

Súd: Najvyšší súd SR  
Spisová značka: 7Asan/21/2017  
Identifikačné číslo spisu: 8016200872  
Dátum vydania rozhodnutia: 24.10.2018  
Meno a priezvisko: JUDr. Viola Takáčová  
Funkcia: sudca  
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2018:8016200872.1

## ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Violy Takáčovej, PhD. a členiek senátu JUDr. Zdenky Reisenauerovej a JUDr. Eriky Čanádyovej, v právnej veci žalobcu: Ing. G. T., s miestom podnikania Q., právne zast.: JUDr. Ivom Babjakom, advokátom so sídlom vo Svidníku, Sovietskych hrdinov č. 200/33, proti žalovanému: Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny, so sídlom v Bratislave, Špitálska č. 8, v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného z 18. októbra 2016, Číslo: 2016/152864, UPS/US1/OK2/BEZ/2016/16914, o kasačnej sťažnosti žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Prešove z 18. mája 2017, č. k. 1Sa/24/2016-39, t a k t o

### rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Prešove z 18. mája 2017, č. k. 1Sa/24/2016-39, z a m i e t a .

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

### Odôvodnenie

I.

1. Krajský súd v Prešove (ďalej len „krajský súd“) rozsudkom z 18. mája 2017, č. k. 1Sa/24/2016-39 podľa § 191 ods. 1 písm. c/ zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) zrušil rozhodnutie žalovaného z 18. októbra 2016, Číslo: 2016/152864, UPS/US1/OK2/BEZ/2016/16914, ktorým žalovaný odvolanie žalobcu zamietol a potvrdil rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny Bardejov z 8. augusta 2016, Číslo: BJ1/RK/KON/2016/8.

2. Týmto rozhodnutím Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny Bardejov uložil žalobcovi podľa § 68a ods. 1 písm. b/ zákona č. 5/2004 Z.z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v rozhodnom znení (ďalej len „zákon č. 5/2004 Z.z. <.“) pokutu vo výške 2.000,- eur za porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania podľa § 3 ods. 2 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.“), ku ktorému došlo tým, že žalobca využíval od 1. augusta 2014 do dňa výkonu kontroly 26. novembra 2015 a následne aj neskôr závislú prácu fyzickej osoby U. T., bytom vo X., T. č. XXX/XX, mal s nim uzatvorenú pracovnú zmluvu z 31. júla 2014 s nástupom do zamestnania od 1. augusta 2014, pričom nahlásil svojho zamestnanca do registra poistencov a sporiteľov starobného dôchodkového poistenia v Sociálnej poisťovni dňa 8. augusta 2014 o 13:59 hod., teda po začiatku výkonu činnosti zamestnanca, čím nesplnil povinnosť podľa § 231 ods. 1 písm. b/ zákona č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 461/2003 Z.z.“), a tým naplnil skutkový stav veci v zmysle § 2 ods. 2 písm. b/ zákona č. 82/2005 Z.z.

3. Krajský súd zákonnosť preskúmaného rozhodnutia žalovaného správneho orgánu preskúmal v intenciách § 68a ods. 1 písm. b/, ods. 3 zákona č. 5/2004 Z.z., § 2 ods. 2 písm. b/, § 2a ods. 1, § 3 ods. 2 zákona č. 82/2005 Z.z., § 231 ods. 1 písm. b/ zákona č. 461/2003 Z.z., § 3 ods. 1, 4, § 32 ods. 1 a § 46 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v rozhodnom znení (ďalej len „Správny poriadok“) ako aj príslušných ustanovení SSP a dospel k záveru o dôvodnosti podanej žaloby.

4. Krajský súd mal z obsahu administratívneho spisu preukázané, že Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny Bardejov prostredníctvom kontrolnej skupiny vykonal u žalobcu dňa 26. novembra 2015 v čase od 12:45 hod. do 13:05 hod. kontrolu dodržiavania zákazu nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania podľa § 3 ods. 2 zákona č. 82/2005 Z.z. V čase výkonu kontroly v prevádzkarni nachádzajúcej sa vo X., na ul. X. M. č. XXX, v čase o 12:45 hod. vykonával pracovnú činnosť zamestnanec kontrolovaného subjektu U. T. (syn) na základe pracovnej zmluvy z 31. júla 2014, s nástupom do zamestnania od 1. augusta 2014. Overením údajov v elektronickom systéme sociálnej poisťovne na mieste výkonu kontroly bolo zistené, že kontrolovaný subjekt nahlásil zamestnanca U. T. do registra poistencov a sporiteľov starobného a dôchodkového poistenia až dňa 8. augusta 2014 v čase o 13:59 hod., pričom zamestnanec U. T. začal vykonávať pracovnú činnosť od 1. augusta 2015, čo dokumentuje aj výplatná páska za obdobie 8/2014, ktorá je súčasťou protokolu o výsledku kontroly z 30. decembra 2015. Týmto si žalobca ako zamestnávateľ podľa záverov správnych orgánov nesplnil povinnosť plynúcu mu z § 231 ods. 1 písm. b/ zákona č. 461/2003 Z.z., čím naplnil skutkovú podstatu nelegálneho zamestnávania podľa § 2 ods. 2 písm. b/ zákona č. 82/2005 Z.z.

5. Krajský súd po preskúmaní veci dospel k záveru, že správne orgány v danom prípade postupovali prísne formalisticky. Stotožnil sa s námietkou žalobcu, že postup správnych orgánov oboch stupňov voči nemu sa javí ako šikanóznny, keď formalistickým výkladom právnej úpravy nelegálneho zamestnávania stanovenej v § 3 ods. 2 v spojení s § 2 ods. 2 konštatovali v danom prípade nelegálne zamestnávanie žalobcom. Podľa názoru krajského súdu oneskorené prihlásenie U. T. do systému sociálneho poistenia ako naplnenie skutkovej podstaty nelegálneho zamestnávania je ústavne neudržateľné a právne neobhájiteľné. Vychádzajúc zo stabilizovanej judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky je neoddeliteľnou súčasťou princípov právneho štátu zaručeného v článku 1 Ústavy Slovenskej republiky 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. ÚS10/99, II. ÚS234/03). 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 v orgány verejnej moci. Ďalej s poukazom na článok 2 ods. 2 a článok 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky uviedol, že výklad a uplatňovanie všeobecne záväzných právnych predpisov musia byť v súlade s ústavou. Pozitivistický právny prístup k aplikácii zákonov je preto v činnosti štátnych orgánov modifikovaný ústavne konformným výkladom, ktorý v závislosti od ústavou chránených hodnôt pôsobí reštriktívne, alebo extenzívne na dikciu zákonných pojmov. Praktickým dôsledkom vyššie uvedených požiadaviek na aplikáciu právnych predpisov je skutočnosť, že obsah zákonnej právnej normy nesmie byť orgánom verejnej moci interpretovaný izolovane, mimo zmyslu a účelu zákona, cieľa právnej regulácie, ktorý zákon sleduje. Požiadavka na ustanovenie konformnej aplikácie a výklad zákona je podmienkou zákonnosti rozhodnutia ako individuálneho správneho aktu. Vo všeobecnosti teda platí, že každý zákon je potrebné vykladať a následne aplikovať na

konkrétnu skutkovú situáciu vždy s ohľadom na jeho skutočný účel. Tiež s odkazom na znenie dôvodovej správy konštatoval, že skutočným účelom prijatia zákona o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní je „odhaliť, zakázať a postihnúť“ také prípady, kedy medzi zamestnávateľom a zamestnancom neexistuje pracovnoprávny vzťah založený pracovnou zmluvou alebo dohodou a zamestnávateľ neprihlási zamestnanca do sociálnej poisťovne, aby sa tak vyhol plateniu poistného. Cieľom zákona je teda chrániť nielen spoločnosť pred nelegálnou prácou a nelegálnym zamestnávaním, ale aj chrániť fyzické osoby, pre ktoré nelegálna práca prináša sociálnu neistotu. Pri aplikácii zákonnej normy na konkrétny prípad bolo povinnosťou žalovaného skúmať nielen to, či v konkrétnom prípade boli naplnené formálne znaky nelegálneho zamestnávania (teda, či skutok zodpovedá formálnej dikcii právnej normy), ale aj to, či súčasne došlo k naplneniu jeho materiálnych znakov, t. j., či oneskorené prihlásenie zamestnanca do sociálnej poisťovne je možné vyhodnotiť ako nelegálne zamestnávanie s ohľadom na samotný účel právnej regulácie - inak je takýto výklad v rozpore s článkom 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky. Dodal, že už zo samotného účelu právnej regulácie s ohľadom na opisovanú skutkovú situáciu je celkom zrejmé, že ak žalobca ako zamestnávateľ prihlásil zamestnanca do registra poisťencov neskôr, ale zamestnanec bol v čase výkonu kontroly už prihlásený, a takto bol prihlásený, odkedy mu vznikol pracovnoprávny vzťah takmer 15 mesiacov do času výkonu kontroly, takéto konanie nie je možné bez ďalšieho označiť ako porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania, pretože po obsahovej stránke sa o nelegálne zamestnávanie nejedná. Záver žalovaného preto posúdil krajský súd za vecne nesprávny, ústavne nekonformný a tiež za šikanózný výkon práva vo vzťahu k zamestnávateľovi, a to práve z dôvodu formalistického výkladu ustanovenia § 2 ods. 2 zákona č. 82/2005 Z.z. žalovaným. Následne uzavrel, že každú skutkovú situáciu je potrebné posudzovať osobitne a správne orgány sú povinné vykonávať dokazovanie tak, aby spôsobom vylučujúcim akékoľvek pochybnosti jednoznačne preukázali opodstatnenosť záveru o nelegálnom zamestnávaní. Samotné konštatovanie kontrolóra o neskorom odoslaní registračného listu však samo o sebe nie je dôvodom pre konštatovanie o porušení zákazu nelegálneho zamestnávania kontrolovaným subjektom, zvlášť keď si žalobca plnil odvodové povinnosti od začatia výkonu práce zamestnancom podľa uzavretej pracovnej zmluvy a tak to bolo po celú dobu do vykonanej kontroly.

6. Vzhľadom na uvedené, krajský súd zrušil rozhodnutie žalovaného podľa 191 ods. 1 písm. c/ SSP z dôvodu nesprávneho právneho posúdenia veci.

7. O náhrade trov konania rozhodol krajský súd tak, že žalobcovi priznal nárok na náhradu trov konania s tým, že o výške náhrady trov konania rozhodne správny súd po právoplatnosti rozhodnutia, ktorým sa konanie končí, samostatným uznesením, ktoré vydá súdny úradník (§ 175 ods. 2 SSP).

## II.

8. Proti rozsudku krajského súdu podal žalovaný v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť.

9. Namietal, že krajský súd nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces (§ 440 ods. 1 písm. f/ SSP) a tiež, že rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 440 ods. 1 písm. g/ SSP).

10. K námietke, že krajský súd 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 (§ 440 ods. 1 písm. f/ SSP) bližšie uviedol, že krajský súd vo výroku nerozhodol o vrátení veci žalovanému na ďalšie konanie, čo je pre ďalšie konanie vo veci, ale aj pre žalobcu chýbajúci výrok, ak má byť správny orgán výrokom súdu viazaný aj s poukazom na možnosť uplatnenia žaloby proti nečinnosti orgánu verejnej správy. Rovnako krajský súd vo výroku zrušil rozhodnutie žalovaného, avšak v rozpore s § 139 ods. 2 SSP v odôvodnení rozsudku neinštruoval žalovaného, ako má ďalej v konaní postupovať. Žalovanému určil povinnosť prijať taký záver, ktorý by

bol v súlade so všeobecne záväznými právnymi predpismi a ústavne konformný, čo však už žalovaný vo svojom rozhodnutí urobil.

11. V súvislosti s námietkou nesprávneho právneho posúdenia žalovaný uviedol, že pri správnych deliktach sa zavinenie neskúma, ide teda o posudzovanie tzv. objektívnej zodpovednosti. Splnenie si odvodových povinností, platenie poistného, splatnosť poistného a predpísanie poistného je v kompetencii Sociálnej poisťovne v zmysle zákona č. 461/2003 Z.z., nesúvisí s porušením zákazu nelegálneho zamestnávania, ako ani Sociálna poisťovňa nemôže sankcionovať za porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania podľa zákona č. 82/2005 Z.z. Zákon č. 5/2004 Z.z. uložil v § 68a ods. 1 písm. b/ úradu a ústrediu práce, sociálnych vecí a rodiny povinnosť uložiť pokutu pri každom zistení porušenia zákazu nelegálneho zamestnávania podľa § 3 ods. 2 zákona č. 82/2005 Z.z. Z uvedenej zákonnej úpravy je zrejmé, že výkon závislej práce, bez splnenia zákonom stanovenej povinnosti zamestnávateľom podľa osobitného predpisu - § 231 ods. 1 písm. b/ zákona č. 461/2003 Z.z., je nelegálnou prácou a zamestnávateľ je vinný nelegálnym zamestnávaním v zmysle § 2 ods. 2 písm. b/ zákona č. 82/2005 Z.z. Skutočnosť vykonávania práce v čase kontroly, t. j. pred prihlásením kontrolovaného zamestnanca do Sociálnej poisťovne bola preukázaná a potvrdená. Postup správnych orgánov nebol šikanózný a ani formalistický, konali právne správne a v súlade s príslušnými zákonmi vzťahujúcimi sa na vec, v znení účinnom v príslušnom čase, skutkový stav bol tiež dostatočne zistený.

12. V ďalšej časti kasačnej sťažnosti poukázal na to, že zákon č. 82/2005 Z.z. v spojení so zákonom č. 5/2004 Z.z. vymedzuje zodpovednosť za správny delikt nelegálneho zamestnávania na báze objektívnej zodpovednosti, bez možnosti liberácie a pre príslušné orgány verejnej správy zakotvuje povinnosť každé zistené protiprávne konanie sankcionovať. Za súčasnej právnej úpravy a skutkového vymedzenia je jednoznačné, že v prípade správneho deliktu nelegálneho zamestnávania je podstatné splnenie prihlasovacej a nie odvodovej povinnosti. Uviedol, že v máji 2017 Národná rada Slovenskej republiky nepodporila návrh Novely zákona č. 82/2005 Z.z., ktorým chceli jej predkladatelia zmierniť definíciu pojmu nelegálneho zamestnávania a navrhovali, s cieľom pozitívneho vplyvu na podnikateľské prostredie, aby sa za nelegálne zamestnávanie považovalo nesplnenie povinnosti prihlásiť zamestnanca do Sociálnej poisťovne do dňa začatia výkonu kontroly inšpektorátom práce. Preto pokuty pre zamestnávateľov za oneskorené prihlásenie zamestnanca do Sociálnej poisťovne sa zatiaľ nezrušia.

13. Uviedol, že Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky pripravilo „Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 82/2005 Z.z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov“, ktorý je na programe 34. rokovania Legislatívnej rady vlády dňa 8. augusta 2017. V tejto súvislosti poukázal na všeobecnú časť dôvodovej správy k návrhu Novely zákona č. 82/2005 Z.z., podľa ktorej cit.: „V súčasnosti je nelegálnym zamestnávaním akékoľvek oneskorené prihlásenie zamestnanca do registra poistencov a sporiteľov starobného dôchodkového sporenia Sociálnej poisťovne. Zámerom návrhu zákona je, aby nelegálnym zamestnávaním nebolo určité oneskorené prihlásenie zamestnanca do registra poistencov a sporiteľov starobného dôchodkového sporenia Sociálnej poisťovne. Navrhuje sa zmeniť skutkovú podstatu nelegálneho zamestnávania upravenú v § 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"), podľa ktorého sa za nelegálne zamestnávanie považuje aj oneskorené splnenie prihlasovacej povinnosti do Sociálnej poisťovne, ktoré bolo zistené až dodatočným výkonom kontroly.“ Rovnako poukázal aj na osobitnú časť dôvodovej správy k čl. I, bod 1, podľa ktorej cit.: „Navrhuje sa na účely nelegálneho zamestnávania z nelegálneho zamestnávania eliminovať určité situácie oneskoreného ohlásenia vzniku pracovnoprávneho vzťahu a štátnozamestnaneckého pomeru do príslušného registra Sociálnej poisťovne, aby sa vylúčili prípady, keď zamestnávateľ túto povinnosť, sám a bez zistenia nesplnenia tejto povinnosti kontrolnými orgánmi, splnil len s malým oneskorením. Zamestnávateľ je povinný splniť si prihlasovaciu povinnosť v lehote siedmich dní od uplynutia lehoty na splnenie povinnosti podľa § 231 ods. 1 písm. b/ zákona č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov (napr. do začatia výkonu činnosti zamestnanca), najneskôr však do začatia výkonu kontroly nelegálneho zamestnávania začatej pred uplynutím tejto sedemdňovej lehoty. To znamená, že ak príde kontrolný orgán po čase, kedy zamestnanec začal vykonávať svoju činnosť, no v

lehote siedmich dní a zistí, že zamestnávateľ si ešte nesplnil prihlasovaciu povinnosť, konštatuje nelegálne zamestnávanie. Ak si však zamestnávateľ splní oznamovaciu povinnosť v lehote uvedených siedmich dní a stihne tak spraviť pred výkonom kontroly, kontrolný orgán nemôže konštatovať nelegálne zamestnávanie. Ak si zamestnávateľ splní túto povinnosť až po lehote siedmich dní alebo si ju nesplní vôbec, v takom prípade nebude chránený a kontrolný orgán, bez ohľadu na čas výkonu kontroly, konštatuje porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania, a to aj spätne.“

14. Záverom žalovaný skonštatoval nesprávnosť výrokov ako aj nesprávne právne posúdenie veci krajským súdom, keď súd zaviazal žalovaného konať v rozpore so zákonom č. 82/2005 Z.z. účinného v čase vydania rozhodnutia, zo skutkových záverov vyvodil nesprávne právne závery odchýlením sa od znenia príslušných ustanovení tak, že zásadne poprel ich účel a význam.

15. Navrhol, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky zrušil rozsudok krajského súdu a vec mu vrátil na ďalšie konanie a žalobcovi náhradu trov konania vrátane konania kasačného nepriznal. Tiež pre prípad, že by súd mal za to, že kasačná sťažnosť nemá odkladný účinok, požiadal o priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti.

### III.

16. Žalobca sa ku kasačnej sťažnosti vyjadril podaním z 29. septembra 2017.

17. Uviedol, že krajský súd postupoval v súlade s § 191 ods. 4 SSP, podľa ktorého ak správny súd zrušuje rozhodnutie alebo opatrenie, podľa okolností môže aj bez návrhu súčasne vysloviť, že vec vracia na ďalšie konanie žalovanému, prípadne orgánu verejnej správy podľa odseku 3. Ak správny súd zruší rozhodnutie alebo opatrenie, lehota na vydanie rozhodnutia alebo opatrenia v ďalšom konaní začne orgánu verejnej správy plynúť až po doručení všetkých administratívnych spisov pripojených k prejednávanej veci. V predmetnej veci bolo zrušené rozhodnutie žalovaného, čo znamená, že ku dnešnému dňu neexistuje právoplatné rozhodnutie o odvolaní žalobcu. Preto by odvolací správny orgán mal o odvolaní žalobcu opätovne rozhodnúť za súčasného rešpektovania právneho názoru krajského súdu. Ďalej poukázal na to, že ako živnostník zamestnal svojho syna do pracovného pomeru, pričom podľa § 2a ods. 1 zákona č. 82/2005 Z.z. nelegálne zamestnávanie nie je, ak pre fyzickú osobu, ktorá je podnikateľom, vykonáva prácu jeho príbuzný v priamom rade, súrodenec alebo manžel, ktorý je dôchodkovo poistený, je poberateľom dôchodku podľa osobitných predpisov, alebo je žiakom, alebo študentom do 26 rokov veku. Vzhľadom na predmetné ustanovenie žalobca mal za to, že aj keby nemal so synom uzatvorenú pracovnú zmluvu, nebolo by možné vykonávanie prác synom pre žalobcu považovať za nelegálne zamestnávanie.

18. Kasačnú sťažnosť považoval preto za nedôvodnú.

### IV.

19. Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) ako súd kasačný (§ 11 písm. g/ SSP) preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu z dôvodov a v rozsahu uvedenom v kasačnej sťažnosti (§ 453 ods. 1, 2 SSP) postupom bez nariadenia pojednávania podľa § 455 SSP a po jej preskúmaní dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná a je potrebné ju zamietnuť.

20. Podľa § 2 ods. 1 SSP, v správnom súdnictve poskytuje správny súd ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

21. Podľa § 2 ods. 2 SSP, každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa môže za podmienok ustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde.

22. Podľa § 135 ods. 1 SSP, na rozhodnutie správneho súdu je rozhodujúci stav v čase právoplatnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo v čase vydania opatrenia orgánu verejnej správy.

23. Podľa § 194 ods. 1 SSP, správnym trestaním sa na účely tohto zákona rozumie rozhodovanie orgánov verejnej správy o priestupku, správnom delikte alebo o sankcii za iné podobné protiprávne konanie.

24. Podľa § 195 SSP, správny súd nie je vo veciach správneho trestania viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby, ak

a/ zistenie skutkového stavu orgánom verejnej správy bolo nedostačujúce na riadne posúdenie veci alebo skutkový stav, ktorý vzal orgán verejnej správy za základ napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia, je v rozpore s administratívnymi spismi alebo v nich nemá oporu,

b/ ide o skúmanie otázky zániku zodpovednosti za priestupok, uplynutia prekluzívnej lehoty alebo premĺčacej lehoty, v ktorej bolo možné vyvodiť zodpovednosť za iný správny delikt alebo za iné podobné protiprávne konanie,

c/ ide o základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku, ktoré je potrebné použiť na správne trestanie,

d/ ide o dodržanie zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona, ktoré je potrebné použiť aj na ukladanie sankcií v rámci správneho trestania,

e/ ide o skúmanie, či uložený druh sankcie a jej výška nevybočili z rozsahu správnej úvahy orgánu verejnej správy.

25. Podľa § 197 SSP, správny súd vychádza zo skutkového stavu zisteného orgánom verejnej správy, môže doplniť dokazovanie vykonané orgánom verejnej správy, a to aj na návrh účastníka konania, ktorým však nie je viazaný.

26. Podľa § 194 ods. 2 SSP, ak nie je v tejto hlave ustanovené inak, použijú sa na konanie vo veciach správneho trestania ustanovenia o konaní o všeobecnej správnej žalobe.

27. Podľa § 177 ods. 1 SSP, správnou žalobou sa žalobca môže domáhať ochrany svojich subjektívnych práv proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy.

28. Predmetom konania o kasačnej sťažnosti v danej veci bol rozsudok krajského súdu, ktorým súd postupom podľa § 191 ods. 1 písm. c/ SSP zrušil rozhodnutie žalovaného z 18. októbra 2016, Číslo: 2016/152864, UPS/US1/OK2/BEZ/2016/16914, ktorým žalovaný odvolanie žalobcu zamietol a potvrdil rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny Bardejov z 8. augusta 2016, Číslo: BJ1/RK/KON/2016/8, o uložení pokuty žalobcovi podľa § 68a ods. 1 písm. b/ zákona č. 5/2004 <. Z.z. vo výške 2.000,- eur za porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania podľa § 3 ods. 2 zákona č. 82/2005 Z.z.

29. Podľa článku 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo.

30. Podľa článku 50 ods. 6 Ústavy Slovenskej republiky, trestnosť činu sa posudzuje a trest sa ukladá podľa zákona účinného v čase, keď bol čin spáchaný. Neskorší zákon sa použije, ak je to pre páchatela priaznivejšie.

31. Podľa článku 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, výklad a uplatňovanie ústavných zákonov,

zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou.

32. Zákon č. 82/2005 Z. z. vymedzuje nelegálnu prácu a nelegálne zamestnávanie, ustanovuje zákaz vykonávania nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania, výkon kontroly, povinnosti kontrolného orgánu a postih za porušenie zákazu nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania (§ 1).

33. Podľa § 2 ods. 2 písm. b/ zákona č. 82/2005 Z.z. v znení účinnom v čase spáchania skutku, nelegálne zamestnávanie je zamestnávanie právnickou osobou alebo fyzickou osobou, ktorá je podnikateľom, 1) ak využíva závislú prácu fyzickej osoby, má s ňou založený pracovnoprávny vzťah alebo štátnozamestnanecký pomer podľa osobitného predpisu 2) a nesplnila povinnosť podľa osobitného predpisu 6); (poznámka č. 6 pod čiarou: § 231 ods. 1 písm. b/ zákona č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení v znení zákona č. 82/2005 Z.z.)

34. Podľa § 2 ods. 2 písm. b/ zákona č. 82/2005 Z.z. v znení účinnom od 1 januára 2018, nelegálne zamestnávanie je zamestnávanie právnickou osobou alebo fyzickou osobou, ktorá je podnikateľom, 1) ak využíva závislú prácu fyzickej osoby, má s ňou založený pracovnoprávny vzťah alebo štátnozamestnanecký pomer podľa osobitného predpisu 2) a neprihlásila ju do registra poistencov a sporiteľov starobného dôchodkového sporenia do siedmich dní od uplynutia lehoty podľa osobitného predpisu 6) na prihlásenie do tohto registra, najneskôr však do začatia kontroly nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania, ak kontrola začala do siedmich dní od uplynutia lehoty podľa osobitného predpisu 6) na prihlásenie do tohto registra; (poznámka č. 6 pod čiarou: § 231 ods. 1 písm. b/ zákona č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov).

35. Podľa § 231 ods. 1 písm. b/ bod 1. zákona č. 461/2003 Z.z. v rozhodnom znení, zamestnávateľ je povinný prihlásiť do registra poistencov a sporiteľov starobného dôchodkového sporenia zamestnanca podľa § 4 ods. 1 na nemocenské poistenie, na dôchodkové poistenie a na poistenie v nezamestnanosti a zamestnanca podľa § 4 ods. 2, okrem zamestnanca v právnom vzťahu na základe ním určenej dohody o brigádnickej práci študentov podľa § 227a, na dôchodkové poistenie pred vznikom týchto poistení, najneskôr pred začatím výkonu činnosti zamestnanca, odhlásiť zamestnanca najneskôr v deň nasledujúci po zániku týchto poistení okrem zániku povinného nemocenského poistenia a povinného poistenia v nezamestnanosti podľa § 20 ods. 3, 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/;

36. Podľa § 68a ods. 1 písm. b/ zákona č. 5/2004 Z.z., ústredie a úrad uložia pokutu právnickej osobe alebo fyzickej osobe za porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania podľa osobitného predpisu 18a) od výšky 2 000,- eur do 200 000,- eur, a ak ide o nelegálne zamestnávanie dvoch a viac fyzických osôb súčasne, najmenej 5 000,- eur; (poznámka č. 18a pod čiarou: zákon č. 82/2005 Z.z. v znení neskorších predpisov)

37. Podľa § 2 ods. 1 zákona č. 300/2005 Z.z. (Trestný zákon), trestnosť činu sa posudzuje a trest sa ukladá podľa zákona účinného v čase, keď bol čin spáchaný. Ak v čase medzi spáchaním činu a vynesením rozsudku nadobudnú účinnosť viaceré zákony, trestnosť činu sa posudzuje a trest sa ukladá podľa zákona, ktorý je pre páchatel'a priaznivejší.

38. Z obsahu súdneho spisu, ktorého súčasť tvoril pripojený administratívny spis, najvyšší súd zistil, že dňa 26. novembra 2015 bola vykonaná kontrola zameraná na kontrolu nelegálneho zamestnávania a nelegálnej práce, dodržiavania ustanovení § 3 ods. 2 zákona č. 82/2005 Z.z. Prvostupňový správny orgán dňa 26. novembra 2015 na základe vykonanej kontroly vyhotovil podľa § 13 ods. 2 písm. a/ zákona č. 10/1996 Z.z. o kontrole v štátnej správe v rozhodnom znení (ďalej len „zákon č. 10/1996 Z.z.“) Priebežný protokol Č. 03844320, so záverom obsahujúcim kontrolné zistenie cit.: „ - pracovný vzťah založený pracovnou zmluvou zo dňa 31.07.2014 s nástupom do zamestnania od 01.08.2014, nahláska do SP dňa 08.08.2014 o 13:59 hod., teda po vzniku pracovného pomeru.“

39. Dňa 30. decembra 2015 bol vypracovaný podľa § 13 ods. 1 zákona č. 10/1996 Z.z. Protokol o výsledku kontroly Č.: 04110280 konštatujúci vo vzťahu k žalobcovi porušenie § 2 ods. 2 písm. b/ zákona č. 82/2005 Z.z. v nadväznosti na povinnosť upravenú v § 231 ods. 1 písm. b/ zákona č. 461/2003 Z.z. Žalobca teda porušil zákaz nelegálneho zamestnávania podľa § 3 ods. 2 zákona č. 82/2005 Z.z.

40. Dňa 8. marca 2016 bola podľa § 13 ods. 6 zákona č. 10/1996 Z.z. vyhotovená Zápisnica o prerokovaní protokolu o výsledku kontroly pod číslom 04721181.

41. Prvostupňový správny orgán následne listom zo 14. júna 2016, číslo BJ1/RK/KON/2016/8 oznámil žalobcovi začatie správneho konania, ku ktorému sa žalobca podaním zo 6. júla 2016, doručeným prvostupňovému správne orgánu dňa 8. júla 2016 vyjadril, majúc za to, že z jeho strany k porušeniu zákazu nelegálneho zamestnávania nedošlo.

42. Následne dňa 8. augusta 2016 vydal prvostupňový správny orgán pod číslom BJ1/RK/KON/2016/8 rozhodnutie o uložení pokuty žalobcovi podľa § 68a ods. 1 písm. b/ zákona č. 5/2004 Z.z. vo výške 2.000,- eur za porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania podľa § 3 ods. 2 zákona č. 82/2005 Z.z.

43. Na odvolanie žalobcu žalovaný napadnutým rozhodnutím z 18. októbra 2016, Číslo: 2016/152864, UPS/US1/OK2/BEZ/2016/16914, podľa § 59 ods. 2 Správneho poriadku zamietol odvolanie a prvostupňové správne rozhodnutie správneho orgánu potvrdil.

44. Po preskúmaní veci ako aj na tohto času jestvujúcu objektívnu skutočnosť spočívajúcu v prijatí novej právnej úpravy zo strany zákonodarcu a meniacej zásadným spôsobom definíciu nelegálneho zamestnávania podľa § 2 ods. 2 písm. b/ zákona č. 82/2005 Z.z. (účinnosť od 1. januára 2018) najvyšší súd dospel k záveru o potrebe zamietnutia kasačnej sťažnosti žalovaného a to z nasledujúcich dôvodov:

45. V zmysle ustálenej rozhodovacej praxe Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (napr. rozsudok zo 6. marca 2008, sp. zn. 8/Sžo/28/2007, z 26. novembra 2015, sp. zn. 7Sžo/55/2014, z 26. októbra 2016, sp. zn. 6Sžf/16/2015, z 31. mája 2017, sp. zn. 10Sžo/58/2016 a iné), vychádzajúc z článku 6 ods. 1 veta prvá Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“), z Odporúčania R (91) 1 Výboru ministrov členským štátom o správnych sankciách prijatého Výborom ministrov 13. februára 1991 na 452. zasadaní zástupcov ministrov (ďalej len „Odporúčanie o správnych sankciách“), ako aj z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (napr. rozsudok vo veci Öztürk proti SRN z 21. februára 1984, číslo sťažnosti 8544/79), najvyšší súd uvádza, že trestanie za správne delikty (priestupky, správne delikty právnických osôb a správne delikty fyzických osôb - podnikateľov) musí podliehať rovnakému režimu ako trestný postih za trestné činy. Je preto nevyhnutné poskytnúť záruky a práva, ktoré sú zakotvené v trestnom zákone a trestnom poriadku nielen obvinenému z trestného činu, ale aj subjektu, voči ktorému je vyvodzovaná administratívnoprávna zodpovednosť.

46. Právna teória v rámci verejnoprávnej zodpovednosti za proti spoločenské konanie rozoznáva trestné činy, priestupky, iné správne delikty, v ďalšej špecifikácii ešte správne disciplinárne delikty a správne delikty poriadkové. Deliktom je len také porušenie povinnosti (konanie alebo opomenutie), ktoré konkrétny zákona takto označuje. 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 správne 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 vyvedené 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.

47. V zmysle vyššie uvedeného je potrebné zdôrazniť, že aj v prípade správneho trestania sa použije analógia legis so zásadami v trestnom konaní v takom rozsahu, v akom chýba špeciálna úprava v jednotlivých zákonoch upravujúcich administratívnu zodpovednosť za správne delikty, v danom prípade zákon č. 5/2004 Z.z. V súvislosti s uvedeným je to zásada vyplývajúca nielen z § 2 ods. 1 Trestného zákona, podľa ktorej, cit.: „Ak v čase medzi spáchaním činu a vynesením rozsudku nadobudnú účinnosť viaceré zákony, trestnosť činu sa posudzuje a trest sa ukladá podľa zákona, ktorý je pre páchatel'a priaznivejší“; uvedená zásada je zákonným odrazom článku 50 ods. 6 veta druhá Ústavy Slovenskej republiky, cit.: „Neskorší zákon sa použije, ak je to pre páchatel'a priaznivejšie.“ Ide o zásadu nepravej retroaktivity, ktorá sa uplatní v prípade, ak neskoršia právna úprava je pre páchatel'a deliktu priaznivejšia. Napokon v tejto súvislosti možno poukázať na článok II odsek 2 už vyššie zmieňovaného Odporúčania o správnych sankciách, podľa ktorého cit.: „Nadobudnutie účinnosti menej prísnej sankcie po takomto čine, by malo byť v prospech osoby, ktorej správny orgán zamýšľa uložiť sankciu.“

48. Vo svetle vyššie uvedenom, ako aj zásadu tzv. plnej jurisdikcie uplatňujúcu sa v správnom trestaní potom najvyšší súd tiež skúmal, či neskorší právny predpis neobsahuje takú právu úpravu, ktorá by pre žalobcu umožňovala uloženie inej, priaznivejšej sankcie, alebo či vôbec je v čase rozhodovania skutok kladený žalobcovi za vinu protiprávnym činom. Na túto skutočnosť sú povinné správne orgány prihliadať počas celého správneho konania (aj odvolacieho); rovnako to platí pre správne súdy. Tiež na tomto mieste najvyšší súd poukazuje na Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 12. mája 2010, sp. zn. III. ÚS 120/2010, v zmysle ktorého každý má právo na rozhodnutie podľa relevantnej právnej normy a ak došlo k zmene právnej úpravy, všeobecný súd musí na túto skutočnosť reagovať.

49. Právna úprava účinná v čase spáchania skutku (§ 2 ods. 2 písm. b/ v znení zákona č. 308/2013 Z.z. účinného od 1. novembra 2013) za nelegálne zamestnávanie považovala aj zamestnávanie právnickou osobou alebo fyzickou osobou, ktorá je podnikateľom, 1) ak využíva závislú prácu fyzickej osoby, má s ňou založený pracovnoprávny vzťah alebo štátnozamestnanecký pomer podľa osobitného predpisu 2) a nesplnila povinnosť podľa osobitného predpisu 6); (poznámka č. 6 pod čiarou: § 231 ods. 1 písm. b/ zákona č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení v znení zákona č. 82/2005 Z.z.).

50. Podľa právnej úpravy platnej a účinnej v čase rozhodnutia najvyššieho súdu (§ 2 ods. 2 písm. b/ zákona č. 82/2005 Z.z. v znení zákona č. 294/2017 Z.z. účinného od 1. januára 2018) nelegálne zamestnávanie je zamestnávanie právnickou osobou alebo fyzickou osobou, ktorá je podnikateľom, 1) ak využíva závislú prácu fyzickej osoby, má s ňou založený pracovnoprávny vzťah alebo štátnozamestnanecký pomer podľa osobitného predpisu 2) a neprihlásila ju do registra poistencov a sporiteľov starobného dôchodkového sporenia do siedmich dní od uplynutia lehoty podľa osobitného predpisu 6) na prihlásenie do tohto registra, najneskôr však do začatia kontroly nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania, ak kontrola začala do siedmich dní od uplynutia lehoty podľa osobitného predpisu 6) na prihlásenie do tohto registra; (poznámka č. 6 pod čiarou: § 231 ods. 1 písm. b/ zákona č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov).

51. Z uvedeného je zrejmé, že aktuálne účinná právna úprava, na rozdiel od tej, ktorá bola účinná v čase skutku, už stanovuje prísnejšie kritéria na vyvodenie administratívnej zodpovednosti voči zamestnávateľom na úseku nelegálneho zamestnávania. To znamená, že kým právna úprava účinná v čase spáchania skutku postihovala zamestnávateľa za akékoľvek oneskorené prihlásenie zamestnanca do registra poistencov a sporiteľov starobného dôchodkového sporenia Sociálnej poisťovne, tak právna úprava účinná v čase rozhodovania najvyššieho súdu upravuje určitú liberáciu vo vzťahu k tým zamestnávateľom, ktorí si splnili prihlasovaciu povinnosť v lehote siedmich dní od uplynutia lehoty na splnenie povinnosti podľa § 231 ods. 1 písm. c/ zákona č. 461/2003 Z.z., najneskôr však do začatia výkonu kontroly nelegálneho zamestnávania začatej pred uplynutím tejto sedemdnovej lehoty. Ide teda o úpravu zjavne výhodnejšiu pre subjekt, ktorý sa dopustil správneho deliktu, a použiteľnú aj na uloženie

sankcie subjektu, ktorý sa deliktu dopustil čo aj pred nadobudnutím jej účinnosti, a to s poukazom na už vyššie zmieňované znenie článku 50 ods. 6 Ústavy Slovenskej republiky. Táto zásada sa vzťahuje na všetky delikty verejného práva, teda aj na ukládanie sankcií za porušenie povinností vo vzťahoch chránených správnym právom.

52. Z obsahu spisu vyplýva, že žalobca sa mal dopustiť porušenia povinností na úseku nelegálneho zamestnávania, keďže tento využíval od 1. augusta 2014 do dňa výkonu kontroly (26. november 2015) a následne aj neskôr závislú prácu fyzickej osoby U. bytom vo X., T. č. XXX/XX, mal s nim uzatvorenú pracovnú zmluvu z 31. júla 2014 s nástupom do zamestnania od 1. augusta 2014, pričom nahlásil svojho zamestnanca do registra poistencov a sporiteľov starobného dôchodkového poistenia v Sociálnej poisťovni dňa 8. augusta 2014 o 13:59 hod., teda po začiatku výkonu činnosti zamestnanca, čím nesplnil povinnosť podľa § 231 ods. 1 písm. b/ zákona č. 461/2003 Z.z., a tým naplnil skutkový stav veci v zmysle § 2 ods. 2 písm. b/ zákona č. 82/2005 Z.z. Žalobca však v zmysle právnej úpravy účinnej od 1. januára 2018 splnil oznamovaciu povinnosť v lehote uvedených siedmich dní a tiež stihol tak spraviť pred výkonom kontroly (26. november 2015). Za tohto stavu, teda v čase rozhodovania najvyššieho súdu zo strany žalobcu ako zamestnávateľa sa nejednalo o nelegálne zamestnávanie.

53. Vzhľadom na túto skutočnosť, najvyšší súd kasačnú sťažnosť podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

54. O návrhu žalovaného na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti najvyšší súd nerozhodoval, nakoľko v danom prípade bola kasačná sťažnosť podaná proti rozhodnutiu krajského súdu vo veci samej vydanému v konaní o správnej žalobe vo veciach správneho trestania, a teda odkladný účinok kasačnej sťažnosti priznáva priamo samotný zákon (§ 446 ods. 2 písm. c/ SSP).

55. Na základe tohto výroku v spojení so zrušovacím výrokom krajského súdu sa vec dostane opätovne do štádia rozhodovania odvolacieho správneho orgánu, ktorý vzhľadom na tunajším súdom konštatované skutočnosti pristúpi k zrušeniu prvostupňového správneho rozhodnutia z 8. augusta 2016, Číslo: BJ1/RK/KON/2016/8, a k následnému zastaveniu konania podľa § 30 ods. 1 písm. h/ Správneho poriadku, keď dôvod konania začatého na podnet správneho orgánu odpadol.

56. O náhrade trov kasačného konania rozhodol najvyšší súd tak, že žalobcovi i napriek jeho úspechu v kasačnom konaní nárok na ich náhradu nepriznal (§ 467 ods. 1 SSP v spojení s § 167 ods. 3 písm. a/ SSP) z dôvodov hodných osobitného zreteľa - zmena právnej úpravy v čase rozhodovania najvyššieho súdu o kasačnej sťažnosti žalovaného v prospech žalobcu.

57. Toto rozhodnutie prijal najvyšší súd v senáte pomerom hlasov 3:0 (§ 139 ods. 4 veta prvá SSP).

#### **Poučenie:**

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.