

Súd: Správny súd v Košiciach  
Spisová značka: PO-1S/24/2023  
Identifikačné číslo súdneho spisu: 8023200243  
Dátum vydania rozhodnutia: 18. 12. 2024  
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Jana Raganová  
ECLI: ECLI:SK:SpSKE:2024:8023200243.1

## Uznesenie

Správny súd v Košiciach, v právnej veci žalobcu: Obec Ľubica, Obecný úrad so sídlom Gen. Svobodu 248/127, 059 71 Ľubica, IČO: 31 942 547, právne zastúpený: JUDr. Iveta Rajtáková, advokátka so sídlom Štúrova 20, Košice, 040 01, IČO: 35 514 892, proti žalovanému: Inšpektorát práce Prešov, so sídlom Konštantínova 6, 080 01 Prešov, v konaní o preskúmanie zákonnosti opatrenia žalovaného - Protokolu č. IPV-1-54-2.3/P-E25-23 zo dňa 30.01.2023 v spojení s Dodatkom č. 1 k protokolu č. IPV-1-54-2.3/P-E25-22 zo dňa 20.02.2023, takto

### rozhodol:

- I. Žalobu o d m i e t a.
- II. Podnet na pribratie účastníka do tohto konania odmieta.
- III. Žiaden z účastníkov konania n e m á p r á v o n a náhradu trov konania.

### odôvodnenie:

1. Žalobca sa podanou žalobou, doručenu Krajskému súdu v Prešove dňa 03.05.2023 domáhal preskúmania zákonnosti a zrušenia opatrenia - Protokolu žalovaného č. IPV-1-54-2.3/P-E25-23 zo dňa 30.01.2023 v spojení s Dodatkom č. 1 k protokolu č. IPV-1-54-2.3/P-E25-22 zo dňa 20.02.2023. Vo svojej žalobe uviedol, že žalovaný vykonával u žalobcu v čase od 07.12.2022 do 03.02.2023 inšpekciu práce predmetom, ktorej bola kontrola dodržiavania právnych predpisov upravujúcich zákaz nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania podľa zákona číslo 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len "zákon o nelegálnej práci"), pričom kontrolovaným obdobím bol mesiac 01/2022 až 05/2022. Dňa 07.12.2022 vykonal žalovaný kontrolu fyzických osôb nachádzajúcich sa na Obecnom úrade Ľubica, pri ktorej zistil jednu fyzickú osobu vykonávajúcu závislú prácu - A. B. C.. Dňa 22.12.2022 bola vykonaná kontrola u fyzickej osoby D. E. F., pričom podľa obsahu protokolu bolo žalovaným zistené, že táto osoba vykonávala závislú prácu pre žalobcu, avšak ohľadom tejto osoby nebola splnená povinnosť zo strany žalobcu voči Sociálnej poisťovni. Dňa 22.12.2022 bola spísaná aj zápisnica, kde sa D. E. F. vyjadril, že od roku 2022 vypomáhal už žalobcu na základe obchodného vzťahu, že pracovný čas si určoval sám a mal ho výhradne vo svojej réžii a fakturoval podľa výkazu odpracovaných hodín, pričom činnosť vykonával prevažne doma, kde má sídlo podnikania. Na základe týchto skutočností žalovaný uzavrel že D. E. F. vykonával pre žalobcu závislú prácu spojenú s činnosťou stavebného úradu bez založeného pracovnoprávneho vzťahu a nebol prihlásený do registra poisťencov a sporiteľov starobného dôchodkového sporenia vedeného Sociálnou poisťovňou, A tak konštatoval že žalobca porušil zákaz nelegálneho zamestnávania tým, že využíval závislú prácu D. E. F. a nemal s ním založený pracovnoprávny vzťah podľa Zákonníka práce, čím porušil ustanovenie § 3 ods. 2 a § 2 ods. 2 písm. a) Zákona o nelegálnej práci. Žalobca ďalej uviedol že mu žalovaný v protokole uložil opatrenia - povinnosť prijať opatrenia na odstránenie zistených porušení predpisov a ich príčin tak, aby žalobca do budúcnosti dodržiavajú príslušné právne predpisy ktoré sa na neho ako zamestnávateľa vzťahujú, zadávať pracovné úlohy fyzickým osobám na výkon závislej práce až po uzatvorení pracovnoprávneho vzťahu a predložiť žalovanému písomnú informáciu o prijatých opatreniach na odstránenie zistených porušení a ich príčin v lehote do troch dní po uzatvorení protokolu. Žalobca svojim podaním zo dňa 08.02.2023 vyjadril svoj nesúhlas s kontrolnými

zisteniami uvedenými v predmetnom protokole. Žalobca vo svojej žalobe uviedol, že uzatvorením príkazných zmlúv zo dňa 30.12.2021 a 10.02.2022 ako aj zmluvy o poradenskej a konzultačnej činnosti zo dňa 28.03.2022 neporušil zákaz nelegálneho zamestnávania s poukazom na názor právnej teórie, že príkazná zmluva môže v určitých prípadoch nahradiť pracovnú zmluvu a žalobca a D. E. F. si zvolili takúto zákonom prípustnú formu. poukázal tiež na to že v činnosti vykonávanej D. E. F. pre žalobcu alebo vzťah nadriadenosti a podriadenosti, nakoľko pracovný čas si určoval D. E. F. sám, Prácu vykonával v prevažnej miere v sídle svojho podnikania pričom odborné poradenstvo poskytoval žalobcovi operatívne telefonicky mailom alebo osobne aj mimo stanovených úradných hodín. Žalovaný zaujal stanovisko, že nesúhlasí so záverom uvedeným v napadnutom protokole o porušení zákazu nelegálneho zamestnávania. Žalobca vo svojej žalobe uviedol, že si je vedomý toho, že sa názory na spôsobilosť protokolu o výsledku kontroly ako opatrenia byť predmetom prieskumu v správnom súdnictve líšia, avšak podľa jeho názoru je tento protokol spôsobilým predmetom súdneho prieskumu. Poukázal na odlišné stanovisko sudcu k uzneseniu najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Sžk/14/2022 zo dňa 14.09.2022 podľa ktorého „všeobecne formulovaným opatrením možno v kontexte s (v protokole) jasne pomenovanými nedostatkami uložiť kontrolovanému subjektu konkrétne povinnosti, čo vedie k tomu, že takýto protokol nemožno považovať za odpad nie nie nie spôsobilé zasiahnuť do subjektívneho práva a ta byť vylúčené zo súdneho prieskumu podľa § 7 písm. e) zákona číslo 162/2015 Z. z. Správneho súdneho poriadku (ďalej len "SSP"). Žalobca je presvedčený o tom, že v napadnutom protokole a jeho dodatku sú jasne pomenované nedostatky, údajné porušenie zákazu nelegálnej práce čo v skutočnosti znamená že uloženým opatrením všeobecnej povahy je usmerňovaná činnosť žalobcu tak, že nie je oprávnený zabezpečovať plnenie svojich úloh takým spôsobom ktorý podľa jeho posúdenia najlepšie vyhovuje jeho potrebám, ta uzatvorením obchodnoprávných alebo pracovnoprávných zmlúv, ale je nútený zabezpečovať plnenie svojich úloh len osobami v pracovnoprávnom vzťahu, a to aj napriek tomu, že bez uloženia tohto opatrenia by sa dobrovoľne pre uzatvorenie pracovnoprávneho vzťahu nerozhodla a v tomto žalobca vidí zásah do jeho subjektívnych práv. Žalobca konštatuje, že zistenia uvedené v protokole majú pre neho nielen takýto dopad ale sú spôsobilé privodiť mu ujmu vyplývajúcu z údajného porušenia zákazu nelegálnej práce vo vzťahu k povinnostiam z toho vyplývajúcim voči Sociálnej poisťovni. Poukázal na skutočnosť, že Najvyšší správny súd uznesením sp. zn. 6Sžk/14/2022 zo dňa 14.09.2022 postúpil vec Veľkému senátu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky práve z dôvodu nejednotnej rozhodovacej činnosti najvyššieho správneho súdu v otázke, či protokol o výsledku inšpekcie práce je spôsobilým predmetom prieskumu v správnom súdnictve. Žalobca poukázal na niektoré ustanovenia zákona č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce, zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a zákona č. 311/2001 Z. z. zákonníka práce a na skutočnosť, že protokol ani jeho dodatok neobsahuje údaj predpísaných zákonom - dohodnutú mzdu nelegálneho zamestnávania. Nie je v ňom konštatované, že by vykonával prácu pre žalobcu vo svojom mene, nebolo zistené že by mal určený pracovný čas zo strany žalobcu pričom ide o definičné znaky závislej činnosti. Žalobca vo svojej žalobe záverom konštatoval, že je nesporné že protokol a jeho dodatok sú nezákonným opatrením, vychádzajú z nesprávneho právneho posúdenia, sú nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov a skutkový stav ktorý žalovaný vzal za základ opatrenia nemá oporu v administratívnom spise a podľa názoru žalobcu došlo pri ich vydaní k podstatnému porušeniu ustanovení o konaní, ktoré malo za následok vydanie nezákonného opatrenia.

2. Žalovaný vo svojom vyjadrení k žalobe uviedol, že všetky predložené podklady a informácie boli v rámci výkonu inšpekcie práce zohľadnené, o čom svedčí obsah protokolu o výsledku inšpekcie práce a pri výkone inšpekcie práce boli predložené - rámcová príkazná zmluva zo dňa 30.12.2021, rámcová príkazná zmluva zo dňa 10.02.2022, plnomocenstvo zo dňa 10.02.2022, odvolanie plnomocenstva zo dňa 27.03.2022 a žalovaný vychádzal tiež z registratúrneho denníka, získaného zo spisu č. 2022/3454, ktorý bol predložený pri predchádzajúcom výkone inšpekcie práce v období od 02.05.2022 do 16.05.2022. Žalovaný ďalej uviedol, že so starostom obce D. G. H. bola spísaná zápisnica o podaní informácie z dôvodu zisťovania činnosti stavebného úradu v Obci Ľubica a ten poskytol informáciu, že činnosť stavebného úradu v tomto období vykonával pán D. E. F., pričom vykonával aj poradenskú činnosť a územno – plánovacie informácie, avšak stavebné a kolaudačné rozhodnutia nevydával. Prácu mu zadával starosta, pracovný čas práce si určoval sám a pred tretími stranami vystupoval ako Obec Ľubica. Všetko čo D. E. F. urobil podpísal aj on ako starosta obce a D. E. F. pracoval ako živnostník na základe rámcovej príkaznej zmluvy, pričom fakturoval práce v ním zvolenom termíne a vo výške podľa dohody v rámcovej príkaznej zmluve. Žalovaný ďalej uviedol, že v zápisnici o podaní informácie s fyzickou osobou D. E. F. dňa 22.12.2022 o 15:40 hod. je uvedené, že D. E. F. od roku 2022 vypomáhal na stavebnom úrade na základe obchodného vzťahu, pričom vykonával iba najsúrnejšie práce a to napr. - územno – plánovacie informácie, vyjadrenia k projektovým dokumentáciám a vypracovával stanoviská,

pracovný čas si určoval sám a pracoval popri zamestnaní, kedy sa sám rozhodol a následne obci predkladal výkaz práce, ktoré vykonal, pričom vystavil za vykonané práce iba jednu faktúru. Spracovával agendu podľa dôležitosti. Všetko čo D. E. F. vytvoril, podpisoval starosta obce Ľubica a činnosť vykonával v mene obce a aj všetky písomnosti mali hlavičku obce. Predmetnú činnosť vykonával prevažne doma, kde má sídlo podnikania a náklady si hradil sám. Pracovný čas mal výhradne vo svojej réžii, fakturoval podľa výkazu odpracovaných hodín. Žalovaný vo svojom vyjadrení poukázal na registratúrny denník, z ktorého vyplýva, že kontrolovaná fyzická osoba D. E. F. vykonávala práce spojené s činnosťou stavebného úradu v dňoch 03.01.2022, 05.01.2022, 12.01.2022, 21.01.2022, 25.01.2022, 26.01.2022, 02.02.2022, 14.02.2022, 17.02.2022, 28.02.2022, 09.03.2022, 16.03.2022, 30.03.2022, 27.04.2022, 03.05.2022, čím sa žalobca dopustil porušenia § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. a) zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci. Žalovaný vo svojom vyjadrení poukázal na to, že rámcová príkazná zmluva zo dňa 30.12.2021 bola uzatvorená podľa ustanovenia § 724 a nasl. zákona č. 40/1964 Zb. Občianskeho zákonníka v znení neskorších predpisov (ďalej aj „Občiansky zákonník“) medzi zmluvnými stranami - Obecou Ľubica, ktorá vystupovala v tomto právnom vzťahu ako príkazca/ a D. E. F., ktorý vystupoval v tomto právnom vzťahu ako príkazník, pričom pozostávala z piatich článkov, a v článku 2 bolo uvedené, že na základe tejto zmluvy sa príkazník zaväzuje pre príkazcu podľa jeho požiadaviek a potrieb zabezpečiť od 01.01.2022 pracovné činnosti na úseku pôsobnosti stavebného úradu, poskytovania územnoplánovacích informácií, ako aj konzultačnú a poradenskú činnosť v oblasti odbornej stavebnej činnosti obce a v článku 3 bolo dohodnuté, že príkazník sa zaväzuje záväzok dohodnutý podľa tejto zmluvy vykonať osobne. Na účely splnenia záväzku príkazníka sa príkazca zaväzuje osobne v osobe starostu alebo prostredníctvom kontaktného zamestnanca poskytnúť mu potrebnú súčinnosť a všetky informácie potrebné na zabezpečenie riadneho splnenia záväzku. Na účely riadneho splnenia záväzku – vykonania pracovnej činnosti príkazca umožní príkazníkovi prístup na pracovisko v budove príkazcu – pracovisko stavebného úradu prostredníctvom prístupového kódu a tiež prístup do informačného systému samosprávy príkazcu a v prípade, že príkazníkovi nebude umožnené jeho záväzok splniť z dôvodov na strane príkazcu, je príkazca povinný nahradiť príkazníkovi skutočne vynaložené náklady, ktoré mu v súvislosti s bezprostrednou prípravou na splnenie záväzku voči príkazcovi vznikli. Odmena bola medzi zmluvnými stranami dohodnutá vo výške 10,00 eur za hodinu vykonanej pracovnej činnosti s tým, že podkladom na vyplatenie odmeny bude pracovný výkaz podpísaný starostom obce, ktorý prácu prevzal a príkazníkom. Táto zmluva bola uzatvorená na dobu určitú od 01.01.2022 do 09.02.2022. K námietke žalobcu, že v činnosti vykonávanej D. E. F. pre žalobcu chýbal vzťah nadriadenosti a podriadenosti, žalovaný uviedol, že vzťah nadriadenosti a podriadenosti spočíva v podriadenom postavení zamestnancov vo vzťahu k zamestnávateľovi ako žalobcovi a nadriadenom postavení zamestnávateľa ako žalobcu, kde jedna zo strán – teda zamestnávateľ vystupuje ako tá, ktorá prácu prideliť a druhá strana – teda zamestnanec ako ten, ktorý prácu vykonáva. V danom prípade, keďže kontrolovaná fyzická osoba do zápisnice o podaní informácie uviedla, že prácu vykonáva podľa pokynu starostu na základe dopytu občanov, žalovaný považuje za jednoznačne preukázané, že v danom prípade ako zadávateľ práce v nadriadenom postavení vystupuje žalobca /u ktorého vznikla potreba výkonu práce/ voči kontrolovanej fyzickej osobe ako podriadenému zamestnancovi, ktorý vykonával prácu, a teda podľa názoru žalovaného medzi žalobcom a kontrolovanou osobou existoval vzťah nadriadenosti zamestnávateľa ako žalobcu a podriadenosti zamestnanca. Žalovaný ďalej dôvodil, že žiadny právny predpis nevyklučuje, aby medzi rovnakými účastníkmi právneho vzťahu bolo založených viacero právnych vzťahov /nielen pracovnoprávných, ale aj občianskoprávných, obchodnoprávných/ a pri posudzovaní otázky, na základe ktorého právneho vzťahu plnila kontrolovaná fyzická osoba D. E. F. v dňoch bližšie popísaných v protokole, žalovaný kládol rozhodujúci dôraz na ustanovenie § 1 ods. 3 Zákonníka práce, v zmysle ktorého závislá práca môže byť vykonávaná výlučne v pracovnom pomere, v obdobnom pracovnom vzťahu alebo výnimočne za podmienok ustanovených v Zákonníku práce aj v inom pracovnoprávnom vzťahu. Vzhľadom k týmto skutočnostiam v časti protokolu v názvom „opatrenia“ uložil žalobcovi prijať opatrenia na odstránenie zistených porušení predpisov a ich príčin. K námietke žalobcu, že protokol ani jeho dodatok neobsahujú obligatórny údaj predpísaný zákonom o inšpekcii práce - dohodnutú mzdu nelegálneho zamestnávania, pričom samotný nedostatok protokolu postačuje na to, aby protokol v spojení s dodatkom nemohol byť považovaný za zákonné opatrenie, že protokol v znení dodatku č. 1 k protokolu je zákonný a obsahuje všetky náležitosti podľa § 14 ods. 1 zákona o inšpekcii práce. Ustanovenie § 14 ods. 1 písm. j) zákona o inšpekcii práce pojednáva o tom, že protokol obsahuje dohodnutú mzdu a dobu trvania nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania, ak boli preukázané, v prípade zistenia porušenia zákazu nelegálnej práce alebo nelegálneho zamestnávania. Keďže v danom prípade nebola preukázaná dohodnutá mzda, táto náležitosť nie je obsiahnutá v predmetnom protokole. Uvedené nespôsobuje nezákonnosť protokolu v znení dodatku č. 1 k protokolu.

Žalovaný navyše uviedol, že od 01.03.2015 nie je znakom závislej práce mzda alebo odmena, teda platná úprava Zákonníka práce neustanovuje dojednanie mzdy za jeden zo základných znakov závislej práce. Ku konštatovaniu žalobcu, že v priebehu inšpekcie práce nebolo zistené, že by D. E. F. vykonával pre žalobcu prácu v jeho mene žalovaný dodáva, že považuje za dostatočne preukázaný aj znak – podľa pokynov žalobcu, v mene žalobcu a to na základe zápisnice o podaní informácie, ktorá bola spísaná s D. E. F., ktorý uviedol, že práce vykonáva podľa pokynu starostu na základe dopytu občanov, predmetnú činnosť vykonával v mene žalobcu, všetky písomnosti mali hlavičku žalobcu a na základe týchto skutočností došlo podľa názoru žalovaného k naplneniu aj ďalších zo znakov závislej práce – podľa pokynov žalobcu a v mene žalobcu, nakoľko pokyn je potrebné vysvetľovať ako určenie toho, čo a v akom rozsahu je potrebné vykonať. Dôvodil, že znak závislej práce „podľa pokynov“ nie je možné chápať iba ako priame pokyny žalobcu na každý jednotlivý úkon zamestnanca, pri ktorom musí byť žalobca na pracovisku prítomný, ale ako určenie toho, čo a v akom rozsahu je potrebné vykonať. Kontrolovaná fyzická osoba nepracovala pre seba, ale pracovala pre žalobcu a podieľala sa na plnení jeho záväzkov. Ku tvrdeniu žalobcu, že počas inšpekcie práce nebolo zistené, že by D. E. F. mal určený pracovný čas žalobcom žalovaný uviedol, že z obidvoch príkazných zmlúv vyplýva, že odmena príkazníka bola určená ako odmena za čas odpracovaný pri zabezpečovaní činnosti pre príkazcu a že tento čas bude odsúhlasený starostom obce a pokiaľ ide o znak závislej práce – v pracovnom čase určenom žalobcom dôvodil, že pracovný čas je časový úsek, v ktorom je zamestnanec k dispozícii zamestnávateľovi/ žalobcovi a vykonáva prácu a plní povinnosti, na ktorých plnenie sa zaviazal. Dĺžka pracovného času bola v tomto prípade vymedzená dĺžkou trvania dohodnutej práce a pracovný čas bol určený podľa toho ako mohol. Takéto dojednanie podľa názoru žalovaného v žiadnom prípade neevokuje a neobsahuje prvok samostatnosti, resp. prvok samostatného konania vo vlastnom mene a na vlastný účet za účelom zisku, práve naopak obsahuje prvok podmieňovania a určitej závislosti kontrolovanej fyzickej osoby pri vystavení faktúry, kde je potrebné odsúhlasenie času starostom obce/žalobcom. Žalovaný poukázal na rozsudok Krajského súdu v Trenčíne, sp.zn. 11S/7/2021 zo dňa 25.01.2022. Podľa názoru žalovaného uvedeného vo vyjadrení k žalobe je protokol v spojení s dodatkom č. 1 k protokolu bol riadne preukázaný skutkový stav veci a protokol v znení dodatku č. 1 k protokolu je zákonný a obsahuje všetky náležitosti podľa § 14 ods. 1 zákona o inšpekcii práce. Žalovaný a záver konštatoval, že je evidentné, že tvrdenia žalobcu sú tendenčné s cieľom privodiť si priaznivejší výsledok konania.

3. Žalobca vo svojej replike ku vyjadreniu žalovaného uviedol, že žalovaný prakticky len opakuje svoje závery uvedené v protokole a jeho dodatku. Žalobca v celom rozsahu poukázal na obsah správnej žaloby a osobitne namietal že to, že žalovaný tvrdí, že mzda za zistenú "závislú prácu" nebola preukázaná spochybňuje skutkové závery uvedené v protokole ako aj právne posúdenie veci žalovaným. Žalobca poukázal tiež na to, že Krajský súd v Trenčíne vo veci vedenej pod sp. zn. 11S/7/2021 zo dňa 25.01.2022 (na ktorú žalovaný vo svojom vyjadrení odkázal) riešil diametrálne odlišný skutkový stav A nemožno nájsť žiadne relevantné styčné body medzi skutkovými okolnosťami na strane žalobcu a vecou vedenou pod sp. zn. 11S/7/2021, ktorú posudzoval Krajský súd v Trenčíne. Žalobca navrhol, aby správny súd rozhodol o správnej žalobe v súlade s jeho žalobným návrhom a priznal mu plnú náhradu trov konania proti žalovanému.

4. Žalovaný vo svojej duplike k replike žalobcu v podstate zotrval na svojich tvrdeniach uvedených vo svojom vyjadrení k žalobe.

5. D. I. G. doručil tunajšiemu súdu dňa 16.11.2023 návrh na pribratie účastníka konania, v ktorom žiadal správny súd, aby ho pribral do tohto konania, nakoľko bol oznamovateľom nelegálneho zamestnávania a podľa jeho názoru je aj osobou priamo dotknutou touto činnosťou obce. Pre prípad, že by súd jeho návrhu nevyhovel, žiadal, aby bol vo veci vypočutý ako svedok.

6. Dňa 01. júna 2023 nadobudol účinnosť zákon č. 151/2022 Z. z. o zriadení správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý dňom svojej účinnosti zriadil Správny súd v Košiciach. Účinnosťou zákona výkon súdnictva prešiel od 01. júna 2023 z Krajského súdu v Košiciach a Krajského súdu v Prešove na Správny súd v Košiciach vo všetkých veciach, v ktorých je od 01. júna 2023 daná právomoc správnych súdov.

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

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

9. Podľa § 3 ods. 1 písm. c) SSP, 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.

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

11. Podľa § 7 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.

12. Podľa § 97 SSP, ak tento zákon neustanovuje inak, správny súd kedykoľvek počas konania prihliada na to, či sú splnené podmienky, za ktorých môže správny súd konať a rozhodnúť (ďalej len "procesné podmienky").

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

14. Podľa § 32 ods. 1 SSP, účastníkmi konania sú žalobca, žalovaný a ďalší účastníci, ak tento zákon neustanovuje inak.

15. Podľa § 32 ods. 2 SSP, žalovaným je orgán verejnej správy určený týmto zákonom, ak tento zákon neustanovuje inak.

16. Podľa § 32 ods. 3 SSP, ďalšími účastníkmi sú tí,

a) ktorí boli účastníkmi administratívneho konania, ak odseky 4 a 5 neustanovujú inak,

b) na ktorých sa pre nerozlučné spoločenstvo práv a povinností so žalobcom alebo účastníkmi administratívneho konania musí tiež vzťahovať rozhodnutie správneho súdu,

c) ktorých za účastníkov označuje zákon.

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

18. V správnom súdnictve je právo na prístup k súdnemu preskúmaniu právoplatného rozhodnutia orgánu verejnej správy na základe správnej žaloby determinované princípom generálnej klauzuly s negatívnou enumeráciou, z ktorého vyplýva, že súdy v zásade preskúmajú všetky rozhodnutia alebo opatrenia orgánov verejnej správy, ktorými sa zakladajú, menia alebo zrušujú oprávnenia a povinnosti fyzických 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). Nie je pritom rozhodujúce, ako je napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie formálne označené, ani to, či pri jeho vydaní procesne postupoval správny orgán podľa zákona č. 71/1967 Z. z. o správnom konaní (správny poriadok) alebo podľa iného právneho predpisu. Pri posudzovaní prípustnosti súdneho preskúmania rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy je správny súd povinný posúdiť, či sa žalobou napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie nedotýka základných práv alebo slobôd účastníka konania, ktoré mu zaručuje Ústava Slovenskej republiky alebo príslušná medzinárodná zmluva o ľudských právach a základných slobodách. V takých prípadoch totiž vylúčenie súdneho preskúmania rozhodnutia správneho orgánu nemožno uplatniť. V tomto konaní však nejde o takýto prípad.

19. Žalovaný v prejednávanej veci vykonal u žalobcu inšpekciu práce podľa zákona č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce a zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci, ktorej výkon bol zameraný na kontrolu dodržiavania právnych predpisov upravujúcich zákaz nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania. Na podklade inšpekciou zistených skutočností žalovaný ustálil zistené nedostatky tak, že žalobca porušil zákaz nelegálneho zamestnávania v dňoch špecifikovaných v protokole o výsledku inšpekcie práce, využíval závislú prácu fyzickej osoby D. E. dobiela F., ktorá pre žalobcu vykonávala závislú prácu - prácu spojenú s činnosťou stavebného úradu a nemala s ňou založený pracovnoprávny vzťah podľa osobitného predpisu - zákona číslo 311/2001 Z. z. Zákonníka práce, čo je v rozpore s ustanovením § 3 ods. 2 a § 2 ods. 2 písm. a) Zákona o nelegálnej práci. Žalovaný nariadil žalobcovi opatrenia spočívajúce v nariadení odstrániť zistený nedostatok, nakoľko žalobca ako kontrolovaný subjekt má činnosť stavebného úradu obsadené iným zamestnancom a uložil žalobcovi ako kontrolovanému subjektu povinnosť prijať opatrenia na odstránenie zistených porušení predpisov a ich príčin tak, aby žalobca ako kontrolovaný subjekt do budúca dodržiaval príslušné právne predpisy, ktoré sa na neho ako na zamestnávateľa vzťahujú, a to zadával pracovné úlohy fyzickým osobám na výkon závislej práce až po uzatvorení pracovnoprávneho vzťahu ako aj povinnosť predložiť inšpektorátu práce Prešov písomnú informáciu o prijatých opatreniach na odstránenie zistených porušení predpisov a ich príčin v lehote do troch dní po uzatvorení predmetného protokolu. Žalovaný následne vyhotovil dodatok číslo 1

zo dňa 20.02.2023 k predmetnému protokolu v, ktorom uviedol vyjadrenie štatutárneho zástupcu žalobcu ako kontrolovaného subjektu k obsahu protokolu ku ktorému inšpektor práce zaujal stanovisko že boli splnené znaky závislej práce aj pracovný čas, nakoľko zo spísanej zápisnice s pánom inžinierom E. F. je zrejmé, že pracovný čas, respektíve výkaz odpracovaných hodín bol odsúhlasený starostom obce. Inšpektor ďalej konštatoval, že vzhľadom na to, že žalobca ako kontrolovaný subjekt nepredložil žiadne dôkazy, ktoré by svojim obsahom rozporovali nedostatok špecifikovaný v protokole zo dňa 30.01.2023 považuje výkon inšpekcie za ukončený a uzatvára ho ku dňu prevzatia dodatku číslo 1 k protokolu o výsledku inšpekcie práce. Vzhľadom na to, že pri vyhotovovaní protokolu zo dňa 30.01.2023 došlo k chybe v písaní zmene fyzickej osoby túto chybu v písaní opravil.

20. Napadnuté opatrenie – protokol o výsledku inšpekcie je len podkladovým, predbežným rozhodnutím, na ktoré môžu nadväzovať ďalšie administratívne akty, resp. rozhodnutia žalovaného. Nejde o rozhodnutie vo veci samej, ktorým by sa zakladali, menili alebo deklarovali práva a povinnosti, prípadne, ktoré by sa dotýkalo práv žalobcu. Žalovaný napadnutým opatrením len skonštatoval porušenie ustanovení Zákona o nelegálnej práci zo strany žalobcu. Napadnuté opatrenie tvorí len podklad pre ďalšie konanie žalovaného. V prípade, že žalovaný uloží žalobcovi za konštatované porušenie zákona o o nelegálnej práci pokutu, prípadne inú vynútitelnú povinnosť, čím autoritatívne zasiahne do jeho práv a povinností, môže sa žalobca následne po neúspešnom využití riadnych opravných prostriedkov domáhať preskúmania zákonnosti takéhoto rozhodnutia žalovaného správnym súdom.

21. Správny súd poukazuje aj na rozhodnutie Veľkého senátu Najvyššieho správneho súdu sp. zn. 19SVs/2/2022 zo dňa 04.12.2023 v ktorom konštatoval že „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, nezuzuje jeho rozsah ani spôsob jeho výkonu. Podľa § 7 písm. e) SSP potom platí, že správne súdy nepreskúmajú okrem iného rozhodnutia a opatrenia orgánov verejnej správy predbežnej, procesnej alebo poriadkovej povahy, ak 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“.

22. Správny súd v medziach žalobných bodov preskúmal predmetný protokol spolu s jeho dodatkom č.1, ktorým bolo žalobcovi nariadené - odstrániť zistený nedostatok a prijať opatrenia na odstránenie zistených porušení predpisov a ich príčin tak, aby žalobca ako kontrolovaný subjekt do budúca dodržiaval príslušné právne predpisy, ktoré sa na neho ako na zamestnávateľa vzťahujú a to zadával pracovné úlohy fyzickým osobám na výkon závislej práce až po uzatvorení pracovnoprávnom vzťahu a súčasne predložil inšpektorátu práce Prešov písomnú informáciu o prijatí tých opatreniach, a konštatuje že osobitosti tohto prípadu neopodstatňujú záver že takéto opatrenie ukladá žalobca ako kontrolovanému konkrétne povinnosti ktoré by predstavovali zásah do práv povinnosti alebo oprávnených záujmov, resp. do subjektívneho práva žalobcu.

23. Správny súd poukazuje aj na rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 10Sžk/47/2017 zo dňa 28.08.2018, kde súd konštatoval, že protokol o výsledku inšpekcie nemá formálne znaky rozhodnutia a nie je vydaný v rámci správneho konania. Súdny prieskum protokolu je možný len za predpokladu, že obsahuje autoritatívne a vynútitelné uloženie povinností kontrolovanému subjektu, ktoré majú smerovať k náprave zistených nedostatkov. Platí, že uvedené určenie povinností určuje aj rámec súdneho prieskumu, keď je možné skúmať len zákonnosť uloženia tých povinností, ktoré predstavujú zásah do právneho postavenia kontrolovaného subjektu. Až prípadné nesplnenie povinností môže následne viesť k uloženiu sankcie. Inšpekcia je konaním a postupom správneho orgánu, ktorým predovšetkým dochádza k zisťovaniu skutkového stavu a zistené skutočnosti následne slúžia najmä ako podklad pre ďalší postup správneho orgánu, teda pre rozhodnutie, či má byť následne začaté vo veci správne konanie.

24. Výsledky a závery inšpekcie sú zhrnuté v protokole o výsledku inšpekcie. Protokol o výsledku inšpekcie nemá formálne znaky rozhodnutia a nie je vydaný v rámci správneho konania. Súdny prieskum protokolu je možný len za predpokladu, že obsahuje autoritatívne a vynútitelné uloženie povinností kontrolovanému subjektu, ktoré majú smerovať k náprave zistených nedostatkov. Platí, že uvedené určenie povinností určuje aj rámec súdneho prieskumu, keď je možné skúmať len zákonnosť uloženia

tých povinností, ktoré predstavujú zásah do právneho postavenia kontrolovaného subjektu. Až prípadné nesplnenie povinností môže následne viesť k uloženiu sankcie.

25. Správny súd aj s poukazom na právny názor vysloveným v rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5Sžf/26/2012 zo dňa 29.11.2012 konštatuje, že Protokol a ani Zápisnica o prerokovaní protokolu ako také nepodliehajú súdnemu prieskumu v správnom súdnictve, pretože sami o sebe nepredstavujú zásah do práva, právom chránených záujmov kontrolovaného subjektu. Iba ich časť obsahujúca uloženie povinnosti alebo sankcie je nutné s ohľadom na ich spôsobilosť takéhoto zásahu vylúčiť spod negatívnej enumerácie § 7 SSP (predtým § 248 OSP), avšak za predpokladu, že táto uložená povinnosť je riadne špecifikovaná a zadefinovaná, aby pri kontrole bolo možné jednoznačne posúdiť, či uložené opatrenia sú splnené, resp. boli splnené. Súd konštatuje, že o takýto prípad v prejednávanej veci však nejde, pretože preskúvaným Protokolom v spojení s oznámením o ukončení štátneho dozoru nebola žalobcovi uložená žiadna povinnosť, ktorú by mal žalobca splniť. Z uvedeného dôvodu tento protokol nepodlieha súdnemu prieskumu v správnom súdnictve, pretože nepredstavuje zásah do práva, právom chránených záujmov kontrolovaného subjektu.

26. Je nesporné, že aj napriek skutočnosti že žalovaný v protokole nariadil žalobcovi odstrániť zistený nedostatok a prijať opatrenia na odstránenie zistených porušení právnych predpisov a ich príčin tak, aby žalobca ako kontrolovaný subjekt do budúca dodržiaval príslušné právne predpisy, ktoré sa na neho ako na zamestnávateľa vzťahujú a zadával pracovné úlohy fyzickým osobám na výkon závislej práce až po uzatvorení pracovnoprávnym vzťahom a súčasne predložil inšpektorátu práce Prešov písomnú informáciu o prijatí tých opatreniach, absentuje v ňom právne vynútiteľný výrok, čím je len písomnosťou s informatívnym charakterom, ktorá môže slúžiť ako podklad pre vydanie ďalších rozhodnutí. Napadnuté opatrenie – protokol v spojení s dodatkom č. 1 nie je konečným autoritatívnym rozhodnutím orgánu verejnej správy o právach a povinnostiach žalobcu a súdne preskúmanie protokolu v spojení s dodatkom č. 1 na základe podanej správnej žaloby je preto neprípustné.

27. Vzhľadom na uvedený záver sa správny súd nezaoberal ďalšími námietkami žalobcu, pretože tieto je možné preskúmať až v prípadných neskorších štádiách procesu vyvodzovania dôsledkov zo zistených porušení zákona, ak boli, resp. budú na základe záveru z vykonanej kontroly vydané rozhodnutia s priamym dopadom na právne postavenie žalobcu.

28. Na základe vyššie uvedených skutočností a citovaných zákonných ustanovení, súd konštatoval, že neboli naplnené všetky podmienky na preskúmanie rozhodnutia v rámci správneho súdnictva a preto s poukazom na § 98 ods. 1 písm. g) v spojení s § 7 písm. e) SSP žalobu odmietol.

29. Súd sa tiež zaoberal podnetom fyzickej osoby D. I. G. na jeho pribratie ako účastníka do tohto konania, avšak po preskúmaní veci konštatuje, že tento podnet bolo nevyhnutné odmietnuť, s poukazom na skutočnosť, že ho podala zjavne neoprávnená osoba (§ 98 ods. 1 písm. e) SSP), nakoľko z administratívneho spisu ani z opatrenia žalovaného – protokolu a dodatku č. 1 k protokolu nebolo možné konštatovať, že by táto osoba bola účastníkom administratívneho konania.

30. O trovách konania rozhodol súd podľa § 170 písm. a) SSP tak, že žiaden z účastníkov nemá právo na náhradu trov konania, ak žaloba bola odmietnutá.

31. Rozhodnutie bolo prijaté senátom Správneho súdu v Košiciach pomerom hlasov 3 : 0 (§ 139 ods. 4 SSP).

#### **Poučenie:**

Proti tomuto uzneseniu je prípustná kasačná sťažnosť, ktorú možno podať na Správnom súde v Košiciach v lehote jedného mesiaca od doručenia tohto uznesenia. Zmeškanie uvedenej lehoty nemožno odpustiť.

V kasačnej sťažnosti sa musí okrem všeobecných náležitostí podania podľa § 57 SSP (ktorému správnomu súdu je určené, kto ho robí, ktorej veci sa týka, čo sa ním sleduje, podpis a spisová značka konania ) uviesť:

- a) označenie napadnutého rozhodnutia,
- b) údaj, kedy napadnuté rozhodnutie bolo sťažovateľovi doručené,
- c) opísanie rozhodujúcich skutočností, aby bolo zrejmé, v akom rozsahu a z akých dôvodov podľa § 440 sa podáva (ďalej len „sťažnostné body“),
- d) návrh výroku rozhodnutia (sťažnostný návrh)(§ 445 ods. 1 SSP).

Podanie možno urobiť písomne, a to v listinnej podobe alebo v elektronickej podobe. Podanie vo veci samej urobené v elektronickej podobe bez autorizácie podľa osobitného predpisu treba dodatočne doručiť v listinnej podobe alebo v elektronickej podobe autorizované podľa osobitného predpisu; ak sa dodatočne nedoručí správne mu súdu do desiatich dní, na podanie sa neprihliada. Správny súd na dodatočné doručenie podania nevyzýva. K podaniu kolektívneho orgánu musí byť pripojené rozhodnutie, ktorým príslušný kolektívny orgán vyslovil s podaním súhlas. Podanie urobené v listinnej podobe treba predložiť v potrebnom počte rovnopisov s prílohami tak, aby sa jeden rovnopis s prílohami mohol založiť do súdneho spisu a aby každý ďalší účastník konania dostal jeden rovnopis s prílohami. Ak sa nepredloží potrebný počet rovnopisov a príloh, správny súd vyhotoví kópie podania na trovy toho, kto podanie urobil.

Kasačnú sťažnosť možno podľa § 440 ods. 1 SSP odôvodniť len tým, že správny súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že:

- a) na rozhodnutie vo veci nebola daná právomoc súdu v správnom súdnictve,
- b) ten, kto v konaní vystupoval ako účastník konania, nemal procesnú subjektivitu,
- c) účastník konania nemal spôsobilosť samostatne konať pred správnym súdom v plnom rozsahu a nekonal za neho zákonný zástupca alebo procesný opatrovník,
- d) v tej istej veci sa už skôr právoplatne rozhodlo alebo v tej istej veci sa už skôr začalo konanie,
- e) vo veci rozhodol vylúčený sudca alebo nesprávne obsadený správny súd,
- f) nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces,
- g) rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci,
- h) sa odklonil od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu,
- i) nerešpektoval záväzný právny názor, vyslovený v zrušujúcom rozhodnutí o kasačnej sťažnosti alebo
- j) podanie bolo nezákonne odmietnuté.

Dôvod kasačnej sťažnosti uvedený v odseku 1 písm. g) až i) sa vymedzí tak, že sťažovateľ uvedie právne posúdenie vecí, ktoré pokladá za nesprávne, a uvedie, v čom spočíva nesprávnosť tohto právneho posúdenia. Dôvod kasačnej sťažnosti nemožno vymedziť tak, že sťažovateľ poukáže na svoje podania pred správnym súdom.

V kasačnej sťažnosti nemožno uplatňovať nové skutočnosti a dôkazy okrem skutočností a dôkazov na preukázanie prípustnosti a včasnosti podanej kasačnej sťažnosti (§ 441 SSP).

Sťažnostné body možno meniť len do uplynutia lehoty na podanie kasačnej sťažnosti (§ 445 ods. 2 SSP).

- a) Sťažovateľ alebo opomenutý sťažovateľ musí byť v konaní o kasačnej sťažnosti zastúpený advokátom. Kasačná sťažnosť a iné podania sťažovateľa alebo opomenutého sťažovateľa musia byť spísané advokátom. Uvedená povinnosť neplatí, ak:
- b) má sťažovateľ alebo opomenutý sťažovateľ, jeho zamestnanec alebo člen, ktorý za neho na kasačnom súde koná alebo ho zastupuje, vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa,
- c) ide o konania o správnej žalobe podľa § 6 ods. 1 písm. c) a d) (v sociálnych veciach, vo veciach azylu, zaistenia a administratívneho vyhostenia),
- d) je žalovaným Centrum právnej pomoci. ( § 449 ods. 1, 2 SSP ).