

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 6Asan/13/2021
Identifikačné číslo súdneho spisu: 5019200778
Dátum vydania rozhodnutia: 26. 10. 2022
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Marián Trenčan
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2022:5019200778.1

ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Mariána Trenčana a členov senátu JUDr. Eleny Berthotyovej, PhD. a prof. JUDr. Juraja Vačoka, PhD. v právnej veci žalobcu (v kasačnom konaní sťažovateľ): MIX SK, s.r.o., so sídlom Stará Vajnorská 3338/17, 831 04 Bratislava, zastúpeného: Advokátska kancelária JUDr. Eleonóra Zuzáková, s. r. o., so sídlom Mierové nám. 943/4, 924 01 Galanta, IČO: 47 244 160, proti žalovanému: Národný inšpektorát práce, so sídlom Masarykova 10, 041 04 Košice, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného, v konaní o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Žiline č. k. 30S/188/2019 z 23. februára 2021, ECLI:SK:KSZA:2021:5019200778.2, takto

rozhodol:

- I. Kasačná sťažnosť sa zamietá.
- II. Účastníkom konania sa právo na náhradu trov kasačného konania **n e p r i z n á v a**.

o d ô v o d n e n i e :

- I.
Konanie pred orgánmi verejnej správy

1. Inšpektorát práce Žilina (ďalej „prvostupňový orgán“) rozhodnutím č.: IPZA_KHIP/ROZ/2019/869/11405, č.: 284/2019-IZA-2.4/pok/R/T z 20.08.2019 (ďalej „prvostupňové rozhodnutie“) uložil sťažovateľovi sankciu - pokutu vo výške 9.000,-€ za porušenie povinností vyplývajúcich z predpisov uvedených v § 2 ods. 1 písm. a) bod 4. zákona č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce a o zmene a doplnení zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej „zákon o inšpekcii práce“).

2. Skutkový základ prvostupňového rozhodnutia tvorilo konštatovanie porušenia povinnosti podľa § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. b) zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej „zákon o nelegálnom zamestnávaní“), spočívajúce v porušení zákazu nelegálneho zamestnávania, ktorého sa sťažovateľ dopustil tým, že dňa 09.05.2019 o 09:10 hod. na kontrolovanom pracovisku: „KFTS s.r.o., Fučíkova 335/2, Rajec“ využíval závislú prácu fyzických osôb G. K., W. U., Q. U., W. U. [v rozhodnutí bližšie identifikovaní], s ktorými mal pracovnými zmluvami zo dňa 07.05.2019 založený pracovnoprávny vzťah podľa osobitného predpisu, zákona č. 311/2001 Z. z. Zákonníka práce v znení neskorších predpisov, a neprihlásil ich do registra poistencov a sporiteľov starobného dôchodkového sporenia (ďalej aj „Register“) najneskôr do začatia kontroly nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania, ktorá začala do siedmich dní od uplynutia lehoty podľa osobitného predpisu - ustanovenia § 231 ods. 1 písm. b) bod 1 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov (ďalej „zákon o sociálnom poistení“).

3. Národný inšpektorát práce ako odvolací orgán (ďalej „žalovaný“) rozhodnutím č. PO/BEZ/2019/4929O-389/2019 z 18.10.2019 (ďalej „preskúmané rozhodnutie“ či „napadnuté

rozhodnutie“) zamietol odvolanie sťažovateľa a potvrdil prvostupňové rozhodnutie, pričom sa stotožnil so všetkými skutkovými aj právnymi závermi prvostupňového orgánu.

II.

Konanie pred správnym súdom

4. Proti preskúmanému rozhodnutiu podal sťažovateľ v zákonnej lehote správnu žalobu na Krajský súd v Žiline (ďalej „správny súd“ alebo „krajský súd“) a navrhol jeho zrušenie a vrátenie veci žalovanému na ďalšie konanie. Namietal, že žalovaný vzal za základ svojho rozhodnutia nesprávne skutkové zistenia a napadnuté rozhodnutie vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci.

5. Podľa názoru sťažovateľa vo veci konajúce správne orgány pri rozhodovaní opomenuli prihliadnuť na skutočnosť, že kontrolovaní zamestnanci začali vykonávať prácu za účelom zaškolenia dňa 09.05.2019 od 14.00 hod., pričom pred týmto časom (t. j. v čase vykonávanej inšpekcie dňa 09.05.2019 o 9:10 hod.) sťažovateľ žiadnym spôsobom nevyužíval ich závislú prácu. V nadväznosti na uvedené namietal, že prvostupňový orgán ani žalovaný sa nijakým spôsobom nevysporiadali s predloženými čestnými prehláseniami zamestnancov o začatí výkonu práce dňa 09.05.2019 o 14:00 hod. - t. j. po výkone inšpekcie práce. V tejto súvislosti mal za to, že ak aj dospeli správne orgány k záveru, že predmetné dôkazy nie je možné z formálnych dôvodov pripustiť, mali ho o tejto skutočnosti upovedomiť, resp. odstrániť tento nedostatok výsluchom dotknutých zamestnancov. Sťažovateľ tak dôvodil, že žalovaný mu uvedeným postupom odňal možnosť konať pred správnym orgánom, keď mu nedal priestor, aby sa pred vydaním rozhodnutia mohol vyjadriť k jeho podkladu a k spôsobu jeho zistenia, prípadne navrhnúť jeho doplnenie.

6. V ďalšej časti žaloby sťažovateľ namietal, že z napadnutého rozhodnutia nie je zrejmé, ako sa žalovaný a prvostupňový orgán vysporiadali so skutočnosťou, že kontrolovaní zamestnanci boli cudzími štátnymi príslušníkmi, a teda či počas výkonu inšpekcie bolo zachované právo konať v jazyku, ktorému rozumejú. Ďalej sťažovateľ poukázal na dikciu ustanovenia § 23a ods. 1 písm. u) zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej „zákon o službách zamestnanosti“) dôvodiac, že v konaní preukázal zamestnávanie kontrolovaných osôb na účel ich zaškolenia v súlade s požiadavkami uvedenými v tomto ustanovení - t. j. najviac na šesť po sebe nasledujúcich týždňov v kalendárnom roku, ak ide o výkon zamestnania s nedostatkom pracovnej sily v okrese podľa § 12 písm. ai) zákona o službách zamestnanosti. Vzhľadom na uvedené považoval závery žalovaného, že cit. „odvolací orgán v tejto súvislosti považuje za potrebné uviesť, že Zákonník práce pri výkone závislej práce nepozná pojem práca na skúšku, a preto pre prípad overenia si pracovnej schopnosti zamestnanca Zákonník práce umožňuje využiť inštitút skúšobnej doby upravený v ust. § 45 Zákonníka práce, ktorého účelom je práve overiť si zamestnanca pri praktickom vykonávaní práce a taktiež si zamestnanec vie overiť, či práca zodpovedá jeho očakávaniam“, za vecne nesprávne a týkajúce sa odlišných právnych inštitútov.

7. Sťažovateľ napokon namietal nedostatočné odôvodnenie výšky uloženej pokuty a nevysporiadanie sa s kritériami, ktoré je podľa ustanovenia § 19 ods. 6 zákona o inšpekcii práce nevyhnutné posudzovať a vyhodnocovať pri ukladaní pokuty v konkrétnej výške. Uloženú sankciu považuje za neprimeranú, nereflektujúcu mieru závažnosti v správnom konaní podľa sťažovateľa žiadnym spôsobom nepreukázaného protizákonného konania, pričom jej uhradenie by v konečnom dôsledku malo pre neho a jeho zamestnancov negatívny dopad.

8. Žalovaný v písomnom vyjadrení k žalobe sťažovateľa navrhol túto zamietnuť, pričom v podrobnostiach sa pridŕžoval odôvodnenia preskúmaného rozhodnutia.

9. Sťažovateľ v replike k vyjadreniu žalovaného zopakoval podstatu skutkových a právnych dôvodov, ktoré v podrobnostiach obsiahol v podanej správnej žalobe.

10. Krajský súd správnu žalobu sťažovateľa zamietol, keď dospel k záveru, že vo veci konajúce správne orgány riadne zistili skutkový stav, ustálili spáchanie správneho deliktu z hľadiska skutkovej podstaty vymedzenej vo výroku prvostupňového rozhodnutia a podrobne sa vysporiadali so skutočnosťami majúcimi vplyv na uloženie sankcie, a to za súčasného logického zdôvodnenia svojich záverov.

11. Správny súd dospel k jednoznačnému záveru, že v prejednávanej veci bolo vykonaným dokazovaním nepochybne preukázané, že kontrolovaní zamestnanci vykonávali závislú prácu pre sťažovateľa dňa 09.05.2019 o 09:10 hod., keď bol spísaný zoznam kontrolovaných osôb prvostupňovým orgánom potvrdený podpismi dotknutých osôb. Vykonaným dokazovaním bolo podľa názoru správneho súdu rovnako nepochybne ustálené, že kontrola nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania začala do sedem dní od uplynutia lehoty podľa osobitného predpisu na prihlásenie do Registra, t. j. podľa § 231 ods. 1 písm. b) bod 1 zákona o sociálnom poistení. Správny súd žalobnú námietku, v zmysle ktorej kontrolovaní zamestnanci vykonávali na kontrolovanom pracovisku dňa 09.05.2019 prácu (resp.

prácu za účelom zaškolenia) až od 14:00 hod., vyhodnotil ako nedôvodnú. Uzavrel, že vykonaným dokazovaním nebola preukázaná obrana žalobcu, že zamestnanci začali vykonávať prácu pre žalobcu až od 14:00 hod.; o pravom opaku podľa súdu svedčilo vyjadrenie kontrolovaných zamestnancov v zápisniciach o podaní informácie, vyjadrenie team leadera KFTS s. r. o., Rajec Q. Q. a aj vyjadrenie manažéra Q. S.. Z obsahu týchto záznamov, resp. vyjadrení bolo zrejmé, že kontrolované fyzické osoby vykonávali prácu už v čase zahájenia výkonu inšpekcie práce o 9:10 hod, pričom zo zápisnice o podaní informácie malo vyplývať, že niektorí zamestnanci pracovali už aj pred týmto dátumom. O tom, že sa kontrolovaní zamestnanci nielen nachádzali na kontrolovanom pracovisku, ale v čase začatia inšpekcie aj prácu vykonávali, svedčí podľa správneho súdu aj samotná fotodokumentácia tvoriaca obsah administratívneho spisu.

12. Pokiaľ ide o sťažovateľom predložený dôkaz - dochádzku kontrolovaných zamestnancov, správny súd podotkol, že ide o doklad pochádzajúci z dispozičnej sféry žalobcu vyhotovený na počítači, ktorému vo svetle ďalších správnych orgánom vykonaných dôkazov nebolo možné pričítať hodnovernosť. Vo vzťahu k sťažovateľom označenému dôkazu - čestným prehláseniam kontrolovaných zamestnancov, správny súd podotkol, že hoci čestné vyhlásenie je jedným z podkladov pre rozhodnutie správneho orgánu, nie je možné si ho z právneho hľadiska zamieňať s dôkazom, pretože nie je výsledkom dokazovania; prostredníctvom neho sa určité skutočnosť, existencia a poznanie, ktoré je dôležité pre rozhodnutie vo veci samej, nezisťuje, ale iba osvedčuje a teda v praxi je možné ho použiť v prípadoch, kedy určité skutočnosti slúžiace ako podklad pre rozhodnutie nemožno predložiť buď vôbec, alebo len s neprimeranými ťažkosťami, z dôvodov pružnosti a hospodárnosti konania, a keď je to podľa názoru správneho orgánu v konkrétnej situácii vzhľadom na platnú právnu úpravu prípustné a postačujúce. V prejednávanej veci bolo podľa názoru správneho súdu podstatné, s ohľadom na § 39 Správneho poriadku, že čestné vyhlásenie môže urobiť len účastník konania, v danom prípade preto k vykonaniu tohto úkonu kontrolovaní zamestnanci ani neboli spôsobilí. Nad rámec uvedeného krajský súd dodal, že ani samotný sťažovateľ by nemal na pripustenie čestného vyhlásenia právny nárok. Rovnako správny súd vyhodnotil ako nedôvodnú aj námietku žalobcu, v zmysle ktorej správny orgán pochybil, pokiaľ žalobcu neinformoval pred vydaním rozhodnutia o skutočnosti, že predmetný „dôkaz“ nie je možné z formálnych dôvodov pripustiť, resp. mal tento nedostatok odstrániť výsluchom dotknutých zamestnancov. Z dodatku č. 1 zo dňa 11.06.2019 k protokolu o vykonanej inšpekcii vyplýva, že správny orgán informoval žalobcu o tom, že čestné prehlásenia považuje za právne irelevantné.

13. Rovnako správny súd ako nedôvodnú vyhodnotil námietku sťažovateľa, v zmysle ktorej zamestnancov srbskej príslušnosti zamestnal len na účel ich zaškolenia podľa § 23a ods. 1 písm. u) zákona č. 5/2004 Z. z. Z obsahu pracovných zmlúv, ich článku II (druh práce) nevyplýva takýto žalobcom tvrdý účel zamestnávania uvedených zamestnancov. Pokiaľ sa v článku I (začiatok a doba trvania pracovného pomeru) zmieňovala dohoda zmluvných strán o zaškolení zamestnanca v období od 09.05.2019 do uplynutia šesť po sebe nasledujúcich týždňov v kalendárnom roku, z uvedeného ustanovenia bolo podľa názoru správneho súdu možno vymedziť len to, že v rámci trvania pracovného pomeru bude zamestnanec „zaškolený“, nie však téza sťažovateľa, že jediným účelom uzavretia pracovnej zmluvy bolo práve „zaškolenie zamestnanca“. Správny súd vyhodnotil, že pre jednoznačné vymedzenie tohto účelu uzatvorenia pracovnej zmluvy by bolo nevyhnutné obsiahnuť v pracovnej zmluve buď odkaz na citované ustanovenie § 23a ods. 1 písm. u) zákona č. 5/2004 Z. z., alebo slovné vyjadrenie predpokladov aplikácie § 23a ods. 1 písm. u) zákona č. 5/2004 Z. z. (zamestnanie na zaškolenie, vykonávanie zamestnania s nedostatkom pracovnej sily v okrese podľa § 12 písm. ai) zákona č. 5/2004 Z. z.).

14. K námietke o prihlásení kontrolovaných zamestnancov do registra poistencov a sporiteľov starobného dôchodkového sporenia v deň vykonania inšpekcie práce krajský súd uviedol, že z vykonaného dokazovania nad všetku pochybnosť vyplynulo, že kontrolovaní zamestnanci dňa 09.05.2019 v čase o 9:10 hod. vykonávali prácu pre žalobcu, súčasne v tomto čase už prebiehala inšpekcia práce, avšak zamestnávateľ kontrolovaných zamestnancov, ako nesporne vyplýva z obsahu prihlášok, prihlásil až po začatí inšpekcie (K. G. o 12:10:49 hod., U. W. o 13:50:06 hod., U. Q. o 13:50:06 hod. a U. W. o 13:50:06 hod.). Krajský súd pri vyhodnocovaní tejto námietky poukázal na zámer zákonodarcu vymedziť právne relevantný okamih, do ktorého musí zamestnávateľ stihnúť zamestnanca prihlásiť, momentom (okamihom) začatia kontroly a nie samotným dňom, kedy kontrola u zamestnávateľa začala.

15. Správny súd nepripustil ako dôvodnú ani námietku sťažovateľa o odňatí možnosti konať pred správnym orgánom tým, že mu neumožnil vyjadriť sa k podkladom rozhodnutia a k spôsobu jeho zistenia. Poukázal na obsah oznámenia o začatí konania o uložení pokuty zo dňa 22.07.2019, v ktorom bol sťažovateľ poučený o tom, že ako účastník konania má možnosť vyjadriť sa k podkladom pre vydanie

rozhodnutia, spôsobu ich zisťovania, ako aj podať návrh na ich doplnenie vrátane predloženia ďalších listinných dôkazov, a to v lehote najneskôr do 8 dní od doručenia daného oznámenia. Krajský súd podotkol, že sťažovateľ toto právo aj využil, a to dorúčením vyjadrenia k uvedenému oznámeniu.

16. Pokiaľ išlo o zachovanie práva kontrolovaných zamestnancov konať v jazyku, ktorému rozumejú, správny súd zdôraznil, že obsah odôvodnenia rozhodnutia prvostupňového orgánu na tvrdenie sťažovateľa o neznalosti slovenského jazyka kontrolovanými zamestnancami nemusel reagovať, nakoľko takúto námietku účastník konania nevzniesol do vydania rozhodnutia v danej veci, ako je zrejmé z obsahu celého administratívneho spisu. Správny súd ďalej v tejto súvislosti podotkol, že pokiaľ mienil sťažovateľ v administratívnom konaní spochybňovať hodnovernosť dôkazu - záznamov o podaní vysvetlenia spísaných s kontrolovanými zamestnancami tvrdením, že kontrolovaní zamestnanci nerozumeli slovenskému jazyku, v ktorom im boli správnym orgánom kladené otázky, nič nebránilo sťažovateľovi označiť dôkazy preukazujúce neznalosť slovenského jazyka týmito zamestnancami (napr. preukázať prítomnosť tlmočníka na kontrolovanom pracovisku dňa 09.05.2019, resp. dôkaz o pretlmočení obsahu oboznámení zamestnancov pri prijatí do zamestnania, resp. prehlásení o uskutočnení školenia z BOZP a OPP zo dňa 09.05.2019 tlmočníkom z jazyka slovenského do jazyka srbského). Správny súd však zdôraznil, že z obsahu administratívneho spisu vyplynulo, že kontrolovaným zamestnancom bolo zo strany zamestnávateľa poskytnuté tzv. „Oboznámenie a informovanie zamestnanca pri prijatí do zamestnania“ a kontrolovaní zamestnanci podpísali tiež prehlásenie o uskutočnení školenia z BOZP a OPP. Pokiaľ by kontrolovaní zamestnanci slovenskému jazyku skutočne nerozumeli (ako tvrdí sťažovateľ), potom by ani neboli podpísali text týchto listín vyhotovených v slovenskom jazyku.

17. Krajský súd ako nedôvodnú vyhodnotil aj námietku sťažovateľa o nepreskúmateľnom odôvodnení výšky uloženej pokuty. Správny súd po oboznámení sa s obsahom odôvodnenia rozhodnutia žalovaného v spojení s prvostupňovým rozhodnutím dospel k záveru, že správne orgány zohľadnili všetky zákonom stanovené kritériá pre určenie výšky pokuty a úvahy správnych orgánov o výške pokuty vyhodnotil ako racionálne, ucelené, koherentné a v súlade so zásadami logiky, pričom dodal, že správny orgán nevybočil z medzí správneho uváženia, ani ho nezneužil. V tomto ohľade krajský súd nevzhladol dôvod na uplatnenie sankčnej moderácie zdôrazňujúcej skutočnosť, že v správnej žalobe absentuje návrh sťažovateľa na takýto postup krajského súdu.

III.

Kasačná sťažnosť, stanoviská

A/

18. Sťažovateľ podal proti rozsudku v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť z dôvodu, že krajský súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci. Navrhol napadnutý rozsudok zrušiť a vec vrátiť krajskému súdu na ďalšie konanie.

19. Kasačná sťažnosť v tomto prípade je iba opakovaným zhrnutím námietok sťažovateľa obsiahnutých v podanej správnej žalobe. Kasačný súd na tomto mieste v stručnosti rekapituluje sťažnostné body:

- správny súd a vo veci konajúce správne orgány pochybili, keď opomenuli prihliadnuť na skutočnosť, že kontrolovaní zamestnanci začali vykonávať prácu za účelom zaškolenia dňa 09.05.2019 od 14.00 hod., pričom pred týmto časom (t. j. v čase vykonávanej inšpekcie dňa 09.05.2019 o 9:10 hod.) sťažovateľ žiadnym spôsobom nevyužíval ich závislú prácu, a zároveň sa nijakým spôsobom nevysporiadali s predloženými čestnými prehláseniami zamestnancov o začatí výkonu práce dňa 09.05.2019 o 14:00 hod. - t. j. po výkone inšpekcie práce,
- správny súd a vo veci konajúce správne orgány dospeli k chybným záverom ohľadne inštitútu zaškolenia kontrolovaných zamestnancov, nakoľko tento vyhodnocovali z hľadiska ustanovení Zákonníka práce, nie ustanovení zákona o službách zamestnanosti, ktorý umožňuje zamestnať štátneho príslušníka tretej krajiny výlučne na účel jeho zaškolenia,
- správny súd a vo veci konajúce správne orgány sa nevysporiadali so skutočnosťou, že kontrolovaní zamestnanci boli cudzími štátnymi príslušníkmi, a teda neskúmali, či počas výkonu inšpekcie bolo zachované právo konať v jazyku, ktorému rozumejú,
- opätovne ako aj v správnej žalobe namietala nedostatočné odôvodnenie výšky uloženej pokuty a absentujúce vysporiadanie sa konajúceho správneho orgánu s kritériami, ktoré je podľa ustanovenia § 19 ods. 6 zákona o inšpekcii práce povinný posudzovať a vyhodnocovať pri ukladaní pokuty v konkrétnej výške. V tejto súvislosti vytýka krajskému súdu, že pochybil, keď námietku o nepreskúmateľnosti odôvodnenia výšky uloženej pokuty vyhodnotil ako nedôvodnú.

B/

20. Žalovaný sa ku kasačnej sťažnosti vyjadril tak, že ju navrhol ako nedôvodnú zamietnuť. S dôvodmi rozsudku krajského súdu sa v plnom rozsahu stotožnil.

IV.

Výber z relevantnej právnej úpravy

Podľa § 19 ods. 2 písm. a) bod I zákona o inšpekcii práce inšpektorát práce uloží pokutu zamestnávateľovi alebo fyzickej osobe za porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania od 2 000 eur do 200 000 eur, a ak ide o nelegálne zamestnávanie dvoch a viac fyzických osôb súčasne, najmenej 5 000 eur.

Podľa § 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 riziká, 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.

Podľa § 3 ods. 2 zákona č. 82/2005 Z. z. zákona o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní v znení účinnom v čase spáchania správneho deliktu, t. j. dňa 09.05.2019 (ďalej len „zákon o nelegálnom zamestnávaní“) právnická osoba a fyzická osoba, ktorá je podnikateľom, nesmie nelegálne zamestnávať podľa § 2 ods. 2 a 3. Fyzická osoba nesmie nelegálne zamestnávať podľa § 2 ods. 3.

Podľa § 2 ods. 2 písm. b) zákona o nelegálnom zamestnávaní 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 a neprihlásila ju do registra poistencov a sporiteľov starobného dôchodkového sporenia do siedmich dní od uplynutia lehoty podľa osobitného predpisu 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 na prihlásenie do tohto registra.

Podľa § 231 ods. 1 písm. b) bod 1 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení účinnom v čase spáchania správneho deliktu (ďalej len „zákon o sociálnom poistení“) 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 na dôchodkové poistenie pred vznikom týchto poistení, najneskôr pred začatím výkonu činnosti zamestnanca, odhlásiť zamestnanca do ôsmich dní od 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.

V.

Právne závery kasačného súdu

21. Dňa 1. augusta 2021 začal činnosť Najvyšší správny súd Slovenskej republiky a prešiel naň výkon súdnictva aj vo veciach kasačných sťažností, v ktorých bol dovtedy príslušný Najvyšší súd Slovenskej republiky (§ 101e ods. 2 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov v spojení s § 11 písm. h) S.s.p.). Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (ďalej aj „kasačný súd“) preskúmal napadnutý rozsudok v medziach sťažnostných bodov (§ 438 ods. 2, § 445 ods. 1 písm. c), ods. 2 S.s.p., pričom po zistení, že kasačná sťažnosť bola podaná oprávnenou osobou v zákonnej lehote (§ 442 ods. 1, § 443 ods. 2 písm. a) S.s.p.) a že ide o rozhodnutie, proti ktorému je kasačná sťažnosť prípustná (§ 439 ods. 1 S.s.p.), zohľadniac § 455 S.s.p. nenariadil pojednávanie a po verejnej porade senátu jednomyselne dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná, a preto ju podľa § 461 SSP zamietol týmto rozsudkom, ktorý po predchádzajúcom zverejnení termínu verejne vyhlásil dňa 26. októbra 2022.

22. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky primárne v medziach kasačnej sťažnosti ako kasačný súd preskúmal rozsudok krajského súdu, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, najmä z toho pohľadu, či kasačné námietky sťažovateľa sú spôsobilé spochybniť vecnú správnosť napadnutého

rozsudku krajského soudu. Podle kasačního soudu je těžištěm stážnostných bodů, resp. argumentácie sťažovateľa v administratívnom, ako aj doterajšom súdnom konaní predovšetkým otázka zistenia skutkového stavu, konkrétne, či boli dôkazy zadovážené administratívnym orgánom použiteľné a postačujúce pre záver o jeho sankčnej zodpovednosti. Skutočnosť, že správny súd všetky žalobné námietky sťažovateľa vyhodnotil ako nedôvodné, zakladá podľa sťažovateľa nedostatok v podobe nesprávneho právneho posúdenia veci krajským súdom. Je potrebné podotknúť, že kasačnú sťažnosť tvoria sťažnostné body obsahovo a charakterom identické so žalobnými námietkami.

23. Zmyslom a účelom zákona o nelegálnej práci je vymedziť nelegálnu prácu a nelegálne zamestnávanie, ustanoviť zákaz ich vykonávania, zabezpečiť výkon kontroly a ustanoviť postih v prípade porušenia zákazu vykonávania nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania. Cieľom je chrániť nielen spoločnosť pred nelegálnou prácou a nelegálnym zamestnávaním jej odhaľovaním a postihovaním v prípadoch, kedy dochádza zo strany zamestnávateľov k snahe ušetriť náklady na pracovnú silu spojenú s daňovými a odvodovými povinnosťami zamestnanca a zo strany zamestnancov k snahe o získanie nezdaneného príjmu bez splnenia odvodových povinností, ale aj chrániť fyzické osoby, pre ktoré nelegálna práca prináša sociálnu neistotu.

24. K námietke sťažovateľa, že v deň realizovania kontroly začali menovaní zamestnanci vykonávať prácu až od 14:00 hod., je potrebné uviesť, že obsahom predloženého administratívneho spisu bolo bezpečne preukázané, že pracovná činnosť zamestnancov sťažovateľa mala v čase výkonu kontroly nelegálneho zamestnávania charakter závislej práce, a to nielen z dôvodu existencie pracovných zmlúv, ale aj vzhľadom na charakter nimi popisovaných činností na pracovisku a vyhotovenú fotodokumentáciu zachytávajúcu zamestnancov pri reálnom výkone práce počas realizácie inšpekcie práce dňa 09.05.2019 so začiatkom o 9:10 hod. Zistenie daných skutkových okolností bolo natoľko hodnoverné, že ani predložené čestné vyhlásenia zamestnancov či úkon v podobe ich výsluchu by nemali potenciál spochybniť zistený skutkový stav, resp. preukázať opak zisteného.

25. Kasačný súd sa zhoduje s názorom krajského soudu, že v správnom konaní bolo nepochybne ustálené, že došlo ku kumulatívnemu naplneniu podmienok stanovených § 2 ods. 2 písm. b) zákona o nelegálnom zamestnávaní, a tým i naplneniu skutkovej podstaty nelegálneho zamestnávania; kasačný súd v tejto súvislosti konštatuje, že:

- sťažovateľ ako právnická osoba v čase výkonu inšpekcie práce využíval závislú prácu fyzických osôb K. G., U. W., U. Q. a U. W., s ktorými mal uzatvorený pracovno-právny vzťah založený pracovnými zmluvami zo dňa 07.05.2019 s nástupom do práce dňa 09.05.2019,

- výkon inšpekcie práce u zamestnávateľa začal do 7 dní odo dňa uplynutia lehoty na prihlásenie menovaných zamestnancov do registra poistencov a sporiteľov starobného dôchodkového sporenia, to znamená do 7 dní od začatia výkonu práce zamestnancov podľa pracovnej zmluvy, pričom zamestnávateľ nestihol prihlásiť zamestnancov do Registra do začatia kontroly nelegálneho zamestnávania.

26. Z dôvodu ustanovenia § 2 ods. 2 písm. b) zákona o nelegálnom zamestnávaní vyplýva, že zamestnávateľ je povinný splniť si prihlasovaciu povinnosť v lehote siedmich dní od uplynutia lehoty na splnenie povinnosti podľa § 231 ods. 1 písm. b) zákona o sociálnom poistení, najneskôr však do začatia výkonu kontroly nelegálneho zamestnávania začatej pred uplynutím tejto sedemdňovej lehoty. To znamená, že ak kontrolný orgán vykoná inšpekciu po uplynutí siedmich dní, odkedy zamestnanec začal vykonávať svoju činnosť 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. V tomto prípade bolo z obsahu prihlášok preukázané, že zamestnávateľ si oznamovaciu povinnosť splnil až po začatí výkonu inšpekcie práce, a to prihlásením zamestnancov K. G. dňa 09.05.2019 o 12:10:49 hod. a následne U. W., U. Q. a U. W. o 13:50:06 hod.

27. V súvislosti s ďalšími stážnostnými námietkami kasačný súd znovu uvádza, že tieto v zásade kopírujú obsah podanej správnej žaloby. Kasačný súd v zhode so správnym súdom konštatuje, že čestné vyhlásenia zamestnancov, predložené pracovné zmluvy ani dochádzka zamestnancov neboli spôsobilé spochybniť zistený skutkový stav, resp. preukázať opak hodnoverné zisteného. Rovnako tak nebolo v konaní preukázané, že by dotknutí zamestnanci srbskej národnosti nerozumeli slovenskému jazyku, práve naopak, z obsahu zápisnice o podaní informácie je zrejmé, že títo porozumeli otázkam kladeným zo strany inšpektorov a na tieto vecne odpovedali, a to bez akýchkoľvek indícií o prítomnosti jazykovej bariéry z ich strany. Dôkazy zhromaždené žalovaným v správnom konaní tak vytvorili dostatočný podklad pre záver, že skutok uvedený vo výroku prvostupňového rozhodnutia, ktorý bol kvalifikovaný ako porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania, sa stal. Sťažovateľove námietky tak v tomto ohľade nenachádzajú opodstatnenie.

28. Pokiaľ ide o námietku týkajúcu sa neprimeranej výšky uloženej pokuty, kasačný súd poukazuje na to, že v zmysle § 19 ods. 2 zákona č. 125/2006 Z. z. ide o obligatórne ukladanie pokút, t. j. Inšpektorát práce pri zistení porušenia zákazu nelegálneho zamestnávania je povinný uložiť pokutu najmenej vo výške 5 000,- €, ak ide o nelegálne zamestnávanie dvoch a viac osôb súčasne, k čomu v danom prípade aj došlo. Kasačný súd taktiež zdôrazňuje, že právna úprava - zákon o nelegálnom zamestnávaní a zákon o inšpekcii práce konštruuje zodpovednosť za správny delikt nelegálneho zamestnávania na princípe objektívnej zodpovednosti bez možnosti liberácie a pre príslušné orgány verejnej správy zakotvuje povinnosť každé zistené protiprávne konanie sankcionovať bez možnosti zohľadnenia materiálneho korektívu. Vyvodenie deliktuálnej zodpovednosti právna úprava nepodmieňuje vznikom škody, ktorá by odôvodňovala, resp. správnomu orgánu umožňovala zohľadniť prísnosť zákonom stanoveného sankčného postihu, keď postačuje už (preukázané) samotné nesplnenie prihlasovacej povinnosti v zákonom stanovenej lehote. Kasačný súd zároveň v tejto súvislosti poukazuje na význam inštitútu správneho uváženia a limity jeho prieskumu (§ 27 ods. 2, 3 SSP), určené najmä tým, že súd neposudzuje účelnosť a vhodnosť administratívneho rozhodnutia. Správna úvaha predstavuje ponechanie možnosti správnomu orgánu v rámci určitého tolerančného pásma formovať svoje závery autonómne. Práve tolerančno-úvahové pásmo obmedzuje súd pri súdnom prieskume. Správne súdy preskúmajú správne uváženie z pohľadu, či nevybočilo z medzí a hľadísk ustanovených zákonom. V súvislosti s uložením trestu sťažovateľovi prvostupňový orgán uložil sankciu v rámci limitov stanovených zákonom a výšku uloženej sankcie - pokuty dostatočne odôvodnil.

29. Kasačný súd má za to, že krajský súd sa posudzovanou vecou dôsledne zaoberal, vysporiadal sa s podstatnými námietkami sťažovateľa a vyvodil správne skutkové aj právne závery, ktoré náležite aj odôvodnil, pričom dospel k správnym a nepochybným záverom o zákonnosti preskúmaného, ako aj prvostupňového rozhodnutia. V tomto smere krajský súd správne uzavrel, že dôkazy, ktoré žalovaný zabezpečil v administratívnom konaní, dostatočne odôvodňujú záver žalovaného pre vyvodenie deliktuálnej zodpovednosti za porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania. Námietky sťažovateľa uvedené v kasačnej sťažnosti proti rozsudku krajského súdu, ktoré sa v zásade zhodovali s námietkami vznesenými v správnom konaní ako aj v žalobe, podľa názoru kasačného súdu nespochybnili vecnú správnosť napadnutého rozsudku krajského súdu. Námietkami sa žalovaný a krajský súd dôsledne zaoberali a svoje závery k nim vyčerpávajúcim spôsobom uviedli vo svojich rozhodnutiach. Krajský súd sa so záverom žalovaného stotožnil dôvodne, pretože aj podľa názoru kasačného súdu bolo možné k nemu dospieť tak, ako bol uvedený.

30. Na základe uvedených zistení a úvah kasačný súd nepovažuje sťažnostné body kasačnej sťažnosti za opodstatnené a preto rozhodol podľa § 461 S.s.p. o zamietnutí kasačnej sťažnosti.

31. O trovách kasačného konania rozhodol kasačný súd s poukazom na § 467 ods. 1 S.s.p. v spojení s § 167 ods. 1 a § 168 S.s.p. tak, že žalobcovi nárok na náhradu trov kasačného konania nebol priznaný z dôvodu jeho neúspechu v kasačnom konaní a žalovanému nárok na náhradu trov konania vrátane kasačného zo zákona nevyplýva.

32. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky pomerom hlasov 3 : 0 (§ 139 ods. 4 prvá veta SSP).

Poučenie:

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