

Súd: Najvyšší súd SR  
Spisová značka: 5Asan/8/2018  
Identifikačné číslo spisu: 4017200222  
Dátum vydania rozhodnutia: 19.06.2019  
Meno a priezvisko: JUDr. Petra Príbelská  
Funkcia: sudca  
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2019:4017200222.1

## ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Petry Príbelskej, PhD. a členov senátu JUDr. Jarmily Urbancovej a JUDr. Milana Moravu, v právnej veci žalobcu: Happy Pets, s. r. o., so sídlom Prievidzská 1998, Handlová, IČO: 36 806 927, zastúpený: JUDr. Ladislav Mikloš, advokát so sídlom Vodná 6, Košice, proti žalovanému (sťažovateľovi): Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny, so sídlom Špitálska 8, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 2016/182352 UPS/US1/OK2/BEZ/2016/3 zo dňa 28. decembra 2016, konajúc o kasačnej sťažnosti žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Nitre, č. k. 11S/134/2017-66 zo dňa 06. decembra 2017, takto

### rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť proti právoplatnému rozsudku Krajského súdu v Nitre, č. k. 11S/134/2017-66 zo dňa 06. decembra 2017 z a m i e t a .

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

### Odôvodnenie

1. Krajský súd v Nitre (ďalej len „krajský súd“ alebo „správny súd“) rozsudkom č. k. 11S/134/2017-66 zo dňa 06.12.2017 postupom podľa § 191 ods. 1 písm. c/ zákona č. 162/2015 Z. z. Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“) zrušil rozhodnutie žalovaného č. 2016/182352 UPS/US1/OK2/BEZ/2016/3 zo dňa 28.12.2016 ako i rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa - Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny Topoľčany č. TO1/RK/KON/2016/15-185892 zo dňa 07.11.2016 a vec vrátil správnenému orgánu prvého stupňa na ďalšie konanie. O trovách konania rozhodol s poukazom na § 167 ods. 1 SSP tak, že žalobcovi priznal právo na náhradu trov konania v plnom rozsahu.

2. Napadnutým rozhodnutím č. 2016/182352 UPS/US1/OK2/BEZ/2016/3 zo dňa 28.12.2016 žalovaný ako odvolací orgán podľa § 59 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (ďalej len „správny poriadok“) zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil rozhodnutie Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny Topoľčany č. TO1/RK/KON/2016/15-185892 zo dňa 07.11.2016, ktorým žalobcovi uložil pokutu v zmysle § 68a ods. 1 písm. b/ zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti (ďalej len „zákon č. 5/2004 Z. z.“) vo výške 2.000 Eur, za zavinené porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania podľa § 3

ods. 2 zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní (ďalej len „zákon č. 82/2005 Z. z.“) na tom skutkovom základe, že dňa 26.11.2015 v prevádzke zamestnávateľa Happy Pets, s. r. o., M. Benku 1/A, OC TESCO Topoľčany, žalobca využíval závislú prácu jednej fyzickej osoby - M. O., s ktorou mal založený pracovnoprávny vzťah podľa zákona č. 311/2001 Z. z. Zákonníka práce, ale nesplnil si oznamovaciu povinnosť zamestnávateľa v zmysle § 231 ods. 1 písm. b/ bod 2 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení (ďalej len „zákon č. 461/2003 Z. z.“).

3. Úlohou správneho súdu bolo posúdiť správnosť postupu a právnych záverov správnych orgánov pri rozhodovaní o uložení pokuty v sume 2.000 Eur žalobcovi podľa § 68a ods. 1 písm. b/ zákona č. 5/2004 Z. z. za porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania podľa § 3 ods. 2 zákona č. 82/2005 Z. z., ku ktorému podľa výrokovej časti rozhodnutia správneho orgánu prvého stupňa došlo tak, že dňa 26.11.2015 v prevádzke Happy Pets, s. r. o., M. Benku 1/A, OC TESCO Topoľčany žalobca využíval závislú prácu jednej fyzickej osoby - M. O., s ktorou mal založený pracovnoprávny vzťah podľa zákona č. 311/2001 Z. z. Zákonníka práce, ale nesplnil si oznamovaciu povinnosť uvedenú v § 231 ods. 1 písm. b/ bod 2 zákona č. 461/2003 Z. z..

4. Žalobca v žalobe vo vzťahu k správne deliktu uvedenému vo výroku prvostupňového rozhodnutia namietal nesprávne právne posúdenie, nedostatočne zistený skutkový stav a vady konania, ktoré spochybňujú zákonnosť vydaného rozhodnutia žalovaného i správneho orgánu prvého stupňa. Vo vzťahu k namietaným vadám konania žalobca poukazoval najmä na to, že sankcia za správny delikt mu bola uložená po uplynutí ročnej prekluzívnej lehoty stanovenej v § 68a ods. 3 zákona č. 5/2004 Z. z.. Bol toho názoru, že prekluzívna lehota na uloženie pokuty nebola dodržaná, pretože uplynula dňom 26.11.2016.

5. Správny súd v tejto súvislosti poukázal na to, že z ustanovenia § 68a ods. 3 zákona č. 5/2004 Z. z. vyplýva, že pokutu možno uložiť v lehote jedného roka odo dňa, keď sa ústredie a úrad dozvedeli o porušení týchto povinností, najneskôr však do troch rokov odo dňa, keď došlo k porušeniu. Z predmetného ustanovenia je podľa názoru krajského súdu zrejmé, že rozhodnou skutočnosťou pre začatie plynutia jednoročnej prekluzívnej lehoty na uloženie pokuty je moment, kedy sa ústredie alebo úrad dozvedeli o porušení povinností stanovených zákonom. Správny súd sa v prvom rade zaoberal posúdením námietky žalobcu vznesenej z dôvodu preklúzie práva žalovaného správneho orgánu na uloženie pokuty v jednoročnej subjektívnej lehote. Mal za to, že na skutočnosť, akou je preklúzia je súd povinný prihliadnuť z úradnej moci.

6. Z obsahu administratívneho spisu mal správny súd za preukázané, že dňa 26.11.2015 bol spísaný priebežný protokol z kontroly v prevádzke žalobcu, v ktorom je konštatované, že v prevádzke žalobcu pracovala M. O. a žalobca bol povinný zaslať do dňa 27.11.2015 tam uvedené doklady. Z vyjadrenia žalovaného, ale i z mailovej komunikácie nachádzajúcej sa v predloženej administratívnom spise vyplýva, že žalobca dňa 01.12.2015 zaslať žalovanému registračný list FO M. O. (z ktorého vyplýva, že tento registračný list - prihlášku vyplnil žalobca dňa 07.09.2015 s dátumom vzniku poistenia dňa 10.08.2015) a dochádzku za príslušné mesiace (august - november 2015). Súčasťou administratívneho spisu boli i ďalšie listiny, vrátane dohody o vykonaní práce uzavretej medzi žalobcom ako zamestnávateľom a M. O. ako zamestnankyňou dňa 10.08.2015, z ktorej vyplýva, že dohoda nadobudla platnosť a účinnosť dňom podpisu zmluvnými stranami. Zo žalobcom predloženej evidencie dochádzky za mesiac august 2015 je zrejmé, že zamestnankyňa začala práce vykonávať dňom 11.08.2015. Sporné nebolo ani to, že žalobca ako zamestnávateľ prihlásil zamestnankyňu do poistenia dňa 07.09.2015 s dátumom vzniku poistenia dňom 10.08.2015.

7. Podľa názoru krajského súdu z uvedeného je možné vyvodit' záver, že prvá objektívna možnosť, kedy sa správny orgán prvého stupňa dozvedel všetky skutočnosti, na základe ktorých by mohol konštatovať porušenie zákonom stanovených povinností, t. j. v konkrétnom prípade porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania podľa zákona č. 82/2005 Z. z. v spojení so zákonom č. 461/2003 Z. z. (nesplnenie oznamovacej povinnosti) nastala dňom 01.12.2015, a to na základe registračného listu FO zo dňa 07.09.2015 s dátumom vzniku poistenia dňa 10.08.2015. Tento deň, t. j. 01.12.2015 je teda dňom

zistenia porušenia vyššie uvedených zákonov, a je aj dňom rozhodným pre začiatok plynutia zákonnej jednoročnej subjektívnej prekluzívnej lehoty na uloženie pokuty, ktorá začala plynúť dňa 02.12.2015 a s poukazom na § 27 ods. 2 správneho poriadku uplynula dňom 01.12.2016.

8. Krajský súd ďalej uviedol, že správny orgán prvého stupňa vydal svoje rozhodnutie o uložení pokuty dňa 07.11.2016 (teda v lehote ustanovenej zákonom) a žalovaný toto rozhodnutie potvrdil svojim rozhodnutím zo dňa 28.12.2016, ktoré nadobudlo právoplatnosť dňa 09.01.2017, teda po uplynutí jednoročnej subjektívnej lehoty na uloženie pokuty. Pre začatie plynutia subjektívnej prekluzívnej lehoty je podstatná skutočnosť, kedy sa príslušný správny orgán (v tomto prípade Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny Topoľčany) dozvedel o potenciálnom porušovateľovi príslušných verejnoprávných predpisov a o porušení ust. § 3 ods. 2 (zákaz nelegálneho zamestnávania) zákona č. 82/2005 Z. z. v spojení s § 231 ods. 1 písm. b/ bod 2 (nesplnenie oznamovacej povinnosti) zákona č. 461/2003 Z. z.. Pre začiatok plynutia subjektívnej prekluzívnej lehoty v danom prípade bol rozhodný okamih, kedy bolo zistené porušenie týchto zákonov, čo bolo dňa 01.12.2015.

9. Obdobná právna problematika (lehota na uloženie sankcie za správny delikt, resp. priestupok) bola riešená Najvyšším súdom Slovenskej republiky, ktorý vo viacerých svojich rozhodnutiach zaujal právny názor, že pokiaľ je v zákone stanovená prekluzívna lehota na uloženie sankcie za správny delikt, je potrebné, aby v tejto lehote nadobudlo právoplatnosť rozhodnutie správneho orgánu, ktorým ukladá sankciu za správny delikt, pričom za skutočnosť určujúcu začiatok plynutia subjektívnej prekluzívnej lehoty treba považovať vedomosť o skutkových okolnostiach veci v takom rozsahu, ktorý umožní predbežné právne zhodnotenie, že došlo k porušeniu zákona, a to bez toho, aby sa jednalo o informáciu zvlášť kvalifikovanú. (napr. rozsudky Najvyššieho súdu SR v konaní pod sp. zn. 5Sžo/30/2014, 8Sžo/147/2008, uznesenie Najvyššieho súdu SR pod sp. zn. 7Sžo/44/2014). Najvyšší súd SR v rozsudku sp. zn. 4Sžf/11/2010 zo dňa 18.11.2010 konštatoval: „Lehoty k rozhodnutiu predstavujú v právnom štáte jeden z mechanizmov výrazne obmedzujúcich tendencie k nekontrolovateľnosti správnych orgánov a prieťahov v konaní pred nimi. Predmetná lehota je tiež prostriedkom ochrany účastníka správneho konania proti postupu orgánov verejnej moci. Ide o ustanovenie slúžiace predovšetkým záujmom účastníkov, ktorým sa im dáva právna istota ohľadom lehoty, v ktorej musí byť vec vybavená“.

10. Po preskúmaní žalobou napadnutého rozhodnutia žalovaného ako i konania, ktoré prechádzalo jeho vydaniu, správny súd dospel k záveru, že administratívne konanie o uložení pokuty žalobcovi za správny delikt nebolo právoplatne skončené v jednoročnej prekluzívnej lehote (ktorá začala plynúť dňom 02.12.2015 a uplynula dňom 01.12.2016) a žalobou napadnuté rozhodnutie žalovaného zo dňa 28.12.2016, rovnako ako i rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa nadobudlo právoplatnosť dňa 09.01.2017, teda po uplynutí jednoročnej prekluzívnej lehoty na uloženie pokuty.

11. Preskúmaním žalobou napadnutého rozhodnutia žalovaného v intenciách podanej žaloby správny súd dospel k záveru, že žaloba je dôvodná, a preto napadnuté rozhodnutie žalovaného podľa § 191 ods. 1 písm. c/ SSP zrušil, nakoľko po preskúmaní žalobou napadnutého rozhodnutia ako i konania, ktoré prechádzalo jeho vydaniu, dospel k záveru, že žalovaný nesprávne právne posúdil lehotu na uloženie pokuty za správny delikt a konanie o ňom nebolo právoplatne skončené v jednoročnej prekluzívnej lehote. Z uvedených dôvodov sa už ďalšími námietkami žalobcu z hľadiska hospodárnosti konania nezaoberal.

12. Neušlo však pozornosti krajského súdu, že výrok rozhodnutia správneho orgánu prvého stupňa nezodpovedá zisteniam uvedeným v administratívnom spise, nakoľko dňa 26.11.2015 žalobca nevyužíval závislú prácu fyzickej osoby M. O., s ktorou mal založený pracovnoprávny vzťah bez toho, aby si splnil oznamovaciu povinnosť zamestnávateľa stanovenú v § 231 ods. 1 písm. b/ bod 2 zákona č. 461/2003 Z. z. (ako to vyplýva zo špecifikácie skutku kladenému žalobcovi za správny delikt v rozhodnutí zo dňa 07.11.2016), pretože vykonaným dokazovaním bolo preukázané, že dňa 26.11.2015 M. O., ktorá vykonávala závislú prácu pre žalobcu na základe dohody o vykonaní práce, bola prihlásená do Sociálnej poisťovne dňa 07.09.2015, a to odo dňa 10.08.2015, ako to jednoznačne vyplýva z registračného list

FO, ktorý je súčasťou administratívneho spisu žalovaného. Preto tvrdenie správneho orgánu prvého stupňa obsiahnuté v skutkovej vete jeho rozhodnutia, že dňa 26.11.2015 žalobca využíval závislú prácu fyzickej osoby M. O., nezodpovedá skutočnostiam obsiahnutým v administratívnom spise (M.Í. O. bola prihlásená do Sociálnej poisťovne žalobcom dňa 07.09.2015 odo dňa 10.08.2015). Tento rozpor namietal aj žalobca v podanej žalobe a správny súd musel prisvedčiť žalobcovi, že znenie výroku nezodpovedá vykonaným dôkazom v rámci vykonanej kontroly.

13. V súvislosti so zrušením rozhodnutia správneho orgánu prvého stupňa zo dňa 07.11.2016 správny súd poukázal i na nesprávne právne posúdenie nelegálneho zamestnávania zo strany správneho orgánu prvého stupňa, pretože v konaní bolo nesporne preukázané, že dňa 26.11.2016 sa už o nelegálne zamestnávanie zo strany žalobcu nejednalo. Napriek tomu správny orgán formuloval výrok svojho rozhodnutia tak, že „... dňa 26.11.2015 v prevádzke zamestnávateľa Happy Pets, s. r. o., M. Benku 1/A OC TESCO Topoľčany účastník konania využíval závislú prácu jednej fyzickej osoby - M. O., s ktorou mal založený pracovnoprávny vzťah podľa zákona č. 311/2001 Z. z. Zákonníka práce v znení neskorších prepisov, ale nespĺnil si oznamovaciu povinnosť zamestnávateľa stanovenú v § 231 ods. 1 písm. b/ bod 2 zákona č. 461/2003 Z. z.“. Z uvedeného dôvodu potom krajský súd okrem rozhodnutia žalovaného zo dňa 28.12.2016 zrušil i rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa podľa § 191 ods. 1 písm. c/ SSP v súlade s § 191 ods. 3 písm. a/ SSP a vec vrátil správny orgán prvého stupňa na ďalšie konanie.

14. Proti tomuto rozsudku podal žalovaný - sťažovateľ z dôvodov uvedených v ust. § 440 ods. 1 písm. g/ a h/ SSP kasačnú sťažnosť, ktorou sa domáhal, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnutý rozsudok zrušil a vec krajskému súdu vrátil na ďalšie konanie. Sťažovateľ sa v predovšetkým nestotožnil s názorom krajského súdu, že deň 01.12.2015 je dňom zistenia porušenia príslušných zákonov a je aj dňom rozhodným pre začiatok plynutia zákonnej jednoročnej subjektívnej prekluzívnej lehoty na uloženie pokuty, ktorá začala plynúť dňa 02.12.2015. Zdôraznil, že v danom prípade až v deň prerokovania protokolu - ukončením kontroly dňa 16.12.2015 sa úrad preukázateľne dozvedel a mohol konštatovať porušenie zákona. S poukazom na práva a povinnosti vyplývajúce zo zákona č. 10/1996 Z. z., mal za to, že lehota na uloženie pokuty sa má počítat' od 16.12.2015.

15. Ďalej uviedol, že za nelegálne zamestnávanie zákon považuje okrem iného aj stav, ku ktorému došlo aj v prípade žalobcu, keď využíval závislú prácu zamestnankyne O., mal s ňou založený pracovnoprávny vzťah, ale ju neprihlásil do registra poisťencov a sporiteľov sociálnej poisťovne najneskôr pred začatím výkonu činnosti, ale až o mesiac. Aj keď kontrola bola úradom vykonaná dňa 26.11.2015, v poverení riaditeľkou úradu stanovené kontrolované obdobie bolo odo dňa 01.01.2012 do dňa 26.11.2015, to znamená, že bolo v kompetencii úradu a jeho povinnosťou posúdiť nie len stav viažuci sa ku dňu výkonu kontroly, ale dodržanie povinnosti kontrolovaného subjektu od obdobia založenia dohody o vykonaní práce od 10.08.2015 do dňa výkonu kontroly 26.11.2015. Krajský súd sa nezaoberal skutočnosťou, že úrad mal povinnosť posudzovať dodržiavanie zákona č. 82/2005 Z. z. od zamestnankyne, ktorá vykonávala závislú prácu v čase výkonu kontroly na prevádzke.

16. Krajský súd sa taktiež nezaoberal skutočnosťou, že zo strany kontrolovaného subjektu došlo k porušeniu práv zamestnankyne O. na právnu ochranu po dobu, po ktorú nebola prihlásená do registra poisťencov sociálnej poisťovne, teda od 11.08.2015 od kedy preukázateľne začala vykonávať závislú prácu až do obdobia jej skutočného prihlásenia do registra sociálnej poisťovne dňa 07.09.2015. Materiálny znak správneho deliktu charakterizujúci konanie porušujúce alebo ohrozujúce spoločenský záujem bol tiež naplnený. Taktiež rozhodnúť, či bude alebo nebude pokuta uložená, nezáleží na ľubovôli úradu, z dôvodu, že § 68a zákona č. 5/2004 Z. z. hovorí, že ústredie a úrad uložila pokutu. Zákon nedáva úradu možnosť rozhodnúť sa pre alebo proti uloženiu pokuty. Z uvedeného dôvodu sa úrad nestotožnil s názorom krajského súdu, keď uviedol, že rozhodnutia správnych orgánov neboli v súlade s Ústavou SR. V prípade kontroly a rozhodovacieho procesu nebolo a nie je zámerom úradu poškodiť alebo trestať účastníka konania.

17. Správne orgány v rozhodovaní plnili povinnosť vychádzať z platných právnych predpisov v čase

zistenia porušenia zákazu nelegálneho zamestnávania žalobcom. Orgán kontroly a následne správny orgán prvého stupňa aj žalovaný vychádzali pri rozhodovaní z platného znenia zákona č. 82/2005 Z. z. účinného odo dňa 01.11.2013. Zdôraznil, že prijatá novela dáva orgánom kontroly priestor kontrolovať splnenie zákonnej povinnosti zamestnávateľa prihlásiť zamestnanca do registra poistencov Sociálnej poisťovne najneskôr pred začatím výkonu práce aj spätne. Ďalej uviedol, že skutková a právna podstata porušenia § 3 ods. 2 v zmysle § 2 ods. 2 písm. b/ zákona č. 82/2005 Z. z. žalobcom bola orgánom kontroly nespochybniteľne preukázaná a správne orgány mali povinnosť v zmysle § 68a ods. 1 písm. b/ zákona č. 5/2004 Z. z. uložiť pokutu za kontrolou preukázaný správny delikt, ku ktorému jednoznačne došlo. K porušeniu zákona došlo, čo v procese kontroly akceptoval aj žalobca. Správnosť záveru má oporu aj v rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 10Sžso/16/2014 zo dňa 25.03.2015.

18. Sťažovateľ neprijal názor krajského súdu ohľadne výkladu subjektívnej lehoty, podľa ktorého by do jedného roka malo byť právoplatne ukončené konanie (právoplatne aj rozhodnutie o odvolaní) - pokuta v lehote jedného roka, keď sa ústredie a úrad dozvedeli o porušení zákazu nelegálneho zamestnávania žalobcom podľa jeho názoru uložená bola - dikcia § 68a ods. 3 zákona č. 5/2004 Z. z. nepojednáva o právoplatnej pokute. Nesprávny je preto záver krajského súdu, že subjektívna jednoročná lehota sa nevzťahuje k existencii rozhodnutia správneho orgánu prvého stupňa. Sťažovateľ vyslovil právny názor, že slovné spojenie použité zákonodarcom v § 68a ods. 3 zákona č. 5/2004 Z. z. „pokutu možno uložiť“ je potrebné chápať tak, že uložením pokuty treba rozumieť prvostupňové rozhodnutie správneho orgánu, ktorý ukladá pokutu a nezahŕňa v sebe povinnosť správnych orgánov oboch stupňov právoplatne ukončiť administratívne konanie o uložení pokuty v lehote jedného roka odo dňa, keď sa dozvedeli o porušení právnych povinností účastníkom správneho konania. V tejto spojitosti dal do pozornosti rozhodovaciu činnosť Ústavného súdu SR, (napr. sp. zn. I. ÚS 17/1999, I. ÚS 44/1999), v ktorej prezentoval princíp materiálneho právneho štátu.

19. Záverom sťažovateľ namietal odklon od ustálenej rozhodovacej praxe a v súvislosti s vyššie uvedeným poukázal na judikatúru Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3Sžf/35/2010, 8Szd/1/2012, 6Cdo/129/2017 a zároveň žiadal o priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti v zmysle § 447 SSP.

20. Žalobca vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti uviedol, že sa nestotožňuje s námietkou sťažovateľa týkajúcou sa začatia plynutia prekluzívnej lehoty, keď konštatoval, že začiatkom plynutia prekluzívnej lehoty je deň ukončenia prerokovania protokolu o výsledku kontroly s podpísaním zápisnice o prerokovaní protokolu o výsledku kontroly dňa 16.12.2015. Žalobca tento názor považoval za nesprávny a v plnom rozsahu sa stotožnil s výkladom správneho súdu. Žalobca nesúhlasil ani s námietkou sťažovateľa, že správny súd nesprávne právne posúdil aj nelegálne zamestnávanie, keďže neboli naplnené podmienky nelegálneho zamestnávania, čo správny súd náležite odôvodnil. Čo sa týka výhrad sťažovateľa v oblasti uplatňovania rozhodnutí českých súdov v rozhodnutiach slovenských súdov uviedol, že táto skutočnosť je bežná prax a ničím mimoriadnym. V rôznych konaniach a na rôznych stupňoch rozhodovania používajú slovenské súdy aj rozhodnutia iných štátov. Pokiaľ absentuje nejaká oblasť alebo úprava v našom právnom poriadku, tak tú je potrebné riešiť. Keďže Slovenská republika ratifikovala vstupom do Európskej únie viaceré dokumenty, tak je týmito dokumentmi viazaná. Žalobca mal za to, že jeho správna žaloba bola podaná dôvodne, správne orgány postupovali v správnom konaní nesprávne, nezákonne rozhodli a kasačná sťažnosť nie je dôvodná.

21. Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 11 písm. g/ v spojení s § 438 ods. 2 SSP) preskúmal napadnutý rozsudok ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo (§ 453 ods. 2 SSP), kasačnú sťažnosť prejednal bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP), 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) (§ 452 ods. 1 v spojení s ust. § 137 ods. 4 SSP) a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná.

22. Predmetom konania o kasačnej sťažnosti bol rozsudok krajského súdu č. k. 11S/134/2017-66 zo dňa 06.12.2017, ktorým podľa § 191 ods. 1 písm. c/ SSP zrušil rozhodnutie žalovaného č. 2016/182352 UPS/US1/OK2/BEZ/2016/3 zo dňa 28.12.2016 ako i rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa -

Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny Topoľčany č. TO1/RK/KON/2016/15-185892 zo dňa 07.11.2016, ktorým žalobcovi uložil pokutu v zmysle § 68a ods. 1 písm. b/ zákona č. 5/2004 Z. z. vo výške 2.000 Eur, za zavinené porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania podľa § 3 ods. 2 zákona č. 82/2005 Z. z. na tom skutkovom základe, že dňa 26.11.2015 v prevádzke zamestnávateľa Happy Pets, s. r. o., so sídlom M. Benku 1/A, OC TESCO Topoľčany žalobca využíval závislú prácu fyzickej osoby - M. O., s ktorou mal založený pracovnoprávny vzťah podľa zákona č. 311/2001 Z. z. Zákonníka práce v znení neskorších predpisov, ale nesplnil si oznamovaciu povinnosť zamestnávateľa ustanovenú v § 231 ods. 1 písm. b/ bod 2 zákona č. 461/2003 Z. z..

23. Podľa § 2 ods. 1 SSP, v správnom súdnom konaní 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.

24. 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.

25. Podľa § 6 ods. 1 SSP, správne súdy v správnom súdnom konaní preskúmajú na základe žalôb zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej správy a iných zásahov orgánov verejnej správy, poskytujú ochranu pred nečinnosťou orgánov verejnej správy a rozhodujú v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

26. Konanie pred správnym súdom je jednou zo záruk ochrany základných ľudských práv a slobôd a ochrany práv a oprávnených záujmov účastníkov administratívneho konania. (§ 5 ods. 2 SSP)

27. Správnou žalobou sa žalobca môže domáhať ochrany svojich subjektívnych práv proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy. (§ 177 ods. 1 SSP)

28. Na rozhodnutie správneho súdu je rozhodujúci stav v čase právoplatnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo v čase vydania opatrenia orgánu verejnej správy. (§ 135 ods. 1 SSP)

29. Správnym trestaním sa na účely tohto zákona rozumie rozhodovanie orgánov verejnej správy o priestupku, správnom delikte alebo o sankcii za iné podobné protiprávne konanie. Ak nie je v tejto hlave ustanovené inak, použijú sa na konanie vo veciach správneho trestania ustanovenia o konaní o všeobecnej správnej žalobe. (§ 194 ods. 1, 2 SSP)

30. Správny súd nie je vo veciach správneho trestania viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby, ak ide o skúmanie otázky zániku zodpovednosti za priestupok, uplynutia prekluzívnej lehoty alebo premlčacej lehoty, v ktorej bolo možné vyvodiť zodpovednosť za iný správny delikt alebo za iné podobné protiprávne konanie. (§ 195 písm. b/ SSP)

31. Podľa § 13 ods. 1 písm. e/ bod. 4 zákona č. 5/2004 Z. z., do pôsobnosti úradu patrí rozhodovať o uložení pokuty.

32. Podľa § 68 ods. 2 zákona č. 5/2004 Z. z., Ministerstvo, ústredie a úrad vykonávajú vonkajšiu kontrolnú činnosť podľa tohto zákona a podľa osobitných predpisov (zákon č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe v znení neskorších predpisov).

33. 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 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.

34. Podľa § 68a ods. 3 zákona č. 5/2004 Z. z., pokutu možno uložiť v lehote jedného roka odo dňa, keď sa ústredie a úrad dozvedeli o porušení týchto povinností, najneskôr však do troch rokov odo dňa, keď došlo k porušeniu.

35. Podľa § 70 ods. 1 zákona č. 5/2004 Z. z., na konanie podľa § 12 písm. l/, t/, ae/ a af/ a § 13 ods. 1 písm. e/ sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní (správny poriadok), ak tento zákon neustanovuje inak.

36. Podľa § 13 ods. 2 písm. a/ zákona č. 10/1996 Z. z., pri kontrole, ktorej predmet je osobitý alebo náročný a vyžaduje zaznamenať stav predmetu kontroly priamo na mieste v určenom čase, vypracujú pracovníci kontroly za účasti zamestnancov, ktorí sú za príslušný úsek zodpovední, alebo ďalších zamestnancov, priebežný protokol.

37. Podľa § 13 ods. 3 zákona č. 10/1996 Z. z., pri vypracovaní priebežného protokolu a čiastkového protokolu sa postupuje rovnako ako pri vypracovaní protokolu o výsledku vykonanej kontroly.

38. Podľa § 13 ods. 7 veta prvá zákona č. 10/1996 Z. z., ak sa kontrolou nezistí porušenie všeobecne záväzných právnych predpisov alebo interných predpisov, vypracuje sa záznam o kontrole.

39. Podľa § 2 ods. 2 písm. b/ zákona č. 82/2005 Z. z. v znení účinnom ku dňu 26.11.2015, nelegálne zamestnávanie je zamestnávanie právnickou osobou alebo fyzickou osobou, ktorá je podnikateľom, ak využíva závislú prácu fyzickej osoby, má s ňou založený pracovnoprávny vzťah alebo štátnozamestnanecký pomer podľa osobitného predpisu (zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce) a nespĺňa povinnosť podľa osobitného predpisu.

40. Podľa § 2 ods. 2 písm. b/ zákona č. 82/2005 Z. z. v znení účinnom ku dňu vyhlásenia rozsudku správneho súdu, t. j. 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 poisťovcov 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. 1) Napríklad zákon č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov, Obchodný zákonník, 2) Zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov, Zákon č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, 6) § 231 ods. 1 písm. b/ zákona o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov.

41. Kasačný súd vychádzajúc jednak z dôvodov kasačnej sťažnosti ale i opierajúc sa o ust. § 195 písm. b/ SSP považoval za kľúčové zaujať právny názor k otázke, či v predmetnej veci bola dodržaná subjektívna prekluzívna lehota na uloženie sankcie - pokuty za správny delikt v zmysle § 68a ods. 3 zákona č. 5/2004 Z. z..

42. Predovšetkým je potrebné uviesť, že pri výklade ust. § 68a ods. 3 zákona č. 5/2004 Z. z. upravujúceho okrem objektívnej trojročnej lehoty aj subjektívnu lehotu jedného roka pre uloženie pokuty odo dňa, „keď sa ústredie a úrad dozvedeli o porušení týchto povinností“, je nevyhnutné postupovať ústavne konformným spôsobom, t. j. súladným predovšetkým s právnou požiadavkou na spravodlivé administratívne konanie. Toto právo účastníka administratívneho konania zahŕňa predovšetkým právnou povinnosť vyplývajúcu z článku 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. Záonné lehoty na uloženie sankcie - pokuty uvedené v § 68a ods. 3 zákona č. 5/2004 Z. z., majú prekluzívny charakter. Zákon pritom spája s márnym uplynutím týchto lehôt zánik práva správneho orgánu na uloženie sankcie, a to bez ohľadu na to, či zistený skutkový stav preukazuje porušenie zákonnej povinnosti, alebo nie. Na strane kontrolovaného subjektu sa táto skutočnosť prejavuje zánikom jeho deliktuálnej zodpovednosti. Z uvedeného tak vyplýva požiadavka na to, aby správny orgán riadne zistil skutkový stav, resp. vykonal

dokazovanie v dostatočnom rozsahu, vec právne posúdil podľa príslušných hmotnoprávných predpisov a rozhodol v zákonom stanovenej lehote. V tejto súvislosti je potrebné ust. § 68a ods. 3 zákona č. 5/2004 Z. z. interpretovať tak, že začiatok plynutia tejto jednoročnej prekluzívnej lehoty sa viaže na okamih, kedy správny orgán získal vedomosť o porušení príslušnej zákonnej povinnosti. Kasačný súd dáva v tejto súvislosti do pozornosti rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 6Sžf/51/2010 zo dňa 22.06.2011, podľa ktorého rozhodujúcou skutočnosťou pre začatie plynutia subjektívnej lehoty na uloženie sankcie za správny delikt je skutočnosť, že správny orgán sa dozvedel o porušení zákona. Najvyšší súd SR k tejto otázke taktiež poznamenal, že lehoty na vydanie takéhoto rozhodnutia v právnom štáte predstavujú jeden z mechanizmov obmedzujúci prietahy v správnom konaní, ktorý je súčasne prostriedkom ochrany účastníka správneho konania proti postupu orgánu verejnej moci.

43. Z obsahu pripojeného administratívneho spisu kasačný súd zistil, že u žalobcu bola v rámci kontroly nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania v zmysle zákona č. 82/2005 Z. z. dňa 26.11.2015 v čase od 10:55 hod. vykonaná kontrola dodržiavania ustanovení tohto zákona. Dňa 26.11.2015 bol zároveň spísaný priebežný protokol, v ktorom je uvedené, že v prevádzke žalobcu pracovala M. O. a žalobca bol povinný zaslať nasledujúci deň, t. j. 27.11.2015 príslušné doklady. Z vyjadrenia sťažovateľa aj emailovej komunikácie je zrejmé, že žalobca zaslal dňa 01.12.2015 sťažovateľovi registračný list fyzickej osoby - M. O., pričom z tohto vyplýva, že list resp. prihlášku žalobca vyplnil dňa 07.09.2015 s dátumom vzniku poistenia dňa 10.08.2015. Súčasťou administratívneho spisu boli aj ďalšie podklady - listiny, a to dohoda o vykonaní práce uzavretá medzi žalobcom ako zamestnávateľom a M. O. ako zamestnankyňou zo dňa 10.08.2015. Správny orgán prvého stupňa vydal rozhodnutie o uložení pokuty dňa 07.11.2016, pričom na odvolanie žalobcu sťažovateľ toto rozhodnutie potvrdil rozhodnutím zo dňa 28.12.2016, ktoré nadobudlo právoplatnosť dňa 09.01.2017.

44. Kasačný súd poukazujúc na vyššie popísaný a ustálený skutkový stav mal za preukázané, že správny orgán prvého stupňa mal k dispozícii všetky relevantné podklady nasvedčujúce záveru o porušení zákonnej (oznamovacej) povinnosti v zmysle zákona č. 82/2005 Z. z. v spojení so zákonom č. 461/2003 Z. z. dňa 01.12.2015, ktorý deň zakladá plynutie zákonnej jednoročnej subjektívnej prekluzívnej lehoty v zmysle § 68a ods. 3 zákona č. 5/2004 Z. z.. Vzhľadom na to, že rozhodujúcou skutočnosťou pre plynutie prekluzívnej lehoty je táto vedomosť správneho orgánu o porušení zákonnej povinnosti, nemôže obstať argumentácia sťažovateľa, ktorý za tento moment s poukazom na § 11 ods. 2 písm. d/ zákona č. 10/1996 Z. z. považoval až deň prerokovania protokolu, t. j. ukončenie kontroly dňa 16.12.2015.

45. Ďalej je potrebné uviesť, že správny poriadok, ktorý sa na konanie aplikuje neupravuje zastavenie plynutia prekluzívnej lehoty (napr. v prípade podania odvolania). Kasačný súd preto zastáva názor, že na zachovanie týchto zákonných prekluzívnych lehôt nie je postačujúce vydanie rozhodnutia správneho orgánu prvého stupňa, ale zákon vyžaduje, aby toto rozhodnutie nadobudlo i právoplatnosť, keďže až právoplatnosťou takéhoto rozhodnutia je priamo dotknuté právne postavenie povinného subjektu. Napokon aj judikatúra správnych súdov v Českej republike, s ktorou má Slovenská republika rovnakú právnu históriu, pri formulovaní právnych záverov vyplývajúcich z identickej právnej úpravy administratívneho trestania za správne delikty, pri výklade právneho textu právnej úpravy plynutia subjektívnej lehoty pre rozhodnutie správneho orgánu „pokutu možno uložiť do jedného roka“ zastáva názor, že dané znenie právnej úpravy je nutné vyložiť tak, že konanie o uložení pokuty je potrebné právoplatne ukončiť. To znamená, že rozhodnutie o uložení pokuty musí nadobudnúť právoplatnosť najneskôr v posledný deň tejto lehoty (Přehled judikatury ve věcech správního trestání, ASPI, a. s., 2006 pod č. 430 - rozsudok Vrchního soudu v Praze č. k. 7A 147/94 zo dňa 10.02.1995).

46. Kasačný súd poukazuje i na nutnosť chápať rozhodnutie ako univerzálny celok a na zásadu jednotnosti konania, v zmysle ktorej celé správne konanie tvorí jeden celok od svojho začatia až po jeho právoplatné ukončenie. Prvostupňové rozhodnutie a rozhodnutie o odvolaní nemožno posudzovať izolovane (individuálne), keďže sa jedná o rozhodnutia v tej istej veci. Vzhľadom na to, že správne konanie tvorí jednotu a nie je možné oddeľovať konania na správnom orgáne prvého stupňa a následné odvolacie konanie, za uloženie pokuty možno považovať len právoplatné rozhodnutie správneho orgánu,

bez ohľadu na to, či už zostalo právoplatné na prvom stupni (ak nedošlo k podaniu odvolania) alebo na druhom stupni (ak prebehlo konanie o odvolaní).

47. Pokiaľ sťažovateľ poukazoval na rozhodovaciu činnosť Najvyššieho súdu SR napr. na rozsudok sp. zn. 8Szd/1/2012 zo dňa 25.04.2013, je potrebné uviesť, že skutkové okolnosti sa v tomto prípade líšia od prejednávanej veci. V danom prípade bol vydaný priebežný protokol podľa § 13 ods. 2 písm. a/ zákona č. 10/1996 Z. z., v správnom konaní preskúmanom najvyšším súdom bol vydaný len (jediný) protokol o výsledku dozoru. Najvyšší súd v rozsudku sp. zn. 8Szd/1/2012 zo dňa 25.04.2013 uviedol, že o výsledku kontroly, ktorou boli zistené nedostatky, sa vypracuje protokol, ktorý obsahuje aj opis preukázaných kontrolných zistení. Pokiaľ sa kontrolou nezistí porušenie všeobecne záväzných právnych predpisov alebo interných predpisov, vypracuje sa o kontrole záznam. Práve z obsahu protokolu vyplývajú nedostatky, ktoré boli orgánom dohľadu zistené. Ak správny orgán nedostatky nezistí, vypracuje iný druh výstupu z kontroly, a to záznam. Zo zákona vyplýva možnosť vypracovať buď protokol alebo záznam, a to práve podľa zistenia, resp. nezistenia porušenia povinností. Deň vypracovania protokolu je potom potrebné považovať za relevantný pre určenie začiatku plynutia subjektívnej lehoty.

48. V predmetnej veci sťažovateľ síce nemal vedomosť o porušení zákona žalobcom už pri spísaní priebežného protokolu (dňa 26.11.2015) ale až dňa 01.12.2015, čo však nič nemení na závere, že vzhľadom na právoplatnosť rozhodnutia sťažovateľa zo dňa 09.01.2017 došlo k právoplatnému uloženiu pokuty po lehote v zmysle § 68a ods. 3 zákona č. 5/2004 Z. z.. Povinnosťou správnych orgánov bolo postupovať vo veci tak efektívne a využívať všetky možné prostriedky procesného charakteru (napr. aj prostriedky vynucovacieho charakteru), aby bolo možné stanovené lehoty na vydanie rozhodnutia dodržať, a to aj napriek prípadnému účelovému správaniu sa kontrolovaného subjektu s cieľom vyhnúť sa deliktuálnej zodpovednosti.

49. Preto, ak krajský súd dospel k právnomu záveru o potrebe zrušenia preskúmaného rozhodnutia sťažovateľa v spojení s rozhodnutím správneho orgánu prvého stupňa a vrátenia veci na ďalšie konanie, tento jeho názor považoval aj kasačný súd, z dôvodov uvedených vyššie, za správny. Skutočnosť, ktorými sťažovateľ v kasačnej sťažnosti spochybňoval predmetné rozhodnutie krajského súdu neboli zistené v konaní o kasačnej sťažnosti. Kasačný súd preto kasačnú sťažnosť podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

50. V súvislosti s návrhom sťažovateľa na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti (ktorý návrh však sťažovateľ žiadnym spôsobom nezdôvodnil) v zmysle § 447 ods. 1 SSP, kasačný súd poukazuje na to, že predmetom preskúmavacieho konania bolo rozhodnutie o uložení sankcie - pokuty za správny delikt, ktoré konanie bolo potrebné s poukazom na ust. § 194 ods. 1, 2 SSP typovo podriadiť pod právny režim správneho trestania. Vzhľadom na to, že vo veciach správneho trestania zmysle ust. § 446 ods. 2 písm. c/ SSP nastupuje odkladný účinok kasačnej sťažnosti ex lege, t. j. priamo zo zákona, kasačný súd nerozhodoval o tomto návrhu postupom podľa § 447 ods. 1 SSP.

51. O náhrade trov kasačného konania rozhodol Najvyšší súd Slovenskej republiky tak, že sťažovateľovi, ktorý v tomto konaní nemal úspech, ich náhradu nepriznal (§ 467 ods. 1 SSP a analogicky podľa § 168 SSP). Úspešnému žalobcovi voči sťažovateľovi priznal právo na náhradu trov kasačného konania (§ 167 ods. 1 SSP). O výške náhrady bude rozhodnuté v zmysle § 175 ods. 2 SSP.

52. Senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky prijal rozsudok jednomyseľne (§ 139 ods. 4 SSP).

### **Poučenie:**

Proti tomuto rozsudku riadny opravný prostriedok nie je prípustný.