

Súd: Správny súd v Bratislave
Spisová značka: NR-15S/24/2021
Identifikačné číslo súdneho spisu: 4021200218
Dátum vydania rozhodnutia: 29. 10. 2024
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Ivana Rudinská
ECLI: ECLI:SK:SpSBA:2024:4021200218.3

Uznesenie

Správny súd v Bratislave v právnej veci žalobcu: evo-servis sk s.r.o., so sídlom Zámocká 1063/8, 901 01 Malacky, IČO: 50 983 075, právne zastúpený: Advokátska kancelária JUDr. Andrej Struhár, s.r.o., so sídlom Kubániho 16, 811 04 Bratislava, IČO: 51 744 775, proti žalovanému: Inšpektorát práce Nitra, so sídlom Jelenecká 1039/49, 950 38 Nitra, IČO: 00 398 551, o preskúmanie zákonnosti protokolu žalovaného o výsledku inšpekcie práce č. INA-174-41-2.3/P-A24,28-20, reg. č.: IPNR/IPNR OPPV/KON/2020/4100/21456 zo dňa 01.03.2021 v znení Dodatku č. 1 zo dňa 09.04.2021, takto

rozhodol:

- I. Správny súd žalobu o d m i e t a.
- II. Žiaden z účastníkov nemá právo na náhradu trov konania.

odôvodnenie:

I.
Protokol o výsledku inšpekcie práce

1. Žalovaný protokolom o výsledku inšpekcie práce č. INA-174-41-2.3/P-A24,28-20, reg. č.: IPNR/IPNR OPPV/KON/2020/4100/21456 zo dňa 01.03.2021 (ďalej len „Protokol“) v súlade s § 14 ods. 2 zákona č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce a o zmene a doplnení zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o inšpekcii práce“) uložil žalobcovi povinnosť prijať v lehote do 16.03.2021 také organizačné opatrenia na predchádzanie zistených porušení predpisov a ich príčin uvedených v bodoch 1. a 2. Protokolu tak, aby sa nedostatky konštatované v Protokole neopakovali a poskytovať inšpektorovi práce všetky doklady potrebné na výkon inšpekcie práce v zmysle ustanovenia § 16 ods. 2 písm. a) zákona o inšpekcii práce a aby pri zamestnávaní fyzických osôb nedochádzalo k porušovaniu ustanovenia § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. a) zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o nelegálnej práci“), to znamená postupovať pri zamestnávaní fyzických osôb v súlade so zákonom č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov. Uvedené opatrenia na predchádzanie zisteného nedostatku žalovaný uložil žalobcovi vykonať pred začiatkom výkonu závislej práce zamestnanca. Žalovaný tiež uložil žalobcovi, aby mu predložil písomnú informáciu o prijatých opatreniach na odstránenie zistených porušení predpisov a ich príčin v lehote do 16.03.2021.

2. Pokiaľ ide o zistené nedostatky, žalovaný v Protokole uviedol, že žalobca mu neposkytol v stanovenej lehote a ani po poskytnutí dodatočnej lehoty všetky požadované doklady potrebné na výkon inšpekcie práce, a to konkrétne ohľadne zamestnancov A. B., C. D., A. E. a F. E.. Žalobca podľa Protokolu nepredložil mzdový list vyššie uvedených zamestnancov za rok 2020 (a to za obdobie mesiaca september 2020), výplatné pásky vyššie uvedených zamestnancov za obdobie mesiaca september 2020, doklad o vyplatení miezd vyššie uvedeným zamestnancom za obdobie mesiaca september 2020 a doklad preukazujúci vydanie výplatných pásovk vyššie uvedeným zamestnancom za obdobie

mesiac september 2020 ako ani doklad preukazujúci zabezpečenie stravovania vyššie uvedeným zamestnancom za obdobie mesiacov august 2020 až september 2020, čím porušil ustanovenie § 16 ods. 2 písm. a) zákona o inšpekcii práce. Žalovaný v Protokole ďalej uviedol, že žalobca porušil zákaz nelegálneho zamestnávania tým, že dňa 09.09.2020 v čase o 9:30 využíval závislú prácu fyzickej osoby G. H., ktorá pre zamestnávateľa vykonávala závislú prácu koordinátora na pracovisku KASAI SLOVAKIA s.r.o., I. J. XXXX/X, XXX XX H., a nemal s ňou založený pracovnoprávny vzťah podľa osobitného predpisu, čím porušil § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. a) zákona o nelegálnej práci.

II. Žaloba

3. Žalobca sa žalobou zo dňa 30.04.2021 domáhal preskúmania zákonnosti Protokolu v znení Dodatku č. 1 zo dňa 09.04.2021 (ďalej len „Dodatok č. 1“), jeho zrušenia, vrátenia veci žalovanému na ďalšie konanie a priznania práva na náhradu trov konania, majúc za to, že skutkový stav, ktorý žalovaný vzal za základ Protokolu a Dodatku č. 1 nemal oporu v administratívnom spise, že skutkový stav zistený žalovaným bol nepostačujúci na závery o porušení zákazu nelegálneho zamestnávania a na riadne posúdenie veci, že Protokol a Dodatok č. 1 vychádzali z nesprávneho právneho posúdenia veci, a tiež že došlo k podstatnému porušeniu ustanovení relevantných právnych predpisov upravujúcich základné a všeobecne platné pravidlá a princípy o postupe orgánu verejnej správy, pričom tieto porušenia mohli a reálne aj mali za následok vydanie nezákonného rozhodnutia alebo opatrenia vo veci samej.

4. Dodatok k protokolu o výsledku inšpekcie práce je súčasťou tohto protokolu a inšpektor práce je preto povinný ho prerokovať so zamestnávateľom. Keďže Dodatok č. 1 nebol prerokovaný so žalobcom, došlo k porušeniu § 13 ods. 2 zákona o inšpekcii práce.

5. Žalovaný v Protokole a Dodatku č. 1 vychádzal z listiny označenej ako „Zápisnica o podaní informácie vo veci vysvetlenia dôvodu prítomnosti fyzickej osoby na pracovisku č. ... spísaná dňa 9. 9. 2020 s osobou označenou ako G. H., dátum narodenia XX.XX.XXXX, bydlisko H., K., J. X, telefónne číslo XXXX XXX XXX“ (ďalej len „zápisnica o podaní informácie spísaná s G. H.“). Táto listina mala viacero zásadných väd, ktoré vylučovali jej zákonnosť, a teda použiteľnosť. Bolo evidentné, že obsah tejto listiny bol upravovaný preškrtávaním, dopisovaním a pozmeňovaním. Táto listina a ani iná časť spisového materiálu neobsahovala údaj o tom, z akého dôvodu došlo k takýmto úpravám, či sa tak stalo pred alebo potom, ako listinu podpísala osoba označená ako G. H.. Na tieto otázky mala dávať odpoveď samotná listina.

6. Podľa listiny označenej ako „Zápisnica o podaní informácie vo veci vysvetlenia dôvodu prítomnosti fyzickej osoby na pracovisku č. 1 zo dňa 9.9.2020, fyzická osoba C. D. zo dňa 09. 09. 2020“ (ďalej len „zápisnica o podaní informácie spísaná s C. D.“) mala osoba podávajúca vysvetlenie s menom C. D. určiť pre tlmočenie G. H.. Keďže ale G. H. nemohol byť činný ako tlmočník, obsah danej zápisnice bol právne neúčinným textom.

7. Každá úradná zápisnica musí obsahovať okrem označenia štátneho orgánu, ktorý úkon vykonáva, aj označenie a identifikáciu prítomných osôb, prinajmenšom stručné, ale výstižné opísanie priebehu úkonu, z ktorého je zrejmé i zachovanie zákonných ustanovení upravujúcich vykonávanie predmetného úkonu. Zápisnicu podpisuje ten, kto úkon vykonal, a osoba, ktorej sa úkon týka, a ďalej zapisovateľ, tlmočník, znalec, prekladateľ, prípadne iná osoba pribratá k úkonu. Žalovaný formuloval svoje skutkové zistenia na základe podkladov, ktoré boli nezákonné. Na tieto podklady žalovaný nemal prihliadať. Skutkový stav zistený žalovaným preto nemal oporu v administratívnom spise. Súčasťou administratívneho spisu mohli byť len skutočnosti zistené zákonným spôsobom.

8. Neboli odstránené ani rozdielnosti v podpisoch osoby označenej ako tlmočník na prvej strane zápisnice o podaní informácie spísanej s C. D. a v zápisnici o podaní informácie spísanej s G. H..

9. Záver o porušení zákazu nelegálneho zamestnávania nemal oporu v riadne zistených skutočnostiach, ktoré by boli preukázané na základe zákonných podkladov. Dôkazy, na ktoré poukazoval žalovaný, nebolo možné pripustiť. Okrem nich neboli zadovážené žiadne iné listiny preukazujúce činnosť G. H. pre žalovaného, resp. dôvody jeho prítomnosti na pracovisku.

10. Žalovaný nemal preukázané, že G. H. mal postavenie a pracovné povinnosti, kedy mal vykonávať akékoľvek úkony v rámci výkonu údajnej závislej práce v mene kontrolovaného subjektu, na základe pokynu konateľa žalobcu, v určenom čase a v určenom mieste. Nebolo preukázané a zadokumentované nič, čo by preukazovalo existenciu takého postavenia, na základe ktorého by G. H. mal byť v nejakom pracovnoprávnom vzťahu. Jednostranné, neurčité a pochybné tvrdenie danej osoby, ktoré nebolo dokumentované ani v procesne relevantnom podklade, nič nepreukazuje.

11. Zo strany žalovaného nebolo vyhodnotenú, že jednotlivé listiny si vzájomne odporovali. Inšpektor práce tiež nezabezpečil podklad, podľa ktorého by bol G. H. nejakým koordinátorom. Žiadny dôkaz nepotvrdil, že by žalobca využíval závislú prácu G. H..

12. Postup žalovaného bol hrubým porušením ústavných práv žalobcu, a to osobitne práva byť prítomný pri výkone kontroly, práva konať vo vlastnej veci a práva zúčastniť sa výkonu inšpekcie práce. Podľa podkladov, na základe ktorých mal byť Protokol vyhotovený, a ani podľa samotného Protokolu žalovaný neoznámil žalobcovi začatie výkonu inšpekcie práce a neumožnil mu prítomnosť na inšpekciu práce.

III.

Vyjadrenie žalovaného

13. Žalovaný vo vyjadrení k žalobe zo dňa 11.01.2022 navrhol žalobu v celom rozsahu zamietnuť majúci za to, že žalobca nepredložil žiadne relevantné dôkazy a neuviedol rozhodujúce argumenty, ktoré by odôvodňovali zrušenie Protokolu v znení Dodatku č. 1.

14. Žalovaný nebol povinný prerokovať Dodatok č. 1 k Protokolu so žalobcom. Dodatok je síce súčasťou protokolu z výsledku inšpekcie práce, avšak relevantná práva úprava neukladá explicitnú povinnosť prerokovať dodatok k protokolu z výsledku inšpekcie práce s kontrolovaným subjektom. Cieľom celého záverečného konania v rámci inšpekcie práce nie je vzájomný konsenzus, na ktorom by sa mal dohodnúť správny orgán a kontrolovaný subjekt. Skutočnosť, že dodatok k protokolu z výsledku inšpekcie práce nie je potrebné prerokovať s kontrolovaným subjektom vyplýva aj rozhodovacej praxe Najvyššieho súdu Slovenskej republiky.

15. V priebehu inšpekcie práce bola zistená na predmetnom pracovisku prítomnosť piatich fyzických osôb. O tejto skutočnosti bol spísaný zoznam kontrolovaných osôb. S C. D. bola spísaná zápisnica o podaní informácie o vysvetlení dôvodu prítomnosti fyzickej osoby na predmetnom pracovisku zo dňa 09.09.2020. C. D. si ustanovila za tlmočníka G. H., ktorý bol v tom čase prítomný na pracovisku, pričom ten svojím podpisom uvedeným v zápisnici vyjadril svoj súhlas s tlmočením. C. D. na otázku, kto jej nariadil predmetnú prácu, určil miesto a čas vykonávania tejto práce na príslušnom pracovisku, uviedla, že to bol koordinátor žalobcu G. H.. Na základe tejto skutočnosti žalovaný spísal ďalšiu zápisnicu o podaní informácie o vysvetlení dôvodu prítomnosti fyzickej osoby na predmetnom pracovisku zo dňa 09.09.2020.

16. Námitka žalobcu, že zápisnica o podaní informácie spísaná s G. H. neobsahovala ani minimálne náležitosti, ktoré sú štandardné pre akúkoľvek zápisnicu v administratívno-právnej praxi, nebola dôvodná. V úvode zápisnice bolo uvedené, s akou fyzickou osobou bola zápisnica spísaná. Ďalej v nej bolo uvedené, kto je jej zamestnávateľ a aké je jej pracovné zaradenie. V zápisnici bol tiež uvedený telefonický kontakt. Podľa zápisnice predmetná osoba rozumela plynule po slovensky. Zo zápisnice je zrejmé, za akým účelom, resp. z akého dôvodu bola spísaná. Napokon je v zápisnici uvedené, kto zapísal podané informácie. Tieto informácie obsahovala aj zápisnica o podaní informácie spísaná s C. D..

17. Tvrdenie žalobcu o tom, že sa podpis osoby označenej ako tlmočník v jednej zápisnici a podpis G. H. v druhej zápisnici nezhoduje, je len subjektívnym názorom žalobcu. Žalobca nie je odborníkom kompetentným analyzovať znaky ručného písma.

18. V Dodatku č. 1 žalovaný vo svojom stanovisku uviedol, že preškrtvávanie predmetnej zápisnice bolo uskutočnené počas výkonu inšpekcie práce na žiadosť príslušnej fyzickej osoby počas jej spisovania. Text, s ktorým táto osoba súhlasila, je uvedený v zápisnici a je zároveň aj súčasťou Protokolu. Oprava, ktorú žalovaný v predmetnej zápisnici vykonal, je označená ako oprava a je pri nej uvedený dátum ako aj podpis inšpektora práce, ktorý opravu vykonal.

19. V porušení, ktoré žalovaný konštatoval v Protokole, nie je uvedená C. D., ktorej bolo tlmočené do ukrajinského jazyka, a vo vzťahu ku ktorej žalobca namietal neprizvanie tlmočníka v súlade s relevantným zákonom. Žalovaný v Protokole konštatoval porušenie všeobecne záväzných právnych predpisov vo vzťahu k využívaniu závislej práce Vysyla Litavyia, ktorý uviedol, že plynule rozumie po slovensky a teda nemožno mať pochybnosti o relevantnosti odpovedí, ktoré táto fyzická osoba poskytla.

20. Žalobca na žiadosť o predloženie dokladov potrebných na výkon inšpekcie práce listom zo dňa 30.10.2020 oznámil žalovanému, že v čase výkonu kontroly G. H. nebol jeho zamestnancom. Z uvedeného vyplýva, že G. H. nepracoval pre žalobcu na základe pracovnej zmluvy zo dňa 06.08.2019, ale vykonával závislú prácu pre žalobcu bez založenia pracovnoprávneho vzťahu.

21. Poukazovanie žalobcu na neoznámenie začatia výkonu inšpekcie práce nemohlo obstáť, keďže inšpekcia práce bola zameraná na kontrolu dodržiavania zákazu nelegálneho zamestnávania. Oznámenie začatia výkonu inšpekcie práce žalobcovi by mohlo negatívne ovplyvniť výkon inšpekcie práce, pretože pri odhaľovaní nelegálneho zamestnávania je dôležitý moment prekvapenia.

22. Nie je zrejmé, aké zákonné náležitosti absentujú v Protokole. Protokol bol vyhotovený v súlade so zákonom o inšpekcii práce, pričom obsahuje všetky formálne aj obsahové náležitosti. Protokol bol s právnym zástupcom žalobcu riadne prerokovaný, bolo mu umožnené vyjadriť sa v ním určenej lehote, pričom na základe vyjadrenia žalobcu bol zo strany žalovaného vyhotovený Dodatok č. 1, v ktorom žalovaný uviedol vyjadrenie žalobcu a svoje stanovisko k tomuto vyjadreniu.

IV.

Replika

23. Žalobca v replike zo dňa 21.02.2022 konštatoval, že podkladom postupu pri realizácii verejnej moci môžu byť len podklady, ktoré boli zadovážené zákonným spôsobom a dávajú jednoznačný, zrozumiteľný a jasný podklad pre zákonný postup. Označená zápisnica takýmto podkladom nebola, pretože o tom, ako, kedy a kde bola vyhotovená, upravená a prečo bol jej obsah menený, sa nedalo zistiť prakticky nič.

24. Žalobca ako zásadnú námietku netvrdil, že nezákonnosť postupu žalovaného vyplývala z toho, že nebol pribratý tlmočník zo zoznamu tlmočníkov. Namietal, že žalovaný pri „pibratí“ inej osoby ako tlmočníka nedodrжал postup podľa zákona č. 382/2004 Z. z. o znalcoch, tlmočníkoch a prekladateľoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o znalcoch, tlmočníkoch a prekladateľoch“). Podstata porušenia zákona zo strany žalovaného nebola daná tým, že nezabezpečil účasť tlmočníka zapísaného v zozname tlmočníkov, ale že porušil § 15 zákona o znalcoch, tlmočníkoch a prekladateľoch. Žalovaný nedodrжал práve toto ustanovenie, pretože ani v Protokole a ani v Dodatku č. 1 neuviedol, že by overoval predpoklady a splnenie niektorej z podmienok uvedených v § 15 ods. 1 písm. a) a b) zákona o znalcoch, tlmočníkoch a prekladateľoch.

25. Je bez významu, či s osobou označenou ako tlmočník súhlasil ten, s kým sa spisovala zápisnica o podaní vysvetlenia. Zákon definuje požiadavky na postup orgánov verejnej moci jednoznačne a tie žalovaný nedodrжал. Požiadavky zákona sa nedajú meniť ani súdnymi rozhodnutiami v iných veciach.

26. Zo žiadneho podkladu pre Protokol nevyplývalo, že by dodržanie postupu v zmysle § 13 ods. 1 zákona o inšpekcii práce mohlo alebo malo negatívne ovplyvniť samotný výkon inšpekcie práce. Teda nebola zistená žiadna prekážka pre účasť žalobcu na výkone inšpekcie práce. Právo účasti na výkone inšpekcie práce je základným právom kontrolovaných subjektov. V Protokole sa neuvádzalo nič o tom, že by mohlo dôjsť k negatívnemu ovplyvneniu výkonu inšpekcie práce tým, ak by žalovaný oznámil začatie inšpekcie práce žalobcovi vopred.

27. Prijatie argumentácie žalovaného, že oznámením začatia výkonu inšpekcie práce žalobcovi by bol negatívne ovplyvnený „moment prekvapenia“, by bolo schvaľovaním porušenia zákona. Zákonnú výnimku je potrebné vykladať vždy reštriktívne a taký výklad nemôže byť ani svojvoľný. Zo žiadneho podkladu pre Protokol nevyplýva, že by postup v zmysle § 13 zákona o inšpekcii práce mohol alebo mal negatívne ovplyvniť samotný výkon inšpekcie práce.

28. Žalovaný sa vo vyjadrení k žalobe opakovane odvolával na to, čo mu zákon neukladal alebo čo zákon nevyžadoval. Na druhej strane bolo preukázané, že žalovaný nerešpektoval ani to, čo mu zákon výslovne ukladal.

29. Za odstránenie pochybností ohľadne predmetného podpisu sa nedalo považovať stručné konštatovanie žalovaného, že žalobca nie je odborníkom v oblasti analýzy ručného písma a preto je nezrozumiteľné, na základe čoho usudzuje, že námietka žalobcu nie je dôvodná. Rozdielnosť v tých podpisoch bola tak nápadná, že dôvodne viedla k pochybnostiam.

30. Právo vyjadriť sa k protokolu o výsledku inšpekcie práce predstavuje jediný prostriedok obrany kontrolovaného subjektu voči záverečným zisteniam inšpekcie práce. Preto aj inšpektor práce musí k námietkam obsiahnutým vo vyjadrení pristupovať zodpovedne a riadne sa nimi zaoberať, vyhodnotiť ich a svoje závery riadne zdôvodniť. Keďže Dodatok č. 1 so žalobcom nebol prerokovaný, došlo zo strany žalovaného k porušeniu ustanovenia § 13 ods. 2 zákona o inšpekcii práce.

31. Pretože jednotlivé závery o tom, že v čase kontroly mala pracovať a vykonávať prácu (a byť prítomná na pracovisku) osoba označená ako G. H., neboli zistené zákonným spôsobom, a teda v skutočnosti ani neboli zistené, neobstál ani záver o porušení právnych predpisov zo strany žalobcu.

32. Žalovaný možnosť podať dupliku k replike žalobcu nevyužil.

V.

Konanie na správnom súde

33. Na základe § 3 ods. 1 a ods. 3 zákona č. 151/2022 Z. z. o zriadení správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov Správny súd v Bratislave (ďalej len „správny súd“) začal svoju činnosť 01.06.2023 a súčasne výkon súdnictva prešiel z Krajského súdu v Bratislave, Krajského súdu v Nitre a Krajského súdu v Trnave na správny súd vo všetkých veciach, v ktorých je od 01.06.2023 daná právomoc správnych súdov. V súlade s platným a účinným rozvrhom práce správneho súdu bola vec vedená na Krajskom súde v Nitre pod sp. zn. 15S/24/2021 v zmysle § 51 ods. 1 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch v znení neskorších predpisov náhodným výberom pomocou technických prostriedkov a programových prostriedkov schválených Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky pridelená do senátu 6S správneho súdu a je na tomto súde vedená pod sp. zn. NR-15S/24/2021.

VI.

Relevantné právne predpisy

34. Podľa § 493e zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“), konania začaté a neskončené do 30.06.2023 sa dokončia podľa tohto zákona v znení účinnom do 30.06.2023; ustanovenie § 493f tým nie je dotknuté.

35. Podľa § 3 ods. 1 písm. c) SSP, na účely tohto zákona sa rozumie opatrením orgánu verejnej správy správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté.

36. Podľa § 7 ods. 1 písm. e) SSP, správne súdy nepreskúmajú rozhodnutia orgánov verejnej správy a opatrenia orgánov verejnej správy predbežnej, procesnej alebo poriadkovej povahy, ak nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania.

37. Podľa § 98 ods. 1 písm. g) SSP, správny súd uznesením odmietne žalobu, ak je neprípustná.

38. Podľa § 170 písm. a) SSP, žiaden z účastníkov konania nemá právo na náhradu trov konania, ak žaloba bola odmietnutá.

VII.

Právne posúdenie veci správnym súdom

39. Správny súd prvotne uvádza, že v správnom súdnictve je právo na prístup k súdnemu preskúmaniu právoplatného rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy na základe žaloby vo všeobecnosti determinované princípom generálnej klauzuly s negatívnou enumeráciou, z ktorého vyplýva, že súde v zásade preskúmajú všetky rozhodnutia alebo opatrenia orgánov verejnej správy, ktorými sa zakladajú, menia alebo zrušujú oprávnenia a povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb alebo ktorými môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté, okrem tých, ktoré zákon výslovne z prieskumu vylučuje (§ 7 SSP).

40. Z prieskumu v rámci správneho súdnictva sú (okrem iných) vylúčené také úkony orgánov verejnej správy, ktoré sú svojou povahou predbežné, procesné, či poriadkové, čiže inými slovami úkony orgánov verejnej správy štandardne nezasahujúce do právneho postavenia fyzickej osoby alebo právnickej osoby [porovnaj § 7 písm. e) SSP]. V nadväznosti na túto výnimku z práva na prístup k súdnemu preskúmaniu právoplatného rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo opatrenia orgánu verejnej správy veľký senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky v uznesení sp. zn. 19SVs/2/2022 zo dňa 04.12.2023 konštatoval, že

„ ... (o)patrenia na nápravu zistených nedostatkov, ktoré môže uložiť inšpektor práce na základe výsledkov inšpekcie práce podľa § 12 ods. 2 písm. b) zákona č. 125/2006 Z. z., sú súčasťou protokolu z inšpekcie práce. Neukladajú sa však vo forme rozhodnutia, na ktoré by sa vzťahoval procesný postup podľa Správneho poriadku a ktoré by nadobúdalo právoplatnosť alebo vykonateľnosť. Inšpektor práce nemá na presadenie týchto opatrení žiadne prostriedky bezprostredného donútenia (výkon rozhodnutia, exekúciu). V protokole inšpektor podľa § 14 ods. 1 cit. zák. uvedie zistené porušenia predpisov a záväzkov vyplývajúcich z kolektívnych zmlúv a opatrením podľa cit. § 12 ods. 2 písm. b) zaviazá kontrolovaného, aby ich odstránil v prípadne určenej lehote. Pokiaľ z protokolu nevyplývajú žiadne konkrétne povinnosti, ktoré má kontrolovaný subjekt splniť, potom je obsahom všeobecne formulovaných opatrení len upozornenie dodržiavať pri činnosti tie právne predpisy a záväzky, ktoré kontrolovanému subjektu už beztak vyplývajú z právnych predpisov, prípadne kolektívnych zmlúv. Hoci na nesplnenie uloženého opatrenia je naviazaná sankcia podľa § 19 ods. 2 zákona č. 125/2006 Z. z., základným predpokladom jej uloženia vždy zostáva to, aby v čase, kedy inšpektor práce opatrenie podľa § 12 ods. 2 písm. b) cit. zák. uložil, zistený nedostatok skutočne existoval a aby predstavoval porušenie právneho predpisu alebo kolektívnej zmluvy v zmysle § 2 ods. 1 cit. zák. Protokol a tam uvedené opatrenie tak predstavujú jeden z podkladov, z ktorého môže inšpektorát práce vychádzať pri ukladaní pokuty podľa § 19 ods. 2 cit. zák., samy osebe však spravidla nepredstavujú akty, ktoré by priamo zasahovali do práva, povinnosti alebo právom chráneného záujmu v zmysle § 3 ods. 1 písm. c) SSP.

17. Z uvedených dôvodov sa veľký senát v zásade stotožňuje s právnym názorom, ktorý bol vyslovený v rozsudku tunajšieho súdu sp. zn. 11 Sžk 11/2021, ale aj v predkladajúcom uznesení senátu kasačného súdu. Opatrenie podľa § 12 ods. 2 písm. b) zákona č. 125/2006 Z. z. uvedené v protokole z inšpekcie práce, ktorým sa kontrolovanému subjektu iba formálne ukladá „odstrániť zistené nedostatky“, bez toho, že by sa tým menilo jeho právne postavenie, nie je spôsobilé zasiahnuť do práv, povinností alebo oprávnených záujmov a tým menej do subjektívneho práva kontrolovaného. Takéto všeobecné opatrenie totiž neodoberá kontrolovanému žiadne právo, nezužuje jeho rozsah ani spôsob jeho výkonu. Podľa § 7 písm. e) SSP potom platí, že správne súde nepreskúmajú okrem iného rozhodnutia a opatrenia orgánov verejnej správy predbežnej, procesnej alebo poriadkovej povahy, nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania. Úlohou správneho súdu pri skúmaní podmienok konania uvedených v § 98 ods. 1 písm. g) SSP je posúdiť, či je napadnutý akt orgánu verejnej správy vôbec spôsobilý ukrátiť určitú osobu na určitom subjektívnom práve. Ak je zrejmé, že takéto subjektívne právo nemôže existovať alebo že akt orgánu verejnej správy nie je spôsobilý do tohto práva zasiahnuť, nemožno ho považovať ani za opatrenie podľa § 3 ods. 1 písm. c) SSP a správna žaloba o jeho preskúmanie nemôže byť prípustná (porov. v tomto zmysle uznesenie tunajšieho súdu sp. zn. 7 Ssk 7/2021, č. 2/2022 ZNSS).“

41. Pri posudzovaní spôsobilosti protokolu o výsledku inšpekcie práce, ktorým bolo kontrolovanému subjektu (žalobcovi) podľa § 12 ods. 2 písm. b) a ods. 3 zákona o inšpekcii práce nariadené odstrániť zistený nedostatok, byť predmetom správneho súdneho prieskumu nemožno opomenúť, že „činnosť inšpektorov práce, ktorou zabezpečovali dôkazy pred vyhotovením protokolu a jeho dodatku č. 1, nie je možné vnímať ako správne konanie o uložení sankcie. Sankcie sa ukladajú na základe osobitného

ustanovenia § 19 cit. zák., a to v osobitnom správnom konaní (porov. § 21 ods. 3 cit. zákona), v ktorom konštatovanie porušenia konkrétneho právneho predpisu a identifikácia subjektu, ktorý sa takéhoto konania dopustil, musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného skutkového stavu a zodpovedať istým formálnym aj obsahovým náležitostiam ... spôsobilosť protokolu ako dôkazného prostriedku preukázať protiprávne konanie na účely prípadného administratívneho konania o uložení sankcie (teda aj skutočná existencia zistených nedostatkov) sa preskúmava v prípade podania správnej žaloby v inom súdnom konaní“ (rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 7Ssk/72/2022 zo dňa 27.03.2024, ods. 29).

42. Pri posudzovaní spôsobilosti protokolu o výsledku inšpekcie práce, ktorým bolo kontrolovanému subjektu (žalobcovi) podľa § 14 ods. 2 zákona o inšpekcii práce uložené opatrenie, ktoré má podľa obsahu podobu všeobecnej povinnosti na prijatie nešpecifikovaných opatrení na odstránenie zistených porušení predpisov a procesnej povinnosti doručiť inšpektorátu práce písomnú správu o ich splnení, pričom nesplnenie týchto povinností nie je ničím sankcionovateľné ani vymožiteľné, byť predmetom správneho súdneho prieskumu taktiež nemožno opomenúť, že takéto povinnosti nemôžu priamo zasahovať do práv, povinností alebo právom chránených záujmov žalobcu v zmysle § 3 ods. 1 písm. c) SSP. Opatrenia takéhoto charakteru uložené podľa § 14 ods. 2 zákona o inšpekcii práce nie sú preskúmateľné správnym súdom podľa § 7 písm. e) SSP (porovnaj rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Ssk/78/2023 zo dňa 30.04.2024, ods. 28).

43. Aj v prípade protokolu o výsledku inšpekcie práce, ktorým bolo kontrolovanému subjektu nariadené opatrenie podľa § 12 ods. 2 písm. b) zákona o inšpekcii práce alebo uložené opatrenie podľa § 14 ods. 2 zákona o inšpekcii práce, ktoré má podľa obsahu podobu všeobecnej povinnosti na prijatie nešpecifikovaných opatrení na odstránenie zistených porušení predpisov a procesnej povinnosti doručiť inšpektorátu práce písomnú správu o ich splnení, musí správny súd v medziach žalobných bodov skúmať, či osobitosti konkrétnej veci neopodstatňujú záver, že aj takéto opatrenia ukladá kontrolovanému subjektu konkrétne povinnosti, ktoré takýto zásah predstavujú. Môže ísť napríklad o situáciu, kedy všeobecne formulované opatrenie bude môcť kontrolovaný naplniť len veľmi konkrétnymi krokmi s celkom presným obsahom, takže toto opatrenie bude užho spojené s konkrétnym zásahom na jeho práve alebo právom chránenom záujme. Mohlo by ísť o situácie, kedy (nevyhnutný postup pre) splnenie opatrenia bude celkom jednoznačne spojený so závažným konkrétnym zásahom do podnikania kontrolovaného (napríklad odstavenie výroby, obmedzenie iných častí prevádzky) alebo bude celkom priamo a jednoznačne spojené s nevyhnutnými nákladmi, ktorých vynaloženie by bolo pre kontrolovaného likvidačné alebo by malo výrazný vytesňujúci (škrtiaci) efekt.

44. Z hľadiska uvedených východísk bolo potrebné posúdiť spôsobilosť Protokolu v znení Dodatku č. 1 byť predmetom správneho súdneho prieskumu majúc pritom na pamäti, že charakter (materiálny obsah) opatrení uložených kontrolovanému subjektu v protokole z inšpekcie práce (a nie formálny odkaz inšpektora práce na určitú právnu normu, na základe ktorej ich uložil, resp. nariadil) má rozhodujúci význam pri posúdení toho, či predmetné opatrenia sú spôsobilé zasiahnuť do práv, povinností alebo oprávnených záujmov žalobcu a v dôsledku toho aj do jeho subjektívnych práv. Správny súd preto po zistení, že žalovaný uložil žalobcovi povinnosti formálne v zmysle § 14 ods. 2 zákona o inšpekcii práce, v prvom rade skúmal charakter (materiálny obsah) opatrení, ktoré žalovaný v Protokole uložil (nariadil) žalobcovi.

45. Z Protokolu je zrejmé, že žalovaný uložil žalobcovi povinnosť prijať organizačné opatrenia na predchádzanie zistených porušení predpisov, t. j. povinnosť prijať také opatrenia, ktoré mali pôsobiť do budúcnosti, a ktoré mali zamedziť tomu, aby sa opakovali nedostatky konštatované v Protokole. Žalovaný teda uložil žalobcovi povinnosť prijať také opatrenia, aby do budúcnosti dokázal poskytnúť inšpektorovi práce všetky doklady potrebné na výkon inšpekcie práce a aby pri zamestnávaní osôb nedochádzalo z jeho strany k porušovaniu zákazu nelegálneho zamestnávania. Takto formulované opatrenie zjavne nebolo spôsobilé zasiahnuť do práv, povinností alebo oprávnených záujmov žalobcu a v dôsledku toho ani do jeho subjektívnych práv. Žalobca vo vzťahu k predmetnému opatreniu ostatne ani nenamietal, že by ním došlo alebo mohlo dôjsť k zásahu do jeho práv, povinností alebo oprávnených záujmov, resp. do jeho subjektívnych práv.

46. Z Protokolu je tiež zrejme, že žalovaný uložil žalobcovi takisto povinnosť predložiť písomnú informáciu o prijatých opatreniach na odstránenie zistených nedostatkov a ich príčin, avšak takto formulované opatrenie uložené žalobcovi malo charakter „iba“ všeobecnej povinnosti na prijatie nešpecifikovaných opatrení na odstránenie zistených porušení predpisov. Zo skutkových a právnych okolností vzťahujúcich sa k Protokolu pritom nijako nevyplýva, že by splnenie týchto v konečnom dôsledku všeobecných povinností bolo celkom jednoznačne spojené so závažným konkrétnym zásahom do podnikania žalobcu alebo by bolo celkom priamo a jednoznačne spojené s nevyhnutnými nákladmi, ktorých vynaloženie by bolo pre žalobcu ako kontrolovaného likvidačné alebo by malo výrazný vytesňujúci (škrtiaci) efekt. Žalobca ostatne takéto (čo aj len potenciálne) následky uložených opatrení ani netvrdil.

47. Pokiaľ ide o povinnosť žalobcu predložiť žalovanému písomnú informáciu o prijatých opatreniach na odstránenie zistených porušení predpisov spočívajúcich v nepredložení konkrétnych požadovaných dokladov týkajúcich sa výplaty mzdy za obdobie mesiaca september 2020 konkrétnym zamestnancom, ktorými boli A. B., C. D., A. E. a F. E., a preukázania zabezpečenia stravovania uvedeným zamestnancom za obdobie mesiacov august 2020 až september 2020, správny súd poukazuje na skutočnosť, že žalovaný žalobcovi nevytkol nevyplatenie mzdy ani nezabezpečenie stravovania uvedeným zamestnancom v uvedenom období. Žalovaný vytkol žalobcovi „iba“ nepredloženie konkrétnych požadovaných dokladov. Zistený nedostatok tak bolo možné odstrániť predložením konkrétnych požadovaných dokladov žalovanému, t. j. splnením si povinnosti, ktorá žalobcovi ostatne vyplývala aj z relevantných všeobecne záväzných právnych predpisov. Samotný žalobca pritom v námietkach proti Protokolu zo dňa 15.03.2021 uviedol, že si nebol vedomý nepredloženia označených dokladov, a že by nemal k tomu ani dôvod a ani zámer, pretože bolo nesporné, že poskytoval žalovanému potrebné podklady. K námietkam proti Protokolu zo dňa 15.03.2021 žalobca v nadväznosti na uvedené pripojil doklady týkajúce sa výplaty mzdy za obdobie september 2020 konkrétnym zamestnancom, ktorými boli A. B., C. D., A. E. a F. E., a preukázania zabezpečenia stravovania uvedeným zamestnancom za obdobie mesiacov august 2020 až september 2020, pričom výdavkové pokladničné doklady a potvrdenia prevzatia stravných lístkov boli podľa dátumu na nich uvedeného vyhotovené pred dňom vykonania predmetnej inšpekcie práce. Je tak zrejme, že opatrenie v podobe žalobcovi uloženej povinnosti predložiť žalovanému písomnú informáciu o prijatých opatreniach na odstránenie zistených porušení predpisov spočívajúcich v nepredložení konkrétnych požadovaných vyššie špecifikovaných dokladov nebolo spôsobilé zasiahnuť do práv, povinností alebo oprávnených záujmov žalobcu a v dôsledku toho ani do jeho subjektívnych práv.

48. V Protokole bolo síce konštatované porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania, pričom v zmysle Protokolu mal žalobca predložiť žalovanému písomnú informáciu o prijatých opatreniach aj na odstránenie tohto zisteného porušenia predpisov, avšak zistenie porušenia zákazu nelegálneho zamestnávania sa týkalo len konkrétneho časového okamihu (a to dňa 09.09.2020 v čase o 09:30). Žalobcovi vo vzťahu k tomuto zisteniu žalovaný neuložil žiadnu konkrétnu povinnosť, ktorá by bola právne vynútiteľná. Žalobcovi nebolo uložené (a ani to nie je možné) uzavrieť s dotknutou osobou pracovnoprávny vzťah do minulosti k momentu zisteného porušenia. Žalobca by bol povinný s dotknutou osobou uzavrieť pracovnoprávny vzťah len vtedy, ak by do budúcnosti mienil využívať jej závislú prácu, a to v zmysle príslušných všeobecne záväzných právnych predpisov, ktoré zakazujú využívať závislú prácu bez uzavretia príslušného pracovnoprávneho vzťahu. Žalovaný v Protokole žalobcovi neuložil povinnosť, aby s dotknutou osobou uzatvoril do budúcnosti pracovnoprávny vzťah. Bolo vecou slobodného rozhodnutia žalobcu, či s dotknutou osobou uzatvorí do budúcnosti pracovnoprávny vzťah alebo nie. Vzhľadom na uvedené je zrejme, že opatrenie v podobe žalobcovi uloženej povinnosti predložiť žalovanému písomnú informáciu o prijatých opatreniach na odstránenie zisteného porušenia zákazu nelegálneho zamestnávania nebolo spôsobilé zasiahnuť do práv, povinností alebo oprávnených záujmov žalobcu a v dôsledku toho ani do jeho subjektívnych práv.

49. Správny súd pre úplnosť v nadväznosti na zmienku o nelegálnom zamestnávaní v Protokole zdôrazňuje, že „samotné skutkové zistenia uvedené v protokole v bode B sú len jedným zo zistených podkladov pre možné uznanie viny kontrolovaného subjektu, ktoré v rámci nastávajúceho správneho konania o posúdení jeho administratívno-právnej zodpovednosti môžu byť inými dôkazmi modifikované alebo úplne vyvrátené. Skutok uvedený v protokole nie je ustálený a nemožno ho stotožňovať so skutkovou vetou právoplatného rozhodnutia o uznaní viny za správny delikt“ (rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 7Ssk/188/2022 zo dňa 28.02.2024, ods. 15). To znamená,

že na to, aby mohol byť kontrolovaný subjekt posudzovaný ako páchatel' správneho deliktu nelegálneho zamestnávania podľa konkrétnej skutkovej podstaty nelegálneho zamestnávania, teda aby porušil zákaz nelegálneho zamestnávania, je potrebné, aby bol za tento správny delikt uznaný vinným v právoplatnom rozhodnutí. Aj podmienkou zápisu do zoznamu osôb, ktoré v predchádzajúcich piatich rokoch porušili zákaz nelegálneho zamestnávania, je potom právoplatné rozhodnutie príslušného orgánu verejnej správy (o uložení pokuty). Z uvedeného je zrejmé, že kontrolovaný subjekt (žalobca) nemôže byť posudzovaný ako páchatel' správneho deliktu nelegálneho zamestnávania iba na základe protokolu o výsledku inšpekcie práce, a že samotné konštatovanie zistenia nelegálneho zamestnávania v protokole o výsledku inšpekcie práce nie je spôsobilé zasiahnuť do práv, povinností alebo oprávnených záujmov kontrolovaného subjektu (žalobcu) a v dôsledku toho ani do jeho subjektívnych práv.

50. Samotná otázka, či zo strany žalobcu skutočne došlo k nelegálnemu zamestnávaniu, by mohla byť preskúmaná iba v správnom súdnom konaní o správnej žalobe smerujúcej proti rozhodnutiu alebo opatreniu orgánu verejnej správy, ktoré bolo vydané v nadväznosti na Protokol a výsledky dokazovania v administratívnom konaní o vyvedenie administratívno-právnej zodpovednosti žalobcu za porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania, a ktorým boli zasiahnuté práva, povinnosti alebo oprávnené záujmy žalobcu v oblasti verejnej správy.

51. Vzhľadom na uvedené správny súd dospel k záveru, že napadnutý Protokol v znení Dodatku č. 1 nie je spôsobilý zasiahnuť do právneho postavenia žalobcu a jeho preskúmanie v rámci správneho súdnictva je vylúčené s poukazom na § 7 písm. e) SSP. Správny súd preto žalobu postupom podľa § 98 ods. 1 písm. g) SSP odmietol.

52. O trovách konania správny súd rozhodol podľa § 170 písm. b) SSP tak, že žiaden z účastníkov nemá právo na náhradu trov konania, pretože žaloba bola odmietnutá.

53. Toto rozhodnutie senát správneho súdu prijal pomerom hlasov 3:0 (§ 139 ods. 4 v spojení s § 147 ods. 2 SSP).

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu možno podať kasačnú sťažnosť v lehote jedného mesiaca od jeho doručenia na Správny súd v Bratislave (§ 439 ods. 1 v spojení s § 443 ods. 1 SSP a § 493e SSP). Zmeškanie lehoty na podanie kasačnej sťažnosti nemožno odpustiť (§ 443 ods. 5 SSP).

V kasačnej sťažnosti sa má popri všeobecných náležitostiach (§ 57 SSP) uviesť označenie napadnutého rozhodnutia, údaj, kedy bolo napadnuté rozhodnutie doručené sťažovateľovi, opísanie rozhodujúcich skutočností, aby bolo zrejmé, v akom rozsahu a z akých dôvodov podľa § 440 SSP sa podáva (sťažnostné body) a návrh výroku rozhodnutia (sťažnostný návrh). Sťažnostné body možno meniť len do uplynutia lehoty na podanie kasačnej sťažnosti.

V konaní o kasačnej sťažnosti musí byť sťažovateľ alebo opomenutý sťažovateľ v zmysle § 449 ods. 1 SSP zastúpený advokátom. Kasačná sťažnosť a iné podania sťažovateľa alebo opomenutého sťažovateľa musia byť spísané advokátom. Povinné zastúpenie advokátom v kasačnom konaní sa nevyžaduje, ak a) má sťažovateľ alebo opomenutý sťažovateľ, jeho zamestnanec alebo člen, ktorý za neho na kasačnom súde koná alebo ho zastupuje, vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa; b) ide o konania o správnej žalobe podľa § 6 ods. 2 písm. c) a d); c) je žalovaným Centrum právnej pomoci.