § 2 ods. 1 písm. a) bod 1 zákona o inšpekcii práce, inšpekcia práce je dozor nad dodržiavaním pracovnoprávnych predpisov, ktoré upravujú pracovnoprávne vzťahy, najmä ich vznik, zmenu a skončenie, mzdové podmienky a pracovné podmienky zamestnancov vrátane pracovných podmienok žien, mladistvých, domáckych zamestnancov, osôb so zdravotným postihnutím a osôb, ktoré nedovršili 15 rokov veku, a kolektívne vyjednávanie.

16. Podľa § 223 ods. 1 Zákonníka práce zamestnávateľ môže na plnenie svojich úloh alebo na zabezpečenie svojich potrieb výnimočne uzatvárať s fyzickými osobami dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru (dohodu o vykonaní práce, dohodu o pracovnej činnosti a dohodu o brigádnickej práci študentov), ak ide o prácu, ktorá je vymedzená výsledkom (dohoda o vykonaní práce) alebo ak ide o príležitostnú činnosť vymedzenú druhom práce (dohoda o pracovnej činnosti, dohoda o brigádnickej práci študentov).

17. Podľa § 16 ods. 2 písm. a) zákona o inšpekcii práce zamestnávateľ je na požiadanie povinný poskytnúť inšpektorátu práce alebo inšpektorovi práce všetky podklady a informácie potrebné na výkon inšpekcie práce vrátane prvopisov dokladov a technických nosičov údajov.

18. Podľa § 19 ods. 1 písm. a) zákona o inšpekcii práce inšpektorát práce je oprávnený uložiť pokutu, ak tento zákon neustanovuje inak, zamestnávateľovi za porušenie povinností vyplývajúcich z tohto zákona, z predpisov uvedených v § 2 ods. 1 písm. a) prvom bode až treťom bode, šiestom bode a ôsmom bode alebo za porušenie záväzkov vyplývajúcich z kolektívnych zmlúv až do 100 000 eur, a ak v dôsledku tohto porušenia vznikol pracovný úraz, ktorým bola spôsobená smrť alebo ťažká ujma na zdraví, najmenej 33 000 eur.

19. Podľa § 19 ods. 6 zákona o inšpekcii práce inšpektorát práce pri ukladaní pokuty podľa odsekov 1 a 2 zohľadňuje jej preventívne pôsobenie a pri určovaní výšky pokuty prihliada najmä na

- a) závažnosť zisteného porušenia povinností a závažnosť ich následkov,
- b) počet zamestnancov zamestnávateľa a rizika, ktoré sa vyskytujú v činnosti zamestnávateľa,
- c) počet nelegálne zamestnaných fyzických osôb, ak ide o uloženie pokuty podľa odseku 2 písm. a) prvého bodu,
- d) skutočnosť, či zistené porušenie povinností je dôsledkom neúčinného systému riadenia ochrany práce u zamestnávateľa alebo či ide o ojedinelý výskyt nedostatku,
- e) opakované zistenie toho istého nedostatku.

20. Predmetom preskúmacieho konania bolo rozhodnutie žalovaného, ktorým bola sťažovateľovi podľa § 19 ods. 1 písm. a) zákona o inšpekcii práce uložená pokuta vo výške 12 000 eur, keď vykonanou inšpekciou bolo u sťažovateľa zistené porušenie ustanovenia § 223 ods. 1 Zákonníka práce a porušenie ustanovenia § 16 ods. 2 písm. a) zákona o inšpekcii práce, pričom v súlade s absorpčnou zásadou vzťahujúcou sa na ukládanie trestov bola pokuta uložená za závažnejší správny delikt, teda za porušenie § 223 ods. 1 Zákonníka práce.

21. Sťažovateľ nepovažuje uloženú pokutu za spravodlivú a primeranú. Namieťa, že žalovaný výšku uloženej pokuty nijako neodôvodnil a krajský súd sa zameral len na dôkazy svedčiace v neprospech sťažovateľa.

22. Úlohou kasačného súdu bolo vo svetle námietok sťažovateľa posúdiť správnosť záverov krajského súdu, ktorý žalobu sťažovateľa zamietol. Po oboznámení sa s podkladmi v prejednávanej veci, ktorými sú rozhodnutia žalovaného a Inšpektorátu práce Bratislava a napadnutý rozsudok Krajského súdu v Bratislave, ako aj s relevantnou právnou úpravou vzťahujúcou sa na prejednanú vec, dospel najvyšší súd k záveru, že námietky sťažovateľa nie sú dôvodné a napadnutý rozsudok krajského súdu je v súlade so zákonom.

23. Najvyšší súd zistil, že Inšpektorát práce Bratislava výšku uloženej sankcie podrobne odôvodnil, a to vo vzťahu ku všetkým kritériám uvedeným v § 19 ods. 6 zákona o inšpekcii práce, ktorými sú závažnosť zistených porušení a ich následkov, počet zamestnancov sťažovateľa, ako aj počet zamestnancov, ktorých sa dotklo porušenie povinností, skutočnosť, či zistené porušenie povinností je dôsledkom neúčinného systému riadenia ochrany práce u zamestnávateľa alebo či ide o ojedinelý výskyt nedostatku, skutočnosť, či ide o opakované zistenie toho istého nedostatku. Vzhľadom na to, že v zmysle § 19 ods. 1 písm. a) zákona o inšpekcii práce bolo za zistené porušenia možné uložiť pokutu až do výšky 100 000 eur, inšpektorát práce sa detailne zaoberal zvolenou výškou sankcie, a to tak vo

vzťahu k uvedeným kritériám, ako aj k zabezpečeniu naplnenia účelu uloženej sankcie, ktorá má pôsobiť tak represívne, ako aj preventívne. Zdôraznil pritom základnú úlohu inšpekcie práce, ktorou je ochrana zamestnancov a vo vzťahu k tomu podrobne rozobral porušenia Zákonníka práce zistené u sťažovateľa a ich vplyv na práva zamestnancov, pričom zohľadnil aj časovú dĺžku trvania zistených porušení, keď v tomto období nepožívali niektorí zamestnanci sťažovateľa takú ochranu, na ktorú by mali nárok v prípade dodržania pracovnoprávných predpisov sťažovateľom.

24. Rovnako aj žalovaný (ako odvolací orgán) vo svojom rozhodnutí reagoval na námietky sťažovateľa a vo vzťahu k odôvodneniu uvedenému v prvostupňovom rozhodnutí Inšpektorátu práce Bratislava aj žalovaný ozrejmil svoje úvahy vedúce k súhlasnému stanovisku ohľadne výšky pokuty uloženej prvostupňovým správnym orgánom. Nie je preto vôbec pravdivá námietka sťažovateľa, že žalovaný nijako nezdôvodnil výšku vyrubenej pokuty, ale len konštatoval porušenie povinnosti sťažovateľom a primeranosť uloženej pokuty. Žalovaný sa v preskúmanom rozhodnutí na stranách 5 a 6 zaoberal námietkami sťažovateľa vo vzťahu k uloženej sankcii a odôvodnil svoje závery o jej primeranosti a zákonnosti a o správnosti postupu a uvažovania prvostupňového správneho orgánu.

25. Najvyšší súd uvádza, že uznanie svojej zodpovednosti a vykonanie opatrení na nápravu protiprávneho stavu do budúcnosti (na ktoré poukazoval sťažovateľ), nemôžu sťažovateľa zbaviť zodpovednosti za porušenie právnych predpisov a znamenať jeho faktickú beztrietnosť, resp. odôvodňovať upustenie od uloženia sankcie a považovať samotné prejednanie veci pred správnym orgánom za postačujúce, ako to uvádzal sťažovateľ. Najvyšší súd, rovnako ako krajský súd, nepovažoval vo vzťahu k závažnosti zistených porušení a ich následkov (tak ako boli opísané v bode 2 tohto rozsudku) uloženú pokutu za neprimerane vysokú. Žalovaný dostatočne určito odôvodnil výšku uloženej sankcie, ktorá sa pohybuje bližšie k dolnej hranici zákonného rozpätia, a najvyšší súd považuje jeho uvažovanie za súladné so zákonom a nijako nevybočujúce z jeho medzí. Skutočnosť, že sťažovateľ sa doposiaľ žiadneho porušenia právneho predpisu nedopustil, bola poľahčujúcou okolnosťou, tak ako to vyplýva z odôvodnenia rozhodnutia Inšpektorátu práce Bratislava. Je teda zrejmé, že táto okolnosť bola správnym orgánom zohľadnená a nebyť tejto skutočnosti, eventuálne sa uložená pokuta mohla pohybovať na vyššej hranici.

26. Najvyšší súd Slovenskej republiky poukazuje aj na to, že sťažovateľ v podanej žalobe, a rovnako ani v kasačnej sťažnosti (s výnimkou tvrdenia, že samotné prejednanie veci pred správnym orgánom vyvolalo želaný efekt) neuviedol konkrétnu výšku pokuty, resp. hornú hranicu pokuty, ktorú by považoval za primeranú, pričom by zároveň argumentoval konkrétnymi okolnosťami prípadu. Argumentácia sťažovateľa v kasačnej sťažnosti sa v prevažnej miere nesie len v rovine všeobecných teoretických úvah o pravidlách konania pred správnymi orgánmi, ako aj o pravidlách súdneho prieskumu. Okrem všeobecného tvrdenia o neprimeranosti a nespravodlivosti uloženej pokuty v podaní sťažovateľa absentuje vlastná argumentácia poukazujúca na konkrétnu skutkovú situáciu a na ňu sa vzťahujúcu právnu úpravu, ktorá by preukazovala nezákonné rozhodnutie v prejednávanej veci.

27. Ako vyplýva z uvedeného, najvyšší súd sa stotožnil so záverom krajského súdu, že preskúmané rozhodnutie žalovaného orgánu verejnej správy je zákonné. Námietky sťažovateľa v kasačnej sťažnosti tento záver žiadnym spôsobom nevyvrátili, preto Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť podľa § 462 ods. 1 Správneho súdneho poriadku zamietol.

28. O trovách kasačného konania rozhodol podľa § 467 ods. 1 Správneho súdneho poriadku v spojení s ustanoveniami § 167 ods. 1 a § 168 Správneho súdneho poriadku tak, že sťažovateľovi nepriznal náhradu trov kasačného konania z dôvodu neúspechu v kasačnom konaní a žalovanému nárok na náhradu trov konania zo zákona nevyplýva.

29. Senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v danej veci rozhodol pomerom hlasov 3:0.

**Poučenie:**

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