

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 2Stk/10/2025
Identifikačné číslo súdneho spisu: 0823106279
Dátum vydania rozhodnutia: 29. 10. 2025
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Marián Trenčan
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2025:0823106279.1

ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Mariána Trenčana a členov senátu JUDr. Eleny Berthotyovej, PhD. a prof. JUDr. Juraja Vačoka, PhD., v právnej veci žalobcu (v kasačnom konaní sťažovateľ): PEGAS SECURITY s.r.o., so sídlom: Karpatská 8402/9A, 010 08 Žilina, IČO: 50 844 962, právne zastúpeného: Advokátska kancelária STEHURA & partners, v.o.s., so sídlom: Fraňa Kráľa 2080, 022 01 Čadca, IČO: 47 246 863, proti žalovanému: Národný inšpektorát práce, o preskúmanie rozhodnutia žalovaného č. O-188/2023 zo dňa 1. augusta 2023, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Správneho súdu v Banskej Bystrici č. k. 2S/27/2023 zo dňa 28. mája 2025, ECLI:SK:SpSBB:2025:0823106279.2, takto

rozhodol:

- I. Kasačná sťažnosť sa zamietá.
- II. Účastníkom konania sa právo na náhradu trov kasačného konania nepriznáva.

odôvodnenie:

I. Konanie pred orgánmi verejnej správy

1. Inšpektorát práce Žilina (ďalej len „prvostupňový orgán“) rozhodnutím č. IPZA/IPZA_PRODD/ROZ/2023/862 z 12.05.2023 (ďalej len „prvostupňové rozhodnutie“) v nadväznosti na výkon inšpekcie zameraný na kontrolu dodržiavania povinností zamestnávateľa vyplývajúcich z pracovnoprávných vzťahov v zmysle zákona č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov (ďalej len „Zákonník práce“) uložil žalobcovi pokutu vo výške 1.000 € za porušenie povinností vyplývajúcich z predpisov uvedených v § 2 ods. 1 písm. a) bod 1. zákona č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce (ďalej len „zákon o inšpekcii práce“), menovite za:

- porušenie § 120 ods. 3 Zákonníka práce tým, že ako zamestnávateľ ku dňu 21.07.2021 nepriradil pracovnému miestu „informačná a bezpečnostná služba“, na ktorom sa dohodol so zamestnancami: A. P., E. J., stupeň v súlade s charakteristikami stupňov náročnosti pracovných miest uvedenými v prílohe č. 1 Zákonníka práce podľa najnáročnejšej pracovnej činnosti, ktorej výkon od zamestnanca vyžaduje, v rámci druhu práce dohodnutého v pracovnej zmluve;
- porušenie § 120 ods. 1 v spojení s § 120 ods. 4 Zákonníka práce tým, že ako zamestnávateľ, u ktorého nie je odmeňovanie zamestnancov dohodnuté v kolektívnej zmluve, zamestnancom: A. P., E. J., ktorí pre žalobcu vykonávali prácu „informačná a bezpečnostná služba“, a ktorých mzda v mesiacoch 9/2020 - 12/2020 nedosiahla sumu minimálneho mzdového nároku pre druhý stupeň náročnosti príslušných pracovných miest, neposkytol doplatok v sume rozdielu medzi dosiahnutou mzdou a sumou minimálneho mzdového nároku ustanoveného pre druhý stupeň patriaci príslušným pracovným miestam „informačná a bezpečnostná služba“;
- porušenie § 120 ods. 1 v spojení s § 120 ods. 4 Zákonníka práce tým, že ako zamestnávateľ, u ktorého nie je dohodnuté odmeňovanie zamestnancov v kolektívnej zmluve, zamestnancom: A. P., E. J., ktorí pre žalobcu vykonávali prácu „informačná a bezpečnostná služba“, a ktorých mzda v mesiacoch 1/2021

- 2/2021 nedosiahla sumu minimálneho mzdového nároku pre druhý stupeň náročnosti príslušných pracovných miest, neposkytol doplatok v sume rozdielu medzi dosiahnutou mzdou a sumou minimálneho mzdového nároku ustanoveného pre druhý stupeň patriaci príslušným pracovným miestam „informačná a bezpečnostná služba“.

2. Na základe odvolania žalobcu Národný inšpektorát práce (ďalej len „žalovaný“) rozhodnutím č. O-188/2023 zo dňa 01.08.2023 (ďalej len „napadnuté rozhodnutie“ alebo „preskúmané rozhodnutie“) rozhodol tak, že toto zamietol a prvostupňové rozhodnutie potvrdil. V napadnutom rozhodnutí opísal skutkový stav veci, uviedol na vec sa vzťahujúce zákonné ustanovenia a konštatoval, že prvostupňový orgán jednoznačne preukázal, že žalobca ako zamestnávateľ porušil vyššie identifikované povinnosti.

3. V odôvodnení akcentoval, že na daný prípad sa vzťahuje objektívna zodpovednosť žalobcu za zistený správny delikt, ktorej by sa mohol zbaviť iba za predpokladu, ak by predložil dôkazy jednoznačne potvrdzujúce, že správny delikt nespáchal. Zdôraznil, že zamestnávateľ je povinný priradiť každému pracovnému miestu stupeň náročnosti práce v súlade s charakteristikami stupňov náročnosti pracovných miest uvedenými v prílohe č. 1 Zákonníka práce. Zaraďovanie sa pritom uskutočňuje podľa najnáročnejšej pracovnej činnosti, ktorej výkon sa od zamestnanca vyžaduje, v rámci druhu práce dohodnutého v pracovnej zmluve. Iné skutočnosti, ako napr. dosiahnuté vzdelanie alebo rozsah výkonu iných „jednoduchších“ pracovných činností sú v tomto prípade irelevantné.

4. V zmysle predloženej evidencie pracovného času zamestnanci žalobcu zaznamenávali, že vykonávajú bezpečnostnú a informačnú službu. Podľa žalovaného prvostupňový orgán pri vyhodnocovaní porušenia relevantných ustanovení zákona celkom správne prihliadol nielen k pracovnej činnosti tak, ako bola žalobcom opísaná, ale aj k pracovným zmluvám zamestnancov žalobcu v znení ich dodatkov a zmien, kde bola zreteľne označená ich pracovná náplň spočívajúca v zabezpečení ochrany majetku, života a zdravia. Tieto činnosti podľa žalovaného zodpovedali charakteristikám, ktoré kvalifikujú strážnu službu v § 3 zákona č. 473/2005 Z. z. o súkromnej bezpečnosti v znení neskorších predpisov. Súhrn pracovných činností dotknutých zamestnancov preto nebolo možné priradiť medzi základné, manipulačné, pomocné či prípravné práce vykonávané podľa postupov a pokynov nadriadeného. Konštatoval, že v tomto ohľade by prvý stupeň náročnosti práce podľa pracovných činností zodpovedal povolaniu, ktoré zamestnanec vykonáva manuálne podľa jednoduchých a opakujúcich sa postupov alebo pokynov, zväčša pod stálym dozorom, pričom v zásade samotný zamestnanec nebude niesť žiadnu zodpovednosť na dosiahnutom výsledku práce (napr. upratovačka, dokladač tovaru, umývač riadu).

5. Žalovaný tak nevyhovел odvolacím námietkam žalobcu a stručne ich spolu s dôkazmi v odôvodnení napadnutého rozhodnutia vyhodnotil. V podstate sa stotožnil so všetkými skutkovými aj právnymi závermi prvostupňového orgánu.

II. Konanie pred správnym súdom

6. Proti preskúmanému rozhodnutiu podal žalobca v zákonnej lehote správnu žalobu na Správny súd v Banskej Bystrici (ďalej „správny súd“) a navrhoval zrušenie napadnutého, ako aj prvostupňového rozhodnutia. Nosným dôvodom žalobnej argumentácie bola námietka nesprávneho právneho posúdenia veci a nepreskúmateľnosti rozhodnutia žalovaného. Žalobca poukázal, okrem iného, najmä na nezáväzný, informatívny a orientačný charakter špecifikácie stupňov náročnosti práce uvedených v prílohe č. 1 Zákonníka práce. Rozdelenie pracovných miest do jednotlivých stupňov náročnosti práce vníma ako kompetenciu zamestnávateľa, pri ktorej sa zohľadňuje rozsah a náročnosť vykonávaných pracovných činností zamestnanca u zamestnávateľa. K charakteru pracovnej náplne dotknutých zamestnancov namietal, že títo nevykonávali činnosť strážnej služby, ale len činnosť informátora spočívajúcu v evidenčnej činnosti, usmerňovaní a vybavovaní návštev či vydávaní kľúčov.

7. Správny súd žalobu rozsudkom č. k. 2S/27/2023 z 28.05.2025 (ďalej len „napadnutý rozsudok“) zamietol ako nedôvodnú.

8. Správny súd sa v odôvodnení napadnutého rozsudku v prvom rade vysporiadal s návrhom žalobcu na prerušenie konania z dôvodu prebiehajúceho súdneho konania, predmetom ktorého bol prieskum zákonnosti protokolu v spojení s Dodatkom č. 1 zo dňa 26.08.2021 (ďalej len „dodatok“), ktorý bol jedným z podkladov práve v rámci konania o uložení sankcie žalobcovi za porušenie povinností vyplývajúcich z predpisov uvedených v § 2 ods. 1 písm. a) bod 1 zákona o inšpekcii práce (pozn. kasačného súdu: rozsudkom Správneho súdu v Banskej Bystrici sp. zn. 1S/21/2024 z 12.09.2024 bol protokol v spojení s dodatkom zrušený a vec vrátená Inšpektorátu práce Žilina na ďalšie konanie z dôvodu nesprávneho právneho posúdenia veci). Správny súd v súvislosti s opodstatnenosťou takéhoto prerušenia konania

konštatoval, že v tu posudzovanej veci síce ide o správne konanie, ktorého podkladom bol aj onen protokol v spojení s dodatkom, avšak nie jeho nariadenia časť.

9. Správny súd zároveň uviedol, že protokol v spojení s dodatkom nebol jediným podkladom v správnom konaní o uložení sankcie (ako argumentoval aj sám žalobca v podanej žalobe), keď okrem neho správne orgány v konaní preukázateľne vychádzali aj z ďalších podkladov, a to konkrétne z pracovných zmlúv dotknutých zamestnancov v znení ich dodatkov a dohôd o zmene pracovných zmlúv, z výplatných pásov, z knihy služieb, zo zmluvy o poskytovaní strážnej služby, zo zmluvy č. 0105-1/2009 o poskytovaní strážnej a bezpečnostnej služby, z oznámenia o začatí správneho konania, z vyjadrenia žalobcu k tomuto oznámeniu, zo stanoviska inšpektorky práce, ako aj z ďalších skutkových zistení a dôkazov. Na základe uvedeného preto správny súd nevzhladol dôvod na prerušenie súdneho konania z dôvodu zrušenia tohto protokolu a návrh žalobcu na prerušenie konania zamietol.

10. Správny súd dospel k záveru, že súdne konanie v ním (tu) posudzovanej veci sa týka prieskumu rozhodnutia žalovaného a prvostupňového orgánu, ktoré boli vydané v konaní o uložení pokuty za porušenie povinností žalobcu v zmysle Zákonníka práce a v tomto konaní bol predmetný protokol iba jedným z podkladov, pretože správne orgány pri posudzovaní porušenia povinností žalobcom a následnom ukladaní pokuty vychádzali okrem protokolu aj z iných dôkazov (identifikované v bode vyššie). Zrušenie protokolu preto samo o sebe podľa správneho súdu nespôsobilo nezákonnosť rozhodnutí vydaných v konaní o uložení pokuty za porušenie povinností žalobcu v zmysle Zákonníka práce, a teda automaticky nebolo dôvodom na zrušenie rozhodnutí správnych orgánov. Vzhľadom na uvedené, ako aj s ohľadom na znenie § 135 SSP, kedy je pre rozhodnutie súdu rozhodujúci stav v čase vyhlásenia rozhodnutia orgánu verejnej správy, ktoré neobsahuje výnimku týkajúcu sa správnych žalôb vo veci správneho trestania, správny súd konštatoval, že napadnuté rozhodnutie a jemu predchádzajúce rozhodnutie o uložení pokuty sú spôsobilým predmetom prieskumu.

11. Správny súd v posudzovanej veci ako kľúčovú identifikoval otázku, či prvostupňový orgán a žalovaný náležite posúdili, či zo strany žalobcu došlo k porušeniu povinností podľa § 120 Zákonníka práce, na základe porušenia ktorých mu bola uložená pokuta vo výške 1.000,- Eur.

12. V tejto súvislosti správny súd zdôraznil, že zamestnávateľ je v zmysle § 43 ods. 1 písm. a) Zákonníka práce povinný v pracovnej zmluve uviesť nielen druh práce, na ktorý zamestnanca prijíma, ale aj stručnú charakteristiku druhu práce. Táto je podkladom aj pre určenie stupňa náročnosti práce na pracovnom mieste. Zamestnávateľ je povinný zaradiť pracovné miesto zamestnanca do stupňa náročnosti zodpovedajúceho najnáročnejšej činnosti, ktorú je zamestnanec podľa pracovnej zmluvy povinný vykonávať. Jediným kritériom je teda náročnosť práce, ktorej vykonávanie zamestnávateľ od zamestnanca vyžaduje na pracovnom mieste a iné skutočnosti (napr. odbornosť) sú v tomto prípade irelevantné.

13. Správny súd v nadväznosti na argumentáciu žalobcu nespochybnil, že subjektom, ktorý má oprávnenie (a povinnosť) priradiť každému pracovnému miestu stupeň náročnosti, je výlučne zamestnávateľ. Z obsahu administratívneho spisu vyplynulo, že v priebehu inšpekcie zabezpečil prvostupňový správny orgán k zamestnancom žalobcu (A. P., E. J.) ich pracovné zmluvy, na základe ktorých mali zamestnanci žalobcu vykonávať okrem iných pracovných činností uvedených pod bodom 1. - 3. aj pracovné činnosti uvedené pod bodom 4. „preventívna činnosť v určenom objekte formou celkovej obhliadky a vizuálnej kontroly objektu pred odchodom“ a bodom 5. „monitorovanie kamerového systému, EZS a EPS, pričom v prípade narušenia objektu - vyznenie zásahovej skupiny PCO a PZ SR a pri vzniku požiaru privolanie Hasičského zboru SR, týmto poskytovať potrebnú súčinnosť“. V predložených pracovných zmluvách bol zároveň dohodnutý druh práce „strážna a informačná služba, ochrana majetku, osôb a protipožiarna ochrana v určených objektoch v zmysle platných právnych predpisov v SR“. Správny súd sa s ohľadom na uvedené nestotožnil s argumentáciou žalobcu o tom, že jeho zamestnanci vykonávali len činnosť informátora.

14. Na základe uvedeného žalovaný podľa správneho súdu správne uzavrel, že súhrn pracovných činností zamestnancov žalobcu tak, ako bol uvedený v pracovných zmluvách a ich dodatkoch a zmenách, nebolo možné priradiť medzi základné, manipulačné, pomocné či prípravné práce vykonávané podľa postupov alebo pokynov nadriadeného. Správny súd tiež zdôraznil, že zo žalobcom predloženej evidencie pracovného času jeho zamestnancov na kontrolovanom pracovisku vyplynulo, že títo vykonávali službu označenú ako „bezpeč. a infor. služba“, ktorá skutočnosť bola v rozpore s tvrdením žalobcu o vykonávaní výlučne informačnej služby jeho zamestnancami. Žalovaný zároveň celkom správne poukázal na nejasnosť ohľadne skutočností, v čom by spočívala výlučne informačná činnosť zamestnancov žalobcu počas ich nočnej služby. V administratívnom konaní bolo tiež preukázané, že zamestnanci žalobcu vykonávali prácu, ktorá nemohla byť zaradená do prvého stupňa náročnosti práce vzhľadom k tomu, že si vyžadovala odbornú spôsobilosť, ako vyplynulo z pracovných zmlúv a evidencie

služieb predloženej ako evidencie pracovného času, v ktorej bolo uvedené číslo preukazu odbornej spôsobilosti zamestnancov, ako aj číslo licencie zamestnávateľa. Správny súd zároveň podotkol, že pokiaľ by títo zamestnanci žalobcu na kontrolovanom pracovisku nevykonávali činnosť v zmysle zákona č. 473/2005 Z. z., teda i bezpečnostnú službu, na výkon ktorej je predpokladom splnenie podmienok odbornej spôsobilosti, nie je podľa správneho súdu zrejmé (a zodpovedajúce logike), prečo by sa obaja pri výkone svojej pracovnej činnosti identifikovali práve preukazom o dosiahnutí odbornej spôsobilosti, ktorý pri výkone ich činnosti na základe vyjadrení žalobcu nebol potrebný.

15. Ako nedôvodnú vyhodnotil správny súd i námietku, že žalovaný nedostatočne zistil skutkový stav s ohľadom na to, že nebolo vykonané ním navrhované dokazovanie (výsluch zástupcu odberateľa O.. C. E. SBS PEGAS, výsluchy zamestnancov a zástupkyne žalobcu O.. W. T.). Konštatoval, že pokiaľ správne orgány na základe vykonaného dokazovania mali dostatočne a bezpochybne preukázaný skutkový stav vo veci spáchania správneho deliktu žalobcom, neboli povinné vykonávať aj ďalšie dokazovanie navrhované žalobcom, a teda nemohlo dôjsť k porušeniu, ktoré by zakladalo nezákonnosť ich rozhodnutí, prípadne porušenie princípu materiálnej pravdy.

III. Kasačná sťažnosť žalobcu, stanoviská účastníkov

A/

16. Sťažovateľ (žalobca) podal voči napadnutého rozsudku v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť z dôvodov, že správny súd nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces (§ 440 ods. 1 písm. f) SSP), nesprávne právne vec posúdil (§ 440 ods. 1 písm. g) SSP) a odklonil sa od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu (§ 440 ods. 1 písm. h) SSP). Navrhol, aby kasačný súd zrušil rozsudok správneho súdu a vec mu vrátil na nové konanie a rozhodnutie.

17. Kasačný súd v stručnosti rekapituluje sťažnostné body:

- z odôvodnenia napadnutého rozsudku nie je zrejmé, aké úvahy viedli správny súd k záveru, že rozhodnutie žalovaného je v súlade so zákonom. Ak sťažovateľ v konaní pred správnym súdom uplatnil námietky, s ktorými sa správny súd v odôvodnení náležite nevysporiadal, je nutné napadnutý rozsudok považovať za nepreskúmateľný pre nedostatok dôvodov,

- správny súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci. Svoje rozhodnutie založil na právnom názore, že zrušenie protokolu samo osebe nespôsobilo nezákonnosť rozhodnutí vydaných v konaní o uložení pokuty za porušenie povinností sťažovateľa, a teda automaticky nebolo dôvodom na zrušenie nadväzujúcich rozhodnutí správnych orgánov. Svoje závery rovnako nesprávne podložil i znením § 135 SSP, v zmysle ktorého je pre rozhodnutie súdu rozhodujúci stav v čase vyhlásenia rozhodnutia orgánu verejnej správy,

- sťažovateľ s uvedenými závermi správneho súdu nesúhlasí a zdôrazňuje, že z rozsudku Správneho súdu v Banskej Bystrici zo dňa 12.09.2024, sp. zn. 1S/21/2024-18 jednoznačne vyplýva nezákonnosť protokolu v spojení s dodatkom, ktorý bol podkladom na vydanie napadnutého rozhodnutia. To znamená, že dotknuté konanie o uložení pokuty sa začalo na základe nezákonného podkladu, resp. neexistuje podklad, na základe ktorého sa začalo konanie o uložení sankcie voči sťažovateľovi,

- z ustanovení § 13 ods. 2, 14 ods. 4 písm. b) zákona o inšpekcii práce vyplýva, že výkon inšpekcie je ukončený prerokovaním protokolu, pričom zákon presne stanovuje, aké náležitosti musí protokol o vykonaní inšpekcie práce obsahovať. Zamestnávateľ ako subjekt podliehajúci inšpekcii práce má právo vyjadriť sa ku všetkým skutočnostiam uvedeným v protokole o výsledku inšpekcie práce,

- ak v prejednávanej veci nebol vydaný protokol v zmysle ustanovení zákona o inšpekcii práce, nemohli byť u sťažovateľa zistené ani žiadne nedostatky odôvodňujúce začatie konania pre spáchanie správneho deliktu. Zároveň ak protokol nebol vydaný, tento automaticky nebol so sťažovateľom ani prerokovaný, a teda nemal možnosť vyjadriť sa k prípadným zisteným nedostatkom. Čo je však podľa sťažovateľa kľúčové, v zmysle § 14 ods. 4 zákona o inšpekcii práce ani nemohlo dôjsť k ukončeniu výkonu inšpekcie práce, a preto je napadnuté rozhodnutie v tomto smere predčasné,

- podkladom na vydanie správnu žalobou napadnutého rozhodnutia žalovaného boli dôkazy získané v rozpore s ustanovením § 3 ods. 1 a § 34 ods. 1 Správneho poriadku, ako aj ustanoveniami Trestného poriadku. Správny súd sa v napadnutom rozsudku žiadnym spôsobom nevyrovnal s námietkou sťažovateľa, že vo veciach správneho trestania je nutné aplikovať základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku a základné zásady ukladania trestov podľa Trestného zákona. Nerešpektovanie zásady zákonnosti dôkazov získaných štátnymi orgánmi otvára dvere svojvôli a nezákonnosti,

- sťažovateľ si je vedomý, že podľa § 135 ods. 1 SSP správny súd vychádza z takého právneho a skutkového stavu, aký tu bol v čase rozhodovania orgánu verejnej správy. Je tomu však iba potiaľ, pokiaľ sa nevezmú do úvahy širšie súvislosti rozhodovania správnych súdov v špecifickom skutkovom

kontexte, ktorý nastal aj v práve rozhodovanej veci. Správne trestanie je v rámci správneho súdnictva pritom špecifické tým, že sa uplatňuje plná jurisdikcia správneho súdu,

- citujúc relevantnú časť odôvodnenia rozsudku Najvyššieho správneho súdu SR zo dňa 24.02.2022, sp. zn. 5Svk/4/2021 publikovaného v Zbierke stanovísk a rozhodnutí NSS SR pod č. 21/2022 uvádza, že ustanovenie § 135 ods. 1 SSP nedopadá na všetky situácie, ktoré môžu v správnom súdnom konaní nastať. V tejto súvislosti Najvyšší správny súd príkladmo uviedol, cit: „...správny súd, napriek zneniu ustanovenia § 135 ods. 1 SSP, nevychádza zo skutkového a právneho stavu v čase právoplatnosti napadnutého rozhodnutia orgánu verejnej správy ani v rámci správnej žaloby vo veciach správneho trestania a to vzhľadom na uplatňujúcu sa plnú jurisdikciu v tomto osobitnom type správnej žaloby“,

- správny súd postupoval nesprávne, keď sa formalisticky pridržal § 135 ods. 1 SSP aj z dôvodu, že rozhodovanie o správnej žalobe o preskúmanie zákonnosti protokolu predstavovalo vo vzťahu k rozhodovaniu o predmetnej správnej žalobe predbežnú otázku. Správny súd bol preto v posudzovanej veci povinný zohľadniť aj svoj rozsudok zo dňa 12.09.2024, sp. zn. 1S/21/2024 týkajúci sa zákonnosti protokolu v spojení s dodatkom. Vydanie označeného rozsudku mu pritom bolo v konaní známe a tento obsahoval skutočnosti podľa názoru sťažovateľa spôsobilé ovplyvniť rozhodnutie správneho súdu v tu posudzovanej veci. Správny súd ich mal zohľadniť aj s poukazom na § 120 písm. a) SSP, kedy súd nie je viazaný skutkovým stavom zisteným orgánom verejnej správy a môže vykonať ďalšie dokazovanie, ak to považuje za nevyhnutné na rozhodnutie vo veci,

- správny súd nesprávne aplikoval závery rozsudku Najvyššieho správneho súdu SR zo dňa 24.02.2022, sp. zn. 5Svk/4/2021, ako aj závery rozsudku Najvyššieho správneho súdu SR zo dňa 14.04.2022, sp. zn. 1Sak/5/2021, čím sa odklonil od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu.

B/

18. Žalovaný vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti uviedol, že sa v plnom rozsahu stotožňuje s obsahom odôvodnenia napadnutého rozsudku, ktorý považuje za vecne správny a zákonný. Kasačnú sťažnosť navrhuje zamietnuť ako nedôvodnú.

IV. Právne posúdenie veci kasačným súdom

19. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (ďalej aj „kasačný súd“) preskúmal napadnutý rozsudok v medziach sťažnostných bodov (§ 438 ods. 2, § 445 ods. 1 písm. c), ods. 2 SSP); kasačný súd neviazaný rozsahom a dôvodmi v prípadoch podľa § 195 SSP), pričom po zistení, že kasačná sťažnosť bola podaná oprávnenou osobou v zákonnej lehote (§ 442 ods. 1, § 443 ods. 2 písm. a) SSP) a že ide o rozhodnutie, proti ktorému je kasačná sťažnosť prípustná (§ 439 ods. 1 SSP), zohľadniac § 455 SSP nenariadil pojednávanie a po neverejnej porade senátu jednomyselne dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná, a preto ju podľa § 461 SSP zamietol týmto rozsudkom, ktorý po predchádzajúcom zverejnení termínu verejne vyhlásil dňa 29. októbra 2025.

20. Sťažovateľ v podanej kasačnej sťažnosti vymedzil predmet konania tak, že kasačný súd bol postavený pred úlohu posúdiť správnosť záverov napadnutého rozsudku o zákonnosti preskúmaného rozhodnutia v súvzťažnosti na závery správneho súdu obsiahnuté v rozsudku (sp. zn. 1S/21/2024), ktorým bol protokol z dotknutej inšpekcie práce vykonanej u sťažovateľa zrušený.

21. Kasačný súd v rámci teoretických východísk posudzovania sťažovateľovej námietky nesprávneho právneho posúdenia veci v prvom rade zdôrazňuje, že inšpekcia je konaním a postupom správneho orgánu, ktorým dochádza predovšetkým k zisťovaniu skutkového stavu. Inšpekciou zistené skutočnosti slúžia ako podklad pre ďalší postup správneho orgánu, najmä pre rozhodnutie o tom, či má byť začaté vo veci správne konanie, spravidla o uložení sankcie za zistené nedostatky. Výsledky inšpekcie sú zhrnuté v protokole, ktorého náležitosti stanovuje § 14 zákona o inšpekcii práce.

22. Protokol je najzásadnejším z dôkazných prostriedkov, z ktorých orgán inšpekcie práce vychádza v začatom správnom konaní. Z hľadiska formy ide o dokument obsahujúci zhrnutie dôkazov a zistení z vykonanej inšpekcie, ich vyhodnotenie aj s právnou kvalifikáciou, a tiež opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov, ktoré sa ukladajú zamestnávateľovi. Vydanie protokolu a jeho prejednanie s kontrolovaným subjektom samozrejme nezbavuje správny orgán povinnosti vykonať v následne začatom správnom konaní dokazovanie, ak sa ukáže potreba určité skutkové zistenia doplniť, objasniť, prípadne odstrániť vzniknuté rozpory. Výsledky doplneného dokazovania a všetko čo vyšlo najavo, musí správny orgán vyhodnotiť a vec v súlade so zákonom právne posúdiť.

23. Protokol (s prípadným dodatkom) obsahuje a kvalifikuje len predbežné zistenia, z ktorých a nielen z ktorých následne vychádza ďalšie konanie, najmä konanie o uložení pokuty. Nemá formálne znaky rozhodnutia a nie je vydaný v rámci správneho konania (por. rozsudky Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 10Sžk/47/2017 z 28.08.2018, sp. zn. 3Sžk/4/2018 z 21.11.2018).

24. Z uznesenia veľkého senátu Najvyššieho správneho súdu vo veci sp. zn. 19SVs/2/2022 zo dňa 4. decembra 2023, ako aj zo zrušujúceho rozsudku Najvyššieho správneho súdu sp. zn. 6Ssk/142/2023

zo dňa 28. marca 2024, ktorými bol správny súd v konaní o preskúmanie zákonnosti protokolu z inšpekcie práce sp. zn. 1S/21/2024 viazaný, vyplýva, že aj protokol z inšpekcie práce môže podliehať súdnemu preskúmaniu v tej časti, v ktorej ukladá konkrétnu povinnosť, ktorej splnenie by predstavovalo bezprostredný zásah do právneho postavenia kontrolovaného subjektu. V záveroch rozsudku sp. zn. 1S/21/2024 zo dňa 12. septembra 2024 správny súd uvedené reflektoval a okrem iného konštatoval nasledovné:

„Ako dôvodnú žalobnú námietku, ktorá odôvodňuje zrušenie Protokolu, však správny súd vyhodnotil námietku prekročenia právomocí žalovaného pri nariadení opatrení odstrániť zistené nedostatky - v bode 3 a 4 Protokolu, t. j. povinnosti vyplatiť dotknutým zamestnancom rozdiel medzi poskytnutou mzdou za obdobie september 2020 až február 2021 a sumou minimálneho mzdového nároku ustanoveného pre pracovné miesto v rámci druhu práce dohodnutého v pracovnej zmluve. Žalovaný pochybil pri ukladaní opatrení, keď inšpektor práce v Protokole žalobcovi nariadil také povinnosti, pri ukladaní ktorých prekročil rámec jeho oprávnení daných ustanovením § 12 ods. 2 písm. b) zákona č. 125/2006 Z. z., ako to vyplýva zo záväzného právneho názoru Najvyššieho správneho súdu SR vysloveného v zrušujúcom rozsudku v tejto veci. V tejto súvislosti možno poukázať aj na rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 2Sžk/3/2016 z 24.10.2019, v ktorom najvyšší súd zdôraznil, že „oprávnenia inšpektora majú preventívny, nie sankčný charakter. Eventuálne vyvodzovanie administratívnej zodpovednosti za zistené a preukázané nedostatky neprináleží inšpektorovi, ale správnemu orgánu na to príslušnému podľa § 19 zákona č. 125/2006 Z. z., ktorý nie je zisteniami uvedenými v protokole viazaný, tento je povinný riadne zistiť skutkový stav“. Uložené opatrenia v Protokole vybočujú z rozsahu oprávnení inšpektora práce podľa § 12 ods. 2 Zákona o inšpekcii práce, keď účelom tohto ustanovenia je síce zabezpečiť dodržiavanie právnych predpisov, ktoré upravujú pracovnoprávne a štátnozamestnanecké vzťahy (uložením povinnosti odstrániť zistené nedostatky), avšak nie takým spôsobom, ktorý zodpovedá skôr autoritatívnemu uloženiu konkrétnej povinnosti v pracovnoprávnom spore civilným súdom (povinnosti plniť) ako opatreniu preventívneho charakteru, a to navyše bez možnosti opravného prostriedku. Najvyšší správny súd SR v zrušujúcom rozsudku uviedol: „Charakter protokolu ale najmä charakter oprávnení inšpektora práce podľa § 12 ods. 2 zákona o inšpekcii práce indikuje jednak potrebu akútneho riešenia inšpektorom zistených nedostatkov v záujme predchádzania väčším škodám, jednak istú provizórnosť (v zmysle opaku definitívny) resp. dočasnosť ním nariadených opatrení. V konečnom dôsledku, protokol je podkladom pre rozhodnutie v správnom konaní, v ktorom však správny orgán nemá kompetenciu uložiť kontrolovanému subjektu povinnosť obsahovo identickú s predmetom konania v pracovnoprávnom spore. Správny orgán nemá napríklad právomoc rozhodnúť ani o ne/platnosti skončenia pracovného pomeru, ani o nárokoch zamestnanca z neplatného skončenia pracovnoprávneho vzťahu.“ Vzhľadom na povahu uložených opatrení (keď inšpektor práce žalobcovi uložil povinnosť vyplatiť zamestnancom peňažné plnenie v stanovenej dostatočne určitej, resp. určiteľnej výške s presne stanoveným termínom plnenia), povinnosti, ktoré inšpektor práce v Protokole žalobcovi nariadil (v danej časti), prekročili rámec jeho oprávnení daných ustanovením § 12 ods. 2 písm. b) Zákona o inšpekcii práce, teda Protokol je výsledkom nesprávneho právneho posúdenia veci.

Správny súd, rešpektujúc vyslovený právny názor kasačného súdu, po preskúmaní Protokolu (v znení jeho Dodatku č. 1) v časti opatrení v bode 2, 3 a 4 Protokolu, vzhľadom na povahu (obsahovú náplň) opatrení uložených v bode 3 a 4 Protokolu, správnu žalobou napadnutý Protokol aplikujúc ustanovenie § 191 ods. 1 písm. c) SSP zrušil a vrátil vec žalovanému na ďalšie konanie v zmysle § 191 ods. 4 SSP.“ 25. Z citovaných bodov 25 a 26 rozsudku správneho súdu vo veci 1S/21/2024 zo dňa 12. septembra 2024 vyplýva, že hoci súd preskúmal a ako nezákonnú vyhodnotil len nariadenia časti protokolu (podľa bodov 3 a 4 protokolu), v ktorých uložil inšpektorát práce povinnosť vyplatiť dotknutým zamestnancom zistený mzdový rozdiel, vo výroku rozsudku rozhodol o zrušení celého Protokolu Inšpektorátu práce Žilina č. IZA-66-30-2.3/P-B24, 25-21 zo dňa 12. augusta 2021 v znení jeho dodatku č. 1 zo dňa 26. augusta 2021 a vrátil mu vec na ďalšie konanie.

26. Kasačný súd s poukazom na závery uznesenia veľkého senátu Najvyššieho správneho súdu vo veci sp. zn. 19SVs/2/2002 zo dňa 4. decembra 2023 zdôrazňuje, že v právomoci správneho súdu nie je preskúmať tie časti protokolu z inšpekcie práce, v ktorých sa kontrolovanému subjektu neukladajú konkrétne povinnosti niečo plniť, dať, konať alebo niečo sa zdržať, ktoré by sa bezprostredne dotýkali alebo mohli dotýkať práv, právom chránených záujmov alebo povinností kontrolovanej fyzickej alebo právnickej osoby. Protokol ako formalizovaný záznam zistení z vykonanej inšpekcie, identifikovaných nedostatkov a prípadných postupov na zosúladenie kontrolovaných procesov s právnymi predpismi totiž nie je spôsobilý zasiahnuť do právneho postavenia kontrolovanej fyzickej alebo právnickej osoby a preto je zo súdneho preskúmania vylúčený (§ 7 písm. b/ SSP). Rozhodnutím o zrušení protokolu z inšpekcie

práce v celom rozsahu, teda nad rámec povinností uložených kontrolovanému v prijatých opatreniach, správny súd prekračuje svoje právomoci.

27. Kasačný súd sa stotožňuje so záverom správneho súdu, že neskoršie zrušenie predtým riadne prerokovaného protokolu v správnom súdnom konaní v okolnostiach prípadu nerobí predchádzajúci postup orgánov inšpekcie práce v sankčnom konaní zmätočným a porušujúcim právo sťažovateľa na spravodlivý proces. Kasačný súd nevidí dostatočný dôvod, pre ktorý by spomenuté rozhodnutie správneho súdu o zrušení celého protokolu (vydané čiastočne ultra vires) malo mať za následok nezákonnosť rozhodnutí v konaní o uloženie pokuty. Najmä ak platí už uvedené, že protokol je len jedným z podkladov konečného rozhodnutia v sankčnom konaní predstavujúci zhrnutie zisťovacej časti vykonanej inšpekcie práce, ktorého účelom je okrem iného poskytnúť kontrolovanému subjektu predbežný obraz o nedostatkoch zistených v priebehu inšpekcie a umožniť mu zaujať k nim stanovisko. Paušálne zrušenie protokolu v správnom súdnom konaní neanuluje jednotlivé skutkové zistenia ani dôkazy v protokole zaznamenané, ktoré mimo protokolu neprestávajú existovať. Zrušenie protokolu preto neznamená zmarenie výsledkov vykonanej inšpekcie.

28. Kasačný súd v nadväznosti na uvedené zdôrazňuje, že zistenia smerodajné pre stotožnenie charakteru pracovnej činnosti dotknutých zamestnancov a následné overenie správnosti jej zaradenia do konkrétneho stupňa náročnosti pracovných miest a z toho plynúce inšpektormi vytýkané nedostatky mali svoj základ v širokom penze v konaní obstaraných písomných podkladov. Išlo najmä o pracovné zmluvy dotknutých zamestnancov v znení ich dodatkov a dohôd o zmene pracovných zmlúv, výplatné pásky, knihy služieb, evidenciu pracovného času, zmluvy o poskytovaní strážnej a bezpečnostnej služby či existenciu preukazov zamestnancov o dosiahnutí odbornej spôsobilosti na výkon bezpečnostnej služby. Na základe týchto dôkazov bolo možné skutkový stav bezpečne ustáliť.

29. Nemožno sa preto stotožniť s argumentáciou sťažovateľa, že ak bol v danej veci správnym súdom zrušený protokol o inšpekcii práce, nemohli byť u sťažovateľa zistené ani žiadne nedostatky odôvodňujúce začatie konania pre spáchanie správneho deliktu. Kasačný súd pripomína, že zrušením protokolov sa na skutkovom stave nič podstatné nezmenilo, kontrolou zistené nedostatky zrušením protokolu nepominuli, rovnako ako nezanikli ostatné podklady, o ktoré žalovaný svoje závery opiera.

30. Kasačný súd ďalej podotýka, že odôvodnenie napadnutého rozsudku obsahuje v bodoch 35. - 36. vyčerpávajúcu úvahu správneho súdu o tom, prečo konanie, v ktorom sa preskúmaval protokol z inšpekcie, nevytvorilo predbežnú otázku pre (tu) vedené konanie a ako zrušenie protokolu ako celku dopadá na zákonnosť konečného rozhodnutia vo veci. Úvaha správneho súdu je v tomto ohľade logická a preskúmateľná. Rovnaké platí aj pre ostatnú časť odôvodnenia, kde sa správny súd podrobne vysporiadal s námietkami žalobcu ohľadne charakteru pracovnej činnosti dotknutých zamestnancov v kontexte jej priradenia pod stupeň náročnosti práce. Správny súd v bodoch 38. - 39. odôvodnenia príliehavo objasnil, z akých dôvodov sa stotožnil so žalovaným v závere, že doklady a skutočnosti zistené a získané v administratívnom konaní nepreukázali skutočnosť, že činnosť zamestnancov sťažovateľa spočívala iba v informačnej službe, teda nevyvrátili skutočnosti zistené v priebehu vykonanej inšpekcie práce. Kasačný súd preto neprisvedčil ani námietke sťažovateľa, že z odôvodnenia napadnutého rozsudku nie je zrejmé, aké úvahy viedli správny súd k záveru, že rozhodnutie žalovaného je v súlade so zákonom.

31. Pokiaľ ide o námietku sťažovateľa o nenáležitom poukazaní správneho súdu na dikciu ustanovenia § 135 ods. 1 SSP, v zmysle ktorého správny súd vychádza z takého právneho a skutkového stavu, aký tu bol v čase rozhodovania orgánu verejnej správy, kasačný súd znovu zdôrazňuje, že zrušením protokolu z inšpekcie práce v časti presahujúcej uloženie povinnosti vyplatiť dotknutým zamestnancom rozdiel v mzdových nárokoch, sa na rozhodnom skutkovom a právnom stave pre posúdenie veci nič podstatné nezmenilo, pretože z materiálneho hľadiska neprestali jednotlivé dôkazy a zistenia zosumarizované zrušením protokolu existovať a byť zákonným podkladom pre rozhodnutia o sankcii.

32. Námietku odklonu správneho súdu od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu (naviazanú na namietanú nesprávnu aplikáciu ustanovenia § 135 ods. 1 SSP a absenciu viazanosti rozhodnutím o predbežnej otázke) kasačný súd vyhodnotil ako nedôvodnú. Predovšetkým rozhodnutie správneho súdu o zrušení protokolu z inšpekcie práce v okolnostiach prípadu nie je rozhodnutím o predbežnej otázke vo vzťahu ku konaniu o uloženie sankcie za zistené porušenia zákona. Kasačný súd nespochybuje, že konanie a rozhodnutie o uložení sankcie v predmetnej veci spadá do režimu správneho trestania, a vzhľadom na uplatňujúcu sa plnú jurisdikciu, nie je správny súd v týchto veciach aj v zmysle sťažovateľom citovaných rozsudkov kasačného súdu viazaný skutkovým a právnym stavom v čase právoplatnosti napadnutého rozhodnutia orgánu verejnej správy. Závery správneho súdu o zákonnosti napadnutého rozhodnutia o uložení sankcie však nestáli na tom, či bol protokol z inšpekcie práce v čase rozhodnutia o sankcii v súlade so zákonom, ale vychádzali z posúdenia, či zhromaždené

podklady rozhodnutia mimo samotného protokolu dostatočne odôvodňovali záver o spáchaní správneho deliktu sťažovateľom. Ak sťažovateľ namietal, že správny súd opomenul aplikovať judikatúru vo veci viazanosti rozhodnutím o predbežnej otázke, kasačný súd opätovne pripomína, že pokiaľ správny súd nedospel k záveru o previazanosti formálnej existencie protokolu so zákonnosťou konečného rozhodnutia v administratívnom sankčnom konaní, rozhodnutie správneho súdu o zrušení protokolu ho pri tu vyslovenom posúdení veci nezaväzovalo. To značí, že preskúmané rozhodnutie a skutkový stav tak, ako bol zistený, je spôsobilý obstať aj po zrušení protokolu a je postačujúci na prijatie záveru o porušení povinností sťažovateľom, rezultujúceho do vydania rozhodnutia o uložení pokuty vo výške 1.000 eur. Tento záver považuje kasačný súd z vyššie uvedených dôvodov za správny a náležite zdôvodnený.

33. Kasačný súd konštatuje, že správny súd sa v rozhodnutí riadne vysporiadal so všetkými pre vec zásadnými námietkami a nenechal otvorenú žiadnu spornú otázku, riešenie ktorej by zostalo na kasačnom súde, a preto námietky uvedené v kasačnej sťažnosti vyhodnotil ako bezpredmetné, ktoré neboli spôsobilé spochybníť vecnú správnosť rozhodnutia. Vzhľadom na to, že žiaden sťažnostný bod nebol dôvodný, kasačnú sťažnosť podľa § 461 SSP zamietol.

34. O náhrade trov kasačného konania rozhodol kasačný súd tak, že sťažovateľovi, ktorý v tomto konaní nemal úspech, ich náhradu nepriznal (§ 467 ods. 1 SSP a analogicky podľa § 167 ods. 1 SSP) a žalovanému náhradu trov konania nepriznal, lebo to nemožno spravodlivo požadovať (§ 467 ods. 1 SSP a analogicky podľa § 168 SSP).

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

V právomoci správneho súdu nie je preskúmať tie časti protokolu z inšpekcie práce, v ktorých sa kontrolovanému subjektu neukladajú konkrétne povinnosti niečo plniť, dať, konať alebo niečoho sa zdržať, ktoré by sa bezprostredne dotýkali alebo mohli dotýkať práv, právom chránených záujmov alebo povinností kontrolovanej fyzickej alebo právnickej osoby. Protokol ako formalizovaný záznam zistení z vykonanej inšpekcie, identifikovaných nedostatkov a určených spôsobov na zosúladenie kontrolovaných procesov s právnymi predpismi totiž nie je spôsobilý zasiahnuť do právneho postavenia kontrolovanej fyzickej alebo právnickej osoby a preto je zo súdneho preskúmania vylúčený (§ 7 písm. b/ SSP). Rozhodnutím o zrušení protokolu z inšpekcie práce v celom rozsahu, teda nad rámec povinností uložených kontrolovanému v prijatých opatreniach, správny súd prekračuje svoje právomoci.

Poučenie:

Proti tomuto rozhodnutiu opravný prostriedok nie je prípustný.