

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 8Stk/11/2024
Identifikačné číslo súdneho spisu: 5022200476
Dátum vydania rozhodnutia: 28. 10. 2025
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Anita Filová
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2025:5022200476.1

ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Anity Filovej, zo sudkyne Mgr. Kristíny Babiakovej a zo sudcu JUDr. Rastislava Dluhoša, PhD. (sudca spravodajca), v právnej veci žalobcu: Old-Age Care Slowakei s.r.o., Kálov 354/11, 010 01 Žilina, IČO: 52 088 847, právne zastúpeného: JUDr. David Vöröš, advokát so sídlom Landererova 8, 811 09 Bratislava, IČO: 52 864 901, proti žalovanému: Národný inšpektorát práce, Masarykova 10, 040 01 Košice, IČO: 00 166 405, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. O-198/2022 zo dňa 12.07.2022, v konaní o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Správneho súdu v Banskej Bystrici č. k. ZA- 30S/212/2022-183 zo dňa 29.05.2024, takto

rozhodol:

- I. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť zamietá.
- II. Účastníkom konania právo na náhradu trov kasačného konania nepriznáva.

odôvodnenie:

I. Administratívne konanie

1. Inšpektorát práce v Žiline (ďalej len „prvostupňový správny orgán“) vykonal u žalobcu inšpekciu práce podľa 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 (ďalej len „zákon o inšpekcii práce“ alebo „zákon č. 125/2006 Z. z.“) od 29.10.2020 do 12.11.2020 zameranú na následnú kontrolu dodržiavania vybraných zákonných ustanovení. O výsledku bol spísaný protokol č. IZA-73-55-2.3/P-F24,25 zo dňa 12.11.2020 s dodatkom zo dňa 04.12.2020, v zmysle ktorého žalobca (okrem iného) nespĺnil opatrenia z predchádzajúcich výkonov inšpekcie (zistenia uvedené v protokole č. IZA-38-24-2.3/P-E24,A25-20 zo dňa 06.07.2020) spočívajúce v povinnosti odstrániť do 31.07.2020 zistené nedostatky:

- B4 - žalobca ako zamestnávateľ neposkytol zamestnankyni S. N. za vykonanú prácu v mesiacoch 06/2019 a 07/2019 dohodnutú odmenu vôbec, čím porušil § 224 ods. 2 písm. c) zákona č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov (ďalej len „Zákonník práce“) a
- B5 - žalobca ako zamestnávateľ neuspokojil nároky zamestnankyne S. N. vyslanej na zahraničnú pracovnú cestu na základe vyúčtovaného cestovného príkazu v mesiaci jún 2019 do 10 pracovných dní od predloženia písomných dokladov v rozpore s § 36 ods. 8 zákona č. 283/2002 Z. z. o cestovných náhradách v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 283/2002 Z. z.“)

2. Prvostupňový správny orgán oznámil žalobcovi dňa 24.03.2022 začatie konania o uložení pokuty pod č. 074/2022-IZA2.3/pok/oz/T z dôvodov vyššie uvedených pochybení. Prvostupňový správny orgán následne rozhodnutím č. 74/2022-IZA-2.3/R/K zo dňa 28.04.2022 (ďalej len „prvostupňové rozhodnutie“) uložil žalobcovi pokutu 300 eur podľa § 19 ods. 2 písm. b) bod 2. zákona o inšpekcii práce za nespĺnenie povinností uložených opatreniami podľa § 12 ods. 2 písm. b) zákona o inšpekcii práce v protokole č.

IZA-38-24-2.3/P-E24,A25-20 zo dňa 06.07.2020 spočívajúcich v odstránení nedostatkov zistených v bode 4. a 5. na skutkovom základe uvedenom v predchádzajúcom bode rozsudku.

3. Proti prvostupňovému rozhodnutiu podal žalobca odvolanie. Nevyplatením odmeny a cestovných náhrad na zamestnankyňou uvedený zahraničný bankový účet odvracal nebezpečenstvo priamo hroziace záujmu chránenému Trestným zákonom, čím došlo k vylúčeniu protiprávnosti jeho konania podľa § 24 ods. 1 Trestného zákona. Prvostupňový správny orgán sa s touto argumentáciou nevysporiadal, vec tiež nesprávne právne posúdil. Okrem toho je prvostupňové rozhodnutie postihnuté procesnou vadou, keďže voči žalobcovi bolo dňa 07.03.2021 zahájené konanie o uložení pokuty č. 69/2021-IZA-2.3/R/K, ktoré sa týkalo iba nevyplatenej mzdy, pričom nevyplatené cestovné náhrady prerokované neboli. Išlo však o spáchanie dvoch správnych deliktov v jednočinnom súbehu, ktoré boli zistené v jednom konaní. V súčasnom konaní vychádzal prvostupňový správny orgán z totožného skutkového stavu aj z totožného správneho spisu. Prvostupňový správny orgán mal preto oba správne delikty zistené v tom istom konaní prejednať úhrne a aplikovať úhrnný trest a vo vzťahu k sankcii aplikovať absorpčnú zásadu, a to s poukazom na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vo veci sp. zn. 8Sžo/28/2007.

4. Žalovaný rozhodnutím č. O-198/2022 zo dňa 12.07.2022 (ďalej len „napadnuté rozhodnutie“ alebo „preskúmané rozhodnutie“) odvolanie žalobcu zamietol a prvostupňové rozhodnutie potvrdil. V odôvodnení uviedol, že prvostupňový správny orgán jednoznačne preukázal, že žalobca porušil § 12 ods. 2 písm. b) zákona o inšpekcii práce. K námietke žalobcu ohľadom aplikácie ustanovení Trestného zákona o krajnej núdzi uviedol, že ide o okolnosť vylučujúcu protiprávnosť trestného činu a nie správneho deliktu. Námietku nepreskúmateľnosti nezistil. K námietke, že nedostatok pod bodom B5 so žalobcom nebol prerokovaný, uviedol, že tento bol uvedený v protokole zo dňa 06.07.2020, k čomu sa už vyjadroval konateľ žalobcu.

II. Konanie na správnom súde a jeho rozhodnutie

5. Správnu žalobou sa žalobca domáhal zrušenia napadnutého rozhodnutia ako aj prvostupňového rozhodnutia a vrátenia veci na ďalšie konanie z dôvodov podľa § 191 ods. 1 písm. c) a písm. d) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“). Zotrval na potrebe posúdenia jeho konania ako krajnej núdze. Podľa žalobcu nemôže obstáť tvrdenie žalovaného, že ide o okolnosť vylučujúcu protiprávnosť trestného činu a nie správneho deliktu. Žalobca predostrel svoj výklad, podporený odkazom na judikatúru, podľa ktorého aplikácia tohto inštitútu na správne delikty možná je. Žalobca tiež namietol, že napadnutým rozhodnutím došlo k porušeniu zásady ne bis in idem, pretože bol uznaný vinným za nesplnenie povinností uložených podľa § 12 ods. 2 písm. b) zákona o inšpekcii práce v protokole zo dňa 06.07.2020 pod č. 4 a 5, na základe čoho mu bola uložená pokuta 300 eur. Za neodstránenie nedostatku uvedeného v bode č. 4 protokolu zo dňa 06.07.2020 však bola žalobcovi uložená pokuta 500 eur aj rozhodnutím prvostupňového správneho orgánu č. 69/2021-IZA-2.3/pok/R/T zo dňa 04.05.2021, ktoré potvrdil žalovaný rozhodnutím č. O-182/2021 zo dňa 16.06.2021.

6. Žalobca namietal aj nepreskúmateľnosť rozhodnutí správnych orgánov, pretože tieto sa nezaoberali otázkou, či zistené porušenia predstavujú trváci/pokračovací/hromadný delikt alebo či ide o samostatné skutky. Súčasne však upresnil, že uvedená námietka sa týka predovšetkým rozhodnutia č. 69/2021-IZA-2.3/pok/R/T). Zodpovedanie tejto otázky je dôležité pre posúdenie, či ide o dva samostatné správne delikty, o ktorých sa meritórne má rozhodnúť v dvoch samostatných konaniach alebo ide o jeden pokračovací správny delikt, o ktorom má byť rozhodované v jednom konaní, a to s poukazom na rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky vo veci sp. zn. 8 As 29/2007-123. Podľa žalobcu v prípade samostatného postihnutia by došlo k vybaveniu veci a uzatvoreniu správneho spisu a správny orgán by nemohol v novom správnom konaní použiť protokol z predchádzajúceho správneho konania, ale musel by zahájiť novú inšpekciu práce, spísať nový protokol a zahájiť nové správne konanie.

7. Správny súd v Banskej Bystrici rozsudkom č. k. ZA-30S/212/2022-1832 zo dňa 29.05.2024 (ďalej aj ako „napadnutý rozsudok“) správnu žalobu zamietol. Vo všeobecnosti sa stotožnil s právnym názorom žalobcu, že na predmetnú vec by v zásade bolo možné analogicky aplikovať inštitút krajnej núdze. Mal za to, že ide o takú zásadu trestania podľa Trestného zákona, ktorú je v súlade s § 195 písm. c) SSP potrebné metódou analógie aplikovať aj na iné správne delikty podľa zákona o inšpekcii práce, hoci ju tento zákon výslovne neupravuje. Vzťahnuc uvedené na prípad žalobcu správny súd pripomenul jeho argumentáciu spočívajúcu v tom, že jeho zamestnankyňa mu oznámila bankový účet vedený v Spolkovej republike Nemecko. Ako zamestnávateľovi mu bol doručený exekučný príkaz vydaný v exekúcii vedenej proti tejto zamestnankyni ako povinnej. Žalobca požiadal dotknutú zamestnankyňu o oznámenie tuzemského bankového účtu s tým, že na iný účet jej mzdu a cestovné náhrady nevypláti. V

dobe trvania pracovného pomeru mzda dotknutej zamestnankyne nepresiahla výšku životného minima, a preto nebolo možné uskutočniť požadované zrážky zo mzdy na základe exekučného príkazu a taktiež nebolo možné siahnuť ani na vyplatené cestovné náhrady, ktoré sa podľa § 118 Zákonníka práce nepovažujú za mzdu. Podľa žalobcu tieto prostriedky však exekútor mohol zabaviť podľa § 94 Exekučného poriadku prikázaním pohľadávky z účtu v banke po ich poukázaní na tuzemský bankový účet. Ich poukázaním na zahraničný bankový účet by z exekúcie ušli. Žalobca nadobudol dôvodné podozrenie z možného spáchania trestného činu poškodzovania veriteľa podľa § 239 Trestného zákona, na ktorom sa nechcel podieľať.

8. Záver žalovaného, že na prejednávany prípad nie je možné aplikovať krajnú núdzu v zmysle Trestného zákona, nakoľko ide o okolnosť vylučujúcu protiprávnosť trestného činu a nie správneho deliktu, vyhodnotil správny súd ako nesprávny. Poukázal však na to, že otázke aplikácie inštitútu krajnej núdze sa právne korektne venoval prvostupňový správny orgán, keď uviedol, že žalobca nepreukázal, že jeho postup bol v súlade so zákonom, nakoľko bol dotknutej zamestnankyni oprávnený siahnuť len na časť odmeny a len v súlade s vydaným exekučným príkazom a príslušnými právnymi predpismi. Nie je však podstatné, na aký účet (nie tuzemský) mal byť poukázaný zvyšok odmeny, ktorý nie je možné postihnúť exekúciou, ako aj nároky zo zahraničnej pracovnej cesty. Tento záver prvostupňového správneho orgánu je podľa správneho súdu síce stručný, ale obsahuje podstatu toho, prečo nie je možné v danej veci aplikovať inštitút krajnej núdze. Správny súd doplnil, že exekúciu prikázaním pohľadávky z účtu v banke nepodliehajú prostriedky do výšky sumy, ktorá sa podľa zákona nesmie povinnému zraziť z mesačnej mzdy alebo z iných príjmov, ak má povinný zasielanú mzdu alebo iné príjmy na účet v banke. Preto aj pokiaľ by tieto prostriedky boli vyplatené dotknutej zamestnankyni na tuzemský účet, nemohli by byť postihnuté exekúciou. Z uvedeného potom vyplýva, že nemohli byť splnené podmienky na aplikáciu krajnej núdze, nakoľko vyplatením mzdy na zahraničný bankový účet by nebol porušený ani ohrozený záujem chránený zákonom, v danom prípade práva veriteľa oprávneného z exekúcie vedenej voči dotknutej zamestnankyni.

9. Pri posudzovaní námietky porušenia zásady ne bis in idem správny súd preskúmal rozhodnutia, ktoré žalobca pripojil k správnej žalobe. Zistil, že v prvom prípade (ktorý nie je predmetom súdneho prieskumu v prejednávanej veci) bol žalobca rozhodnutím prvostupňového správneho orgánu č. 69/202-IZA-2.3/POK/RT zo dňa 04.05.2021 v spojení s rozhodnutím žalovaného č. O-182/2021 zo dňa 16.06.2021 sankcionovaný za nevyplatenie mzdy zamestnankyni S. N. za mesiace 06/2019 a 07/2019. Tento nedostatok zistil prvostupňový správny orgán pri výkone inšpekcie, v rámci ktorej bol vypracovaný protokol zo dňa 06.07.2020, v ktorom bol (okrem iného) zistený uvedený nedostatok a žalobcovi bolo uložené opatrenie spočívajúce v povinnosti odstrániť tento nedostatok, teda mzdu dotknutej zamestnankyni vyplatiť. Za tento skutok bola žalobcovi uložená pokuta podľa § 19 ods. 1 zákona o inšpekcii práce za porušenie pracovnoprávných a obdobných predpisov podľa § 2 ods. 1 písm. a) zákona o inšpekcii práce, konkrétne § 224 ods. 2 písm. c) zákona Zákonníka práce. Po zistení tohto nedostatku vykonal prvostupňový správny orgán u žalobcu následnú kontrolu, v rámci ktorej už nezistoval samotné porušenie pracovnoprávných a obdobných predpisov, ale to, či žalobca splnil povinnosti uložené v protokole zo dňa 06.07.2020. Z tejto následnej inšpekcie vyhotovil prvostupňový správny orgán protokol dňa 12.11.2020, v rámci ktorého skonštatoval, že žalobca nedostatky vytknuté v protokole zo dňa 06.07.2020 neodstránil. Rozhodnutiami, ktoré sú predmetom súdneho prieskumu, bol žalobca sankcionovaný za porušenie § 19 ods. 2 písm. b) bod 2. zákona o inšpekcii práce, pretože nespĺnil povinnosti uložené opatrením podľa § 12 ods. 2 písm. b) až i) zákona o inšpekcii práce. Hoci oba vyššie uvedené delikty majú zdanlivo rovnaký skutkový základ, nejde podľa správneho súdu o totožné skutky. Zákon o inšpekcii práce v § 19 rozdeľuje správne delikty do odseku 1, podľa ktorého je sankcionované samotné porušenie pracovnoprávných a obdobných predpisov a do odseku 2 písm. b), podľa ktorého je sankcionované nesplnenie povinností, uložených opatrením inšpektora práce. Z tejto zákonnej dikcie vyplýva, že zamestnávateľa je možné sankcionovať jednak za samotné porušenie právnych predpisov a zároveň je možné ho následne kontrolovať a prípadne aj sankcionovať za to, že nespĺnil povinnosti uložené opatreniami. Ide teda o samostatné správne delikty. V opačnom prípade by zákonodarca tieto skutkové podstaty iných správnych deliktov neoddeľoval. Zároveň by bez možnosti následnej kontroly uložených opatrení a trestania ich porušenia zostalo uloženie povinností opatreniami inšpektora práce pomerne nevyhľaditeľné.

10. Nevyplatenie mzdy a cestovných náhrad je možné podľa správneho súdu za použitia analógie podľa § 122 ods. 12 Trestného zákona považovať za trváci delikt, teda za udržiavanie protiprávneho stavu, ktorý bol vyvolaný nevyplatením mzdy vo výplatnom termíne a následne je udržiavaný aj ďalším zadržaním (nevyplatením) tejto mzdy. V tomto prípade pôjde spravidla o jeden delikt. V súlade s § 122 ods. 13 Trestného zákona, ak obvinený pokračuje v konaní, pre ktoré je stíhaný aj po oznámení

vznesenia obvinenia, považuje sa také konanie od tohto procesného úkonu ako nový skutok. Toto ustanovenie je možné analogicky aplikovať na posudzovaný správny delikt tak, že určitým procesným úkonom správneho orgánu, ktorý je oprávnený posudzovať porušenie pracovnoprávných a obdobných predpisov (inšpektorát práce), dôjde k posudzovaniu trváceho deliktu ako nového správneho deliktu. Vzhľadom na špecifickosť procesu podľa zákona o inšpekcii práce mal správny súd za to, že týmto úkonom je vytknutie porušenia zákona a uloženie povinností opatrením v rámci protokolu. Už v protokole je totiž skonštatované porušenie právnych predpisov a opatreniami sú uložené povinnosti na odstránenie zistených nedostatkov. Vydaniu protokolu predchádza výkon inšpekcie, v rámci ktorej inšpektorát práce zisťuje relevantné skutočnosti, a teda už v tomto štádiu konania má dostatok skutkových podkladov pre prijatie záveru o porušení zákona. Aj skutková podstata § 19 ods. 2 písm. b) bod 2. zákona o inšpekcii práce je založená na nesplnení povinností uložených opatrením podľa § 12 ods. 2 písm. b) až i) zákona o inšpekcii práce, teda opatrením uloženým v protokole. Preto je za analogické k trestnoprocesnému inštitútu „oznámenie vznesenia obvinenia“ pre účely posudzovania trváceho konania ako nového skutku potrebné považovať v tomto prípade už doručenie protokolu a nie napr. až oznámenie o začatí správneho konania o uložení pokuty. K začatiu konania o uložení pokuty podľa § 19 ods. 1 zákona o inšpekcii práce ani nemusí dôjsť, keďže v tomto prípade sankcionovanie nie je obligatórne (podľa použitia slov „inšpektorát práce je oprávnený uložiť pokutu“, na rozdiel od § 19 ods. 2 zákona o inšpekcii práce, podľa ktorého „inšpektorát práce uloží pokutu“).

11. Preto podľa správneho súdu v predmetnej veci páchal žalobca najprv jeden trváci správny delikt podľa § 19 ods. 1 zákona o inšpekcii práce spočívajúci v nevyplatení mzdy dotknutej zamestnankyni za mesiace 06/2019 a 07/2019, ktorého protiprávnosť bola skonštatovaná v protokole zo dňa 06.07.2020 a žalobcovi bolo uložené opatrenie spočívajúce v povinnosti odstrániť tento nedostatok. Následným nevyplatením mzdy, teda ďalším udržiavaním tohto protiprávneho stavu po vytknutí tohto nedostatku, páchal žalobca nový správny delikt podľa § 19 ods. 2 písm. b) bod 2. zákona o inšpekcii práce, keďže napriek povinnostiam uloženým opatreniami v protokole zadrživajúcu mzdu nevyplatil. Pri tomto druhom správnom delikte je zároveň odlišný objekt, kde je okrem ochrany práv zamestnanca spoločenský záujem aj na rešpektovaní opatrení štátnych orgánov vydaných v rámci ich právomoci, teda dodržiavanie povinností uložených opatrením inšpektora práce. Uvedené konanie žalobcu je preto potrebné posudzovať ako dva skutky, ktoré sú oddelené doručením protokolu, resp. uplynutím lehoty na splnenie opatrení uložených v protokole. Pre tento akt inšpekcie práce absentuje medzi správnymi deliktmi, za ktoré bol žalobca sankcionovaný na jednej strane rozhodnutiami prvostupňového správneho orgánu č. 69/202-IZA-2.3/POK/RT zo dňa 04.05.2021 a žalovaného č. O-182/2021 zo dňa 16.06.2021 (nie sú predmetom tohto konania) a rozhodnutiami preskúmanými v predmetnej veci na strane druhej, objektívna časová súvislosť a nie je ich možné považovať za jeden skutok. Tiež možno skonštatovať absenciu subjektívnej súvislosti (jednotiaci zámer páchatel'a), pretože pri správnom delikte podľa § 19 ods. 2 písm. b) bod 2. zákona o inšpekcii práce je odlišný objekt (rešpektovanie opatrenia inšpektora práce). Pri tomto delikte predstavuje zámer páchatel'a nielen samotné nevyplatenie mzdy a cestovných náhrad, ale aj nerešpektovanie už uložených opatrení.

12. Správny súd považoval za nedôvodnú aj námietku, že správne orgány sa nezaoberali otázkou, či porušené zistenie predstavuje trváci, pokračovací alebo hromadný delikt alebo či ide o samostatné skutky. Podľa správneho súdu v súlade so žalobcom citovanou judikatúrou je potrebné analogicky aplikovať pri súbehu viacerých správnych deliktov tzv. absorpčnú zásadu a uložiť sankciu podľa ustanovení vzťahujúcich sa na najprísnejšie postihnuteľný správny delikt. Obdobne to platí aj pri spáchaní viacerých správnych deliktov, ktoré je možné analogicky považovať za jeden pokračujúci správny delikt podľa § 122 ods. 10 Trestného zákona a sankcionovať páchatel'a iba jedenkrát a nie samostatne za každý čiastkový útok. Za týmto účelom je tiež potrebné prerokovať jednotlivé spáchané správne delikty alebo čiastkové útoky v jednom správnom konaní, keďže pri tomto postupe je výsledkom konania jedno rozhodnutie s jednou uloženou sankciou, čím sa dosiahne aplikácia absorpčnej zásady. Po preskúmaní napadnutého rozhodnutia správny súd skonštatoval, že vyššie uvedené zásady neboli v predmetnej veci porušené. Inšpekciou bolo v predmetnej veci protokolom zo dňa 12.11.2020 skonštatované porušenie opatrení z predchádzajúcich výkonov inšpekcie (z protokolu zo dňa 06.07.2020), a to povinnosti odstrániť nedostatky, že žalobca ako zamestnávateľ neposkytol zamestnankyni S. N. odmenu za vykonanú prácu v mesiacoch 06/2019 a 07/2019 a neuspokojil jej nároky za zahraničnú pracovnú cestu v mesiaci jún 2019. O všetkých týchto skutkoch sa viedlo jedno administratívne konanie, ako to vyplýva z oznámenia o začatí konania o uložení pokuty a žalobcovi bola za všetky uvedené skutky uložená jedna sankcia, a to pokuta 300 eur predstavujúca minimálnu zákonnú sadzbu pokuty podľa § 19 ods. 2 písm. b) bod 2. zákona o inšpekcii práce. Porušením vyššie uvedených zásad by podľa správneho súdu napr. bolo vedenie samostatných konaní za nevyplatenie mzdy na jednej

strane a za nevyplatenie cestovných náhrad na strane druhej a za každé toto porušenie by bola uložená samostatná pokuta v minimálnej výške 300 eur, čím by mohlo dôjsť k neúmernému navýšeniu sankcie. Keďže však žalobcovi bola uložená sankcia v minimálnej možnej výške, je podľa správneho súdu vylúčené, aby došlo k zásahu do jeho subjektívnych práv. Je síce pravda, že prvostupňový správny orgán ani žalovaný sa výslovne nezaoberali tým, či v predmetnej veci ide o samostatné skutky alebo hromadný, pokračovací, či trváci delikt, avšak vzhľadom na uloženú výšku pokuty by bola takáto argumentácia len akademická.

13. Správny súd sa nestotožnil ani s argumentáciou žalobcu, že delikty nevyplatenie mzdy (za čo bol žalobca sankcionovaný pokutou 500 eur rozhodnutím, ktoré nie je predmetom tohto konania) a nesplnenie povinnosti uložených opatreniami podľa § 12 ods. 2 zákona o inšpekcii práce (za čo bol žalobca sankcionovaný napadnutým rozhodnutím), mali byť prerokované v rámci úhrnného konania a pri ukladaní sankcie za uvedené delikty mala byť aplikovaná absorpčná zásada. Správny súd má za to, že v prípade týchto deliktov nemôže ísť o súbeh, pretože konanie žalobcu má znaky recidívy. Žalobca sa mohol začať dopúšťať správneho deliktu spočívajúceho v nesplnení povinností uložených opatreniami podľa § 12 ods. 2 zákona o inšpekcii práce až po zistení nedostatkov v rámci protokolu z prvej inšpekcie. U žalobcu bola najprv vykonávaná inšpekcia, v rámci ktorej boli zistené porušenia Zákonníka práce (nevyplatenie mzdy a cestovných náhrad), ktorá sa skončila protokolom zo dňa 06.07.2020 a žalobcovi boli uložené opatrenia spočívajúce v povinnosti napraviť zistené nedostatky, teda vyplatiť mzdu a cestovné náhrady. Pokiaľ žalobca následne pokračoval v páchaní správneho deliktu nevyplatením mzdy a cestovných náhrad, spáchal už iný správny delikt, ktorý nie je pokračovacím správnym deliktom vo vzťahu k správne deliktu zistenému v rámci prvej inšpekcie, pretože tu chýba objektívna časová a subjektívna súvislosť. Žalobca síce za správny delikt zistený a opísaný v rámci protokolu zo dňa 06.07.2020 nebol do vydania druhého protokolu dňa 12.11.2020 zatiaľ právoplatne potrestaný (prvostupňové rozhodnutie o uložení pokuty 500 eur bolo vydané až následne, a to dňa 04.05.2021 a rozhodnutie odvolacieho orgánu bolo vydané až dňa 16.06.2021), avšak už v rámci protokolu zo dňa 06.07.2020 bolo u žalobcu zistené porušenie zákona spočívajúce v nevyplatení mzdy a cestovných náhrad dotknutej zamestnankyni a bola mu uložená povinnosť tieto nedostatky odstrániť.

14. Uvažujúc v širších súvislostiach správny súd pripustil, že so zreteľom na analogickú aplikáciu § 41 Trestného zákona by síce teoreticky mohol byť žalobcovi uložený za vyššie uvedené správne delikty úhrnný trest, keďže druhého správneho deliktu vytknutého v protokole zo dňa 12.11.2020 sa dopustil predtým, ako mu bola uložená pokuta za správny delikt zistený v protokole zo dňa 06.07.2020, avšak súčasne zdôraznil, že žalobca páchal nový správny delikt tým, že mzdu a cestovné náhrady dotknutej zamestnankyni nevyplatil napriek tomu, že mu to bolo uložené aktom inšpekcie práce - opatreniami uloženými v protokole. V uvedenej veci preto nemôže ísť o súbeh správnych deliktov, ale o samostatné správne delikty majúce znaky recidívy, teda o pokračovanie v protiprávnom konaní, ktoré už bolo žalobcovi vytknuté príslušným štátnym orgánom. Vzhľadom na špecifický procesný postup podľa zákona o inšpekcii práce je pre účely posudzovania recidívy žalobcu potrebné zohľadniť, že správny delikt, za ktorý bol potrestaný napadnutým rozhodnutím, spáchal po uložení opatrení v protokole z prvej inšpekcie, bez ohľadu na to, kedy bol za tieto porušenia z prvej inšpekcie sankcionovaný. Preto nie je na mieste analogická aplikácia absorpčnej zásady, pretože žalobca by bol potrestaný príliš mierne, pokiaľ by mu bola uložená len jedna pokuta za konanie zistené v protokole zo dňa 06.07.2020 a za nerešpektovanie uložených opatrení zistené v protokole zo dňa 12.11.2020.

15. Vezmúc do úvahy vyššie opísané individuálne okolnosti predmetnej veci nemožno podľa správneho súdu žalovanému vytknúť, ak vo veci viedol dve samostatné konania a žalobcu sankcionoval za samotné porušenie Zákonníka práce (nevyplatenie mzdy) najprv pokutou 500 eur a následne v samostatnom konaní ďalšou pokutou 300 eur za neodstránenie zisteného nedostatku. Správny súd má za to, že žalobcovi boli v tomto smere poskytnuté dostatočné záruky ochrany jeho práv a výsledok jeho potrestania ani výška uložených sankcií nevykazujú známky nespravodlivosti či neprimeranosti.

III. Argumentácia účastníkov v kasačnom konaní

16. Proti napadnutému rozsudku podal žalobca (ďalej aj ako „sťažovateľ“) z dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm. g) a písm. h) SSP kasačnú sťažnosť, požadujúc jej petitom zmenu napadnutého rozsudku tak, že preskúmané rozhodnutie žalovaného bude zrušené a vec vrátená žalovanému na ďalšie konanie.

17. Poukázal na rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej aj ako „ESLP“) vo veci Zolotukhin proti Rusku, podľa ktorého článok 4 Protokolu č. 7 k Dohovoru sa má vykladať tak, že bráni trestnému stíhaniu a potrestaniu jednotlivca za druhý trestný čin, pokiaľ vychádza z rovnakých skutkových okolností alebo skutkových okolností, ktoré sa zhodujú s prvým trestným činom podstatným spôsobom. Pokiaľ

tento záver aplikujeme na prejednávajúcu vec, môžeme dospieť k záveru, že rozhodnutie o správnom delikte podľa § 19 ods. 2 písm. b) bodu 2. zákona o inšpekcii práce, ktorým bol sťažovateľ uznaný za vinného zo spáchania tohto deliktu (nesplnenie povinnosti uloženej opatrením - v poradí neskorší delikt), vychádza zo skutkových okolností, ktoré sa zhodujú s v poradí prvým deliktom podľa § 19 ods. 1 písm. a) zákona o inšpekcii práce (nevyplatenie mzdy a cestovných náhrad v určenom termíne). Sťažovateľ s ohľadom na vyššie uvedené zastáva názor, že hoci správny delikt podľa § 19 ods. 1 písm. a) zákona o inšpekcii práce a správny delikt podľa § 19 ods. 2 písm. b) zákona o inšpekcii práce majú „de iure“ odlišné objekty a sú zo strany zákonodarcu upravené v samostatných odsekoch § 19, došlo v prejednávanej veci k opätovnému potrestaniu za ten istý skutok (výklad „de facto“), a to z dôvodu, že sťažovateľ bol najskôr potrestaný za porušenie pracovnoprávných predpisov, spočívajúcich v nevyplatení mzdy a cestovných náhrad a neskôr za neodstránenie nedostatkov, spočívajúcich v nevyplatení mzdy a cestovných náhrad.

18. Podľa sťažovateľa správny súd nesprávne právne posúdil aj inštitút krajnej núdze. Sťažovateľ vyslovil názor, že nemusel preukazovať, že jeho postup bol v súlade so zákonom v tom zmysle, že mu zákon alebo exekučný príkaz umožňovali zadržať finančné prostriedky dotknutej zamestnankyne, keďže v takom prípade by sa jednalo o konanie „de lege lata“ a nie o inštitút krajnej núdze. Správny súd mal podľa názoru sťažovateľa posudzovať, či bol konaním dotknutej zamestnankyne ohrozený Trestným zákonom chránený záujem (napr. § 239 Trestného zákona). Pokiaľ by dospel k záveru, že áno, bolo treba ďalej skúmať, či bolo možné nebezpečenstvo priamo hroziace záujmu chránenému týmto zákonom za daných okolností odvrátiť inak a pokiaľ nie, tak či nie je následok zjavne závažnejší ako ten, ktorý hrozil. Sťažovateľ zastáva názor, že pokiaľ v rozhodnom období disponoval informáciami o tom, ako dotknutá zamestnankyňa dlhodobo úspešne marí výkon exekúcií, bol oprávnený odmietnuť vyplatiť jej mzdu a cestovné náhrady či už v hotovosti alebo na zahraničný bankový účet.

19. Podľa sťažovateľa správny súd nesprávne právne posúdil tiež otázku súbehu správnych deliktov. Pri posudzovaní toho, či v konkrétnej veci došlo ku spáchaniu viacerých zbiehajúcich sa správnych deliktov, ako aj pri ukladaní sankcie za ich spáchanie, je potrebné postupovať prostredníctvom analogiae legis k ustanoveniam obsahujúcim trestnoprávnu úpravu (Trestný zákon a Trestný poriadok). Orgány verejnej správy tak majú povinnosť zabezpečiť účastníkom administratívneho konania (osobám obvineným zo spáchania správneho deliktu) procesné práva, ktoré im prináležia v zmysle Dohovoru. Z tohto dôvodu je potrebné pri vyvodzovaní administratívnej zodpovednosti osoby obvinenej zo spáchania správneho deliktu a pri ukladaní sankcie postupovať prostredníctvom analogiae legis dotknutých ustanovení upravených v trestnoprávných predpisoch, podstata ktorých spočíva vo vedení spoločného konania (viď § 18 ods. 1 Trestného poriadku) a uložení iba jedného úhrnného alebo spoločného trestu (§ 41 Trestného zákona) za použitia absorpčnej zásady (princíp poena maior absorbet minorem), a to ako v prípade spáchania jednočinného, tak aj viacčinného súbehu (viď § 41 Trestného zákona). S ohľadom na nutnosť aplikovať vyššie špecifikované zásady trestného práva na administratívne konanie sťažovateľa mali orgány verejnej správy postupovať analogicky tak, ako pri trestaní viacčinného súbehu trestných činov.

20. Sťažovateľ sa stotožnil so záverom, že pokiaľ dôjde v čase medzi spáchaním v poradí prvého trestného činu a v poradí druhého trestného činu k vyhláseniu odsudzujúceho rozsudku za v poradí prvý trestný čin (hoci aj neprávoplatného), respektíve k vydaniu trestného rozkazu (ktorý bude nasledovne po podanom odpore zrušený), nemôže byť vec posúdená ako súbeh trestných činov, keďže páchatel bol vyhlásením rozsudku/trestného rozkazu upozornený na protiprávnosť svojho konania (viď. napr. TOBIÁŠOVÁ L. in BURDA, E., ČENTĚŠ, J., KOLESÁR, J., ZÁHORA, J. a kol., Trestný zákon. Všeobecná časť. Komentár. I. diel. 1. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2010 alebo PÚRY F. in ŠÁMAL, P. a kol., Trestní zákoník. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 871 až 910). Uvedené však nič nemení na tom, že také upozornenie musí mať kvalitu meritórneho rozhodnutia vo veci samej (rozsudok, respektíve trestný rozkaz), ktorú podľa názoru sťažovateľa protokol o inšpekcii práce nemá. V administratívnom konaní, ktoré sa končí vydaním rozhodnutia o vine zo spáchania správneho deliktu, sa tak analogicky musí jednať o rozhodnutie v zmysle § 47 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“).

21. Sťažovateľ napokon namietol, že pri posudzovaní správneho deliktu „Nevyplatenia mzdy“ a „Nevyplatenia cestovných náhrad“ treba vychádzať zo znenia skutkovej podstaty upravenej v § 19 ods. 1 písm. a) zákona o inšpekcii práce. Musí teda ísť o porušenie právnych predpisov uvedených v § 2 ods. 1 písm. a) bodu 1 zákona o inšpekcii práce. Keďže skutková podstata, upravená v § 19 ods. 1 písm. a) zákona o inšpekcii práce, bližšie neupravuje daný skutok, ale odkazuje na porušenie iných (mimotrestných) právnych predpisov (tzv. blanketová dispozícia), je treba pri riešení daného problému vychádzať z príslušných ustanovení Zákonníka práce, ktorými sú § 43 ods. 2, § 129 ods. 1 a § 47 ods. 1 písm. a) (pri pracovnom pomere) a § 224 ods. 2 písm. c) (pri dohodách vykonávaných mimo pracovný pomer). Z uvedeného preto vyplýva, že dňom splatnosti mzdy (výplacným termínom) je vždy len jeden

konkrétny deň určený buď priamo v pracovnej zmluve alebo podporne ustanoveniami Zákonníka práce. V tomto smere možno podporne vychádzať aj z ustanovenia § 69 ods.1 písm. b) Zákonníka práce, z ktorého vyplýva, že zamestnanec môže pracovný pomer okamžite skončiť, ak mu zamestnávateľ nevyplatil mzdu do pätnástich (15) dní po uplynutí jej splatnosti. Z uvedenej zákonnej dikcie je podľa sťažovateľa tiež zrejmé, že dňom splatnosti mzdy môže byť len jeden konkrétny deň v mesiaci (teda nie aj každý iný nasledujúci deň), od ktorého možno následne počítvať uvedenú zákonnú lehotu. Opačný výklad, ktorý by pripustil, aby za deň splatnosti mzdy bol považovaný aj akýkoľvek nasledujúci deň po výplatnom termíne, nie je možné akceptovať, pretože by išlo o neprípustný extenzívny (rozširujúci) výklad v neprospech páchatela.

22. Okrem toho trvajúce správne delikty sa vyznačujú tým, že sankcia, ktorú je možné za ich spáchanie uložiť, je nižšej hodnoty (napr. 200 eur až 400 eur) s dovetkom „a to aj opakované“ a chráni dôležité záujmy verejného charakteru (napr. neodovzdanie vodičského preukazu po uložení právoplatného zákazu činnosti). Za správny delikt podľa § 19 ods. 1 písm. a) zákona o inšpekcii práce však možno uložiť pokutu až do výšky 100 000 eur.

23. Žalovaný zaslal ku kasačnej sťažnosti stručné písomné vyjadrenie, z ktorého vyplýva, že sa stotožňuje s napadnutým rozsudkom, považujúc ho za vecne správny. Kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú navrhol zamietnuť.

IV. Argumentácia Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky

24. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej aj ako „Najvyšší správny súd“) ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP) po zistení, že kasačná sťažnosť sťažovateľa bola podaná včas (§ 443 ods. 2 písm. a) SSP), oprávnenou osobou (§ 442 ods. 1 SSP), je prípustná (§ 439 ods. 1 SSP) a má predpísané náležitosti (§ 57 SSP a § 445 SSP), preskúmal napadnutý rozsudok správneho súdu spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu a dospel k názoru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná.

K námietke nesprávneho právneho posúdenia porušenia zásady ne bis in idem

25. Sťažovateľ podstatu svojej argumentácie k uvedenej námietke zakladá najmä na rozsudku veľkej komory ESLP vo veci Zolotukhin zo dňa 10.02.2009 (sťažnosť č. 14939/03) a na rozsudku Súdneho dvora Európskej únie (ďalej aj ako „SD EÚ“) zo dňa 09.03.2006 vo veci C-436/04, Van Esbroek. Pokiaľ ide o prvý z uvedených rozsudkov, jeho skutkový základ spočíva v protiprávnom konaní Sergeja Zolotukhina (drobné výtržníctvo, napadnutie, vyhrážanie sa a nadávky policajtovi) zo dňa 04.01.2002 na policajnej stanici, za ktoré bol najskôr potrestaný v administratívnom konaní (tri dni väzby za drobné výtržníctvo a nadávky na políciu) a následne, za to isté konanie bolo proti nemu začaté trestné stíhanie. V trestnom konaní bol spod obvinenia z výtržníctva napokon oslobodený, avšak nie pre identifikáciu porušenia zásady ne bis in idem, ale pre nedostatok dôkazov. Súd ho uznal vinným z iných súvisiacich obvinení. ESLP vyslovil, že pri posudzovaní, či ide o ten istý čin, je rozhodujúca identita skutkových okolností (identical facts or facts which are substantially the same) a nie právna kvalifikácia činu vnútroštátnym právom. Medzi tieto skutkové okolnosti (essential elements) patrí okrem totožnosti subjektu (páchatela) najmä miesto spáchania skutku a čas jeho (s)páchania.

26. Vychádzajúc z opisu skutkových okolností prípadu Zolotukhin dospel kasačný súd k názoru o nemožnosti aplikácie jeho záverov na prejednávajúcu vec, nakoľko sťažovateľ nebol sankcionovaný za to isté konanie/čin. Správne konanie, ktoré bolo finalizované rozhodnutím Národného inšpektorátu práce č. O-182/2021 zo dňa 16.06.2021 (toto rozhodnutie nie je predmetom daného súdneho prieskumu), sa týkalo správneho deliktu spočívajúceho v porušení ustanovenia § 224 ods. 2 písm. c) Zákonníka práce, sťažovateľ sa ho dopustil (dokonal) nevyplatením dohodnutej odmeny vo výplatných termínoch za prácu vykonanú v mesiacoch jún 2019 (splatná dňa 20.07.2019) a júl 2019 (splatná dňa 20.08.2019) na podklade dohody o vykonaní práce uzatvorenej dňa 17.05.2019, čo bolo zistené počas inšpekcie práce a objektivizované (zdokumentované) v protokole zo dňa 06.07.2020. Na rozdiel od prvého skutku sa správne konanie, ktoré bolo finalizované preskúmaným rozhodnutím posudzovaným v tomto správnom súdnom konaní (rozhodnutie žalovaného č. O-198/2022 zo dňa 12.07.2022), týkalo iného konania sťažovateľa a iného správneho deliktu majúceho právny aj skutkový základ v porušení povinností uložených sťažovateľovi opatreniami inšpektora práce podľa § 12 ods. 2 písm. b) zákona o inšpekcii práce v protokole zo dňa 06.07.2020, pričom tento druhý správny delikt začal sťažovateľ páchať až dňom nasledujúcim po márnom uplynutí lehoty (31.07.2020), ktorú inšpektor práce sťažovateľovi uložil na odstránenie zistených nedostatkov, a týmto dňom bol aj dokonaný. Zjavne tu teda absentuje totožný čas spáchania jednotlivých skutkov a daná je najmä rozdielnosť objektov chránených príslušnými

normami právnych predpisov, na čo už primerane a zrozumiteľne poukázal správny súd. Ide teda jednoznačne o dva samostatné skutky (dve odlišné konania/činy), odlišiteľné zreteľne časom ich spáchania a chránenými objektmi, na rozdiel od skutkových okolností prípadu Zolotukhin, kde jedným skutkom (konaním/činom) spáchaným v ten istý deň malo dôjsť k porušeniu viacerých spoločensky chránených cieľov (hodnôt).

27. Kasačný súd sa oboznámil aj s rozsudkom SD EÚ vo veci C-436/04, Van Esbroek, z ktorého je vhodné dať do pozornosti, že aj samotný SD EÚ pre identifikáciu situácií, v ktorých je potrebné siahnuť po uplatnení zásady *ne bis in idem*, stanovil (bod 36.) ako kritérium zhodnosť skutkovej podstaty činu, čím sa rozumie existencia celku konkrétnych okolností, ktoré sú navzájom nerozlučiteľne spojené (identity of the material acts, understood in the sense of the existence of a set of concrete circumstances which are inextricably linked together). Preto aj v prípade rozsudku SD EÚ vo veci C-436/04, Van Esbroek nie je aplikačná využiteľnosť vo vzťahu k prejednávanej veci daná, keďže zo strany sťažovateľa nešlo o to isté konanie a absentovala aj totožnosť skutkových podstát.

28. Kasačný súd, uvedomujúc si vývoj rozhodovacej činnosti ESLP, sa pokúsil na sťažnostný bod namietajúci porušenie zásady *ne bis in idem* nazrieť aj cez závery rozsudku z 15. novembra 2016 vo veci A a B proti Nórsku (sťažnosti č. 24130/11 a 29758/11) a rozsudku z 18. mája 2017 vo veci Jóhannesson a ostatní proti Islandu (sťažnosť č. 22007/11). Keďže základom pre ďalšie úvahy je aj tu existencia totožnosti skutku (konania/činy), na čo následne nadväzovali kritériá ESLP pre tzv. zdvojené (duálne) konanie uplatňujúce sa najčastejšie v tandeme daňového a trestného konania, nie sú ani tieto rozhodnutia aplikačne využiteľné pre práve posudzovanú vec.

K nesprávnemu právnomu posúdeniu inštitútu krajnej núdze

29. Dôvodnosť aplikácie inštitútu krajnej núdze na vlastné konanie odôvodnil sťažovateľ svojou motiváciou nezúčastňovať sa na marení exekučného konania jeho zamestnankyňou. K nemožnosti použitia inštitútu krajnej núdze v prípade sťažovateľa sa už vyjadril správny súd, pričom kasačný súd sa s jeho náhľadom na túto spornú otázku stotožňuje. Keďže dejovou nadstavbou (kontextom) konania sťažovateľa, za ktoré bol sankcionovaný, bolo jeho zapojenie do exekučného konania vedeného proti jeho zamestnankyni prostredníctvom doručenia mu exekučného príkazu na výkon exekúcie zrážkami z iných príjmov, považuje kasačný súd za vhodné vysvetliť právny kontext, v rámci ktorého sa sťažovateľ mal svojimi úkonmi pohybovať.

30. Úlohou sťažovateľa ako zamestnávateľa bolo reagovať (iba) na jemu doručené exekučné príkazy, v tomto prípade to bol exekučný príkaz na vykonanie exekúcie zrážkami z iných príjmov podľa § 89 Exekučného poriadku, na ktorého realizáciu sa primerane vzťahujú ustanovenia o výkone exekúcie zrážkami zo mzdy (§ 89 ods. 1 Exekučného poriadku). Sťažovateľ nemal, ako keby sám v pozícii súdneho exekútora, zvažovať, akými možnými spôsobmi by mohla alebo mala byť exekúcia vedená úspešnejšie a efektívnejšie, resp. aké možné exekučné príkazy by bolo možné alebo vhodné v predmetnej exekúcii vydať. Argumentácia dôvodiaca možným vydaním exekučného príkazu na vykonanie exekúcie prikázaním pohľadávky z účtu v banke, čo malo byť ospravedlnením nezaslania vôbec žiadnych finančných prostriedkov jeho zamestnankyni na jej zahraničný bankový účet, z pozície sťažovateľa ako zamestnávateľa neobstoí, keďže sťažovateľ by ani nemohol byť adresátom exekučného príkazu prikázaním pohľadávky z účtu v banke a jeho vykonávateľom, nakoľko nie je inštitúciou disponujúcou licenciou na poskytovanie bankových služieb. Bolo preukázané, že sťažovateľovi bol doručený príkaz na výkon exekúcie zrážkami z iných príjmov sp. zn. Ex1256/2008 zo dňa 13.06.2019 a bolo jeho povinnosťou vykonať potrebné úkony v intenciách pokynov vyplývajúcich z tohto exekučného príkazu a príslušných právnych predpisov upravujúcich postup zamestnávateľov pri výkone exekúcie zrážkami zo mzdy (§ 66 a nasl. Exekučného poriadku). Týmto právnym rámcom sa však sťažovateľ neriadil.

31. Aby si sťažovateľ ako zamestnávateľ splnil povinnosť v zmysle doručeného mu príkazu na vykonanie exekúcie, mal postupovať tak, že z iných príjmov svojej zamestnankyne zrazí na účely uspokojenia pohľadávky peňažné prostriedky v rozsahu vyplývajúcom z Exekučného poriadku a nariadenia vlády č. 286/2006 Z. z. o rozsahu zrážok zo mzdy pri výkone rozhodnutia v znení nariadenia vlády č. 292/2015 Z. z. a takto vyčlenené peňažné prostriedky následne sám zo svojho podnikateľského účtu odošle priamo na účet súdneho exekútora (§ 67 ods. 3 Exekučného poriadku). Išlo by o takú časť iných príjmov, na ktorú dotknutá zamestnankyňa sťažovateľa priamo zo zákona stráca právny nárok doručením príkazu na vykonanie exekúcie (§ 66 ods. 3 Exekučného poriadku). Následne zvýšnú časť peňažných prostriedkov, na ktoré sa vzťahuje právny režim § 70 ods. 1 Exekučného poriadku, zamestnávateľ odošle na účet svojej zamestnankyni alebo jej ich vyplatí v hotovosti, keďže ide o

peniaze, na ktoré dlžníkovi už exekútor siahnuť nemôže, týchto sa exekúcia už netýka. Preto úvahy o tom, že nevyplatením vôbec žiadnej mzdy, resp. iných príjmov svojej zamestnankyni, a to ani v sume zodpovedajúcej výške povinného neexekvovateľného minima, chránil sťažovateľ nejaký vyšší záujem na úspešnom a efektívnom výkone exekúcie, nie sú právne korektné a nie je možné zo skutkového stavu, ktorý sťažovateľ sám spoluvytváral, vyvodzovať dôvodnosť aplikácie inštitútu krajnej núdze na konanie spočívajúce v nesprávnom pochopení zákonných povinností zamestnávateľa ako platiteľa mzdy (resp. iných príjmov) v zmysle Exekučného poriadku vo vzťahu k súdnemu exekútorovi a v neplnení si základných povinností zamestnávateľa v zmysle Zákonníka práce vo vzťahu k svojej zamestnankyni.

K nesprávne právnemu posúdeniu súbehu správnych deliktov

32. V tejto spornej otázke kasačný súd súhlasí s právnym názorom sťažovateľa, že správny delikt spočívajúci v porušení ustanovenia § 224 ods. 2 písm. c) Zákonníka práce ako aj druhý správny delikt spočívajúci v porušení povinností uložených sťažovateľovi opatreniami inšpektora práce podľa § 12 ods. 2 písm. b) zákona o inšpekcii práce mohli byť prejednané v rámci jedného správneho konania, ktorého výsledkom mohlo byť uloženie jednej úhrnnej sankcie podľa § 19 ods. 2 písm. b) bod 2. zákona o inšpekcii práce za použitia tzv. absorpčnej zásady. Oba správne delikty boli totiž po skutkovej stránke nielenže dokonané, ale inšpektormi práce objektivizované, t. j. aj zistené a zdokumentované (viď protokoly zo dňa 06.07.2020 a zo dňa 12.11.2020 + dodatok zo dňa 04.12.2020) predtým, ako vo vzťahu k prvému z nich ten istý správny orgán prvého stupňa začal konanie o uložení sankcie (viď oznámenie o začatí konania o uložení pokuty zo dňa 17.02.2021). Rozhodným okamihom (deliacou čiarou) limitujúcim možnosť vykonať jedno konanie tak je oznámenie začatia konania o správnom delikte. To znamená, že všetky správne delikty spáchané do uvedeného okamihu prejedná ten istý správny orgán v jednom konaní. Základom pre tieto úvahy je ustanovenie § 195 písm. c) SPP, keďže zásada, že o všetkých trestných činoch toho istého obvineného a proti všetkým obvineným, ktorých trestné činy spolu súvisia, sa môže vykonať spoločné konanie, ak to zrejme nebude brániť ukončeniu veci v primeranej lehote (§ 18 ods. 1 Trestného poriadku), je takou zo zásad trestného konania, ktorá sa v prejednávanej veci podľa názoru kasačného súdu mohla uplatniť. Ak totiž správny orgán, príslušný na konanie o oboch deliktoch, má v rovnakom čase k dispozícii podklady v rozsahu umožňujúcom z procesného hľadiska začať konanie o ktoromkoľvek z nich, je nevykonanie spoločného konania o všetkých deliktoch toho istého páchatela (účastníka konania) porušením zásady správneho konania ustanovenej v § 3 ods. 4 posledná veta správneho poriadku (rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 10Asan/4/2018 zo dňa 27. marca 2019, body 35 a 36). Spoločné (jedno) konanie je totiž prirodzeným procesným predpokladom pre možnosť uloženia úhrnnej sankcie.

33. Len pre vysvetlenie kasačný súd dodáva, že výraz „spoločné konanie“ v kontexte tvorenom ustanovením § 18 Trestného poriadku, ako aj súvisiacou judikatúrou kasačného súdu používajúcou tento výraz (napr. rozsudok veľkého senátu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1Vs/6/2020 zo dňa 24.11.2020, bod 92), je potrebné vnímať ako jedno konanie, ktorého predmetom už v čase jeho začatia boli viaceré delikty toho istého páchatela.

34. V nadväznosti na východiská prezentované v predchádzajúcich bodoch však kasačný súd považuje za potrebné zdôrazniť, že rozhodnutie žalovaného č. O-182/2021 zo dňa 16.06.2021 nie je predmetom správneho súdneho prieskumu v súdnej veci a preto je ním kasačný súd v zmysle poslednej vety § 131 SSP viazaný. To znamená, že ani v prípade teoretického vyhovenia kasačnej sťažnosti a následného zrušenia preskúvaného rozhodnutia žalovaného by sa už sťažovateľom požadované spoločné konanie nemohlo uskutočniť, pretože predchádzajúce správne konanie je právoplatne skončené. Kasačný súd však, podobne ako to vyslovil už skôr iný jeho senát v rozsudku sp. zn. 1Stk/6/2023 zo dňa 25.04.2025, k uvedenému súčasne dodáva, že samotnou skutočnosťou, že žalovaný nevykonával spoločné konanie, nemôže byť sťažovateľ bez ďalšieho ukrátený na svojich subjektívnych právach. Takéto ukrátenie by bolo spojené až s neuplatnením absorpčnej zásady pri ukladaní sankcie. Ani k takémuto (materiálnemu) ukráteniu sťažovateľa na subjektívnych právach však v práve posudzovanej veci vo svojich (praktických - na sféru subjektívnych práv sťažovateľa sa vzťahujúcich) dôsledkoch nedošlo.

35. Podstatou absorpčnej zásady je totiž uloženie úhrnnej sankcie podľa sadzby vzťahujúcej sa na čin najprísnejšie sankcionovaný, pričom konkrétna výmera úhrnnej sankcie ukladanej v spoločnom konaní v sebe má zahŕňať (zohľadňovať) aj mieru protiprávnosti zbiehajúceho sa menej závažného deliktu (závažnosť meraná podľa prísnosti sankčného rozpätia). Účelom spoločného konania je okrem iného vyhnúť sa najmä excesívnym, príp. zjavne neprimeraným výmerám sankcií, ktoré, ak by boli uložené samostatne, by v ich následnom súčte buď prekračovali hornú hranicu najprísnejšie sankcionovaného

protiprávneho konania alebo by vzhľadom na skutkové okolnosti boli vo svojom súčte neprimerane prísne. V daných veciach by takýmto činom najprísnejšie sankcionovaným bol správny delikt podľa § 19 ods. 2 písm. b) bod 2. zákona o inšpekcii práce, za ktorý možno uložiť pokutu od 300 eur do 100 000 eur. Súčet pokút uložených v konaní zavŕšenom rozhodnutím Národného inšpektorátu práce č. O-182/2021 zo dňa 16.06.2021 a tu preskúmanom správnom konaní (500 + 300 = 800 eur) nielen že nepresiahol hornú hranicu pokuty (100 000 eur), ktorá by mohla byť sťažovateľovi uložená, ale v matematickom vyjadrení predstavuje dokonca len 0,8 % z hornej hranice sankčného rozpätia. Navyše je potrebné zdôrazniť, že aj keby bol sťažovateľ v tomto správnom súdnom konaní úspešný, nemohol by s očakávaním nižšej sankcie uspieť v prípadne pokračujúcom správnom konaní, lebo sankciu vo výmere nižšej ako 300 eur by mu správne orgány uložiť nemohli. V práve prejednávanej veci bola totiž sťažovateľovi uložená pokuta na samej dolnej hranici sankčného rozpätia (300 eur), nemohlo by teda dôjsť k zmene jeho subjektívnej právnej pozície v jeho prospech. K tomu tiež treba pripomenúť, že inštitút upustenia od uloženia sankcie zákon o inšpekcii práce nepozná.

36. V ostatnom sťažnostnom bode sťažovateľ namietal, že správny súd posúdil správny delikt podľa § 19 ods. 1 písm. a) zákona o inšpekcii práce (nevyplatenie mzdy a nevyplatenie cestovných náhrad) ako trváci správny delikt. S týmto vnímaním sa sťažovateľ nestotožnil, pričom ponúkol vlastnú argumentáciu založenú na odbornej literatúre z odvetvia trestného práva (viď body 21. a 22. tohto rozsudku). K uvedenému kasačný súd uvádza, že za správny delikt podľa § 19 ods. 1 písm. a) zákona o inšpekcii práce bol sťažovateľ potrestaný rozhodnutím Inšpektorátu práce v Žiline č. k. 69/2021-IZA-2.3/pok/R/T zo dňa 04.05.2021 v spojení s rozhodnutím Národného inšpektorátu práce č. O-182/2021 zo dňa 16.06.2021, pričom tieto rozhodnutia nie sú predmetom súdneho prieskumu v rámci práve prejednávanej veci. Keďže argumentácia sťažovateľa v kasačnej sťažnosti je pri tomto sťažnostnom bode striktné venovaná analýze právnej povahy správneho deliktu podľa § 19 ods. 1 písm. a) zákona o inšpekcii práce bez argumentačného prepojenia na správny delikt podľa § 19 ods. 2 písm. b) bod 2. zákona o inšpekcii práce, nepovažoval kasačný súd za potrebné meritórne sa ostatnej sťažnostnej námietke venovať ani reagovať na s ňou previazanú argumentáciu.

V. Záver

37. Kasačný súd, súc viazaný textom kasačnej sťažnosti, nezistil dôvodnosť väčšiny kasačných námietok sťažovateľa. Hoci sa s právnymi názormi správneho súdu čiastočne nestotožnil (viď právne úvahy o vedení spoločného konania), nebola táto parciálna názorová diskrepancia dôvodom na zrušenie napadnutého rozsudku, ktorý správnu žalobu ako celok vecne správne vyhodnotil ako nedôvodnú. Preto kasačnú sťažnosť podľa § 461 SSP ako taktiež nedôvodnú zamietol.

38. O nároku na náhradu trov kasačného konania kasačný súd rozhodol v zmysle § 467 ods. 1 SSP v spojení s § 167 ods. 1 SSP tak, že účastníkom konania právo na náhradu trov konania nepriznal. Kasačný súd urobil tak z dôvodu, že sťažovateľ úspech v kasačnom konaní nemal a súčasne neboli zistené výnimočné dôvody (§ 168 SSP), pre ktoré by žalovaný mohol náhradu trov konania spravodlivo požadovať.

39. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu pomerom hlasov 3:0.

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku opravný prostriedok nie je prípustný.