

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 7Ssk/108/2023
Identifikačné číslo súdneho spisu: 5022200271
Dátum vydania rozhodnutia: 30. 04. 2024
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: Mgr. Michal Novotný
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2024:5022200271.1

Uznesenie

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky vo veci žalobkyne: protectus s. r. o., IČO: 36 528 170, Novozámocká 224, Nitra, zastúpený: Advokátska kancelária Mandzák a spol., s.r.o., IČO: 35 943 882, Zámocká 5, Bratislava, proti žalovanému: Inšpektorát práce Žilina, Hlavná 451/2, Žilina, o ochranu pred iným zásahom, o kasačnej sťažnosti žalobkyne proti uzneseniu Krajského súdu v Žiline č. k. 22 Sa 11/2022-123 z 13. apríla 2023 takto

rozhodol:

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

odôvodnenie:

I.

Administratívne konanie a konanie pred správnym súdom

1. Z administratívnych spisov žalovaného vyplýva, že žalobkyňa je obchodnou spoločnosťou, ktorá iným osobám poskytuje tzv. strážnu službu, v rámci ktorej zamestnanci žalobcu vykonávajú prácu v objektoch týchto osôb. Jedným z takýchto objektov bol v marci 2022 aj objekt „Rozvodňa veľmi vysokého napätia Varín“ spoločnosti Slovenská elektrizačná prenosová sústava, a.s., IČO: 35 829 141. Inšpektori práce žalovaného vykonali na tomto pracovisku 10. marca 2022 inšpekciu práce. Nachádzala sa tam jedna kontrolovaná osoba - zamestnanec žalobkyne K. Z., ktorý vykonával prácu „stráženie objektu“.

2. Prípisom z 28. marca 2022 žalovaný informoval žalobkyne, že inšpekcia bude ďalej zameraná na dodržiavanie pracovnoprávných predpisov a kontrolovaným obdobím bude september 2021 až február 2022. Podľa § 12 ods. 1 písm. d) a § 16 ods. 2 písm. a) zákona č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce v znení neskorších predpisov ju zároveň vyzval na prípravu a predloženie dokladov potrebných k vykonaniu inšpekcie (pracovné zmluvy s dodatkami, ktoré sa týkali uvedeného objektu, opis druhu práce, evidencia pracovného času, kniha služieb, doklady o mzde a zážkoch, priradenie stupňov náročnosti práce a niektoré ďalšie podklady). Žalobkyňa tieto doklady nepredložila, preto inšpektori práce 16. mája 2022 vyhotovili protokol z inšpekcie práce, v ktorom kvôli nepredloženiu dokladov neurobili žiadne zistenia, ani neuložili žiadne opatrenia. Konštatovali však, že žalobkyňa nedodržala povinnosť podľa § 16 ods. 2 písm. a) zákona č. 162/2006 Z. z. Žalobkyňa vo vyjadrení k protokolu považovala výzvu na predloženie dokladov za nezákonnú a šikanóznou.

3. Žalobkyňa podala žalobu proti výzve na predloženie dokladov z 28. marca 2022, ktorú považovala za iný zásah orgánu verejnej správy. V nej žiadala, aby správny súd zakázal žalovanému pokračovať v nezákonnom postupe, pri ktorom vydal túto výzvu, a aby mu uložil obnoviť stav pred týmto zásahom. Namietala, že výzva predstavuje tzv. fishing expedition a je šikanózna s cieľom „loviť“ informácie a hľadať nedostatky. Osobitne v tejto súvislosti zdôraznila, že sa proti nej vykonávajú ďalšie tri inšpekcie práce. Poukázala pritom na judikatúru Najvyššieho správneho súdu Českej republiky a Najvyššieho súdu Slovenskej republiky. Výzva podľa žalobkyne nebola riadne odôvodnená, nesleduje legitímny cieľ, a preto mala za to, že nemôže efektívne vykonávať svoje právo na obhajobu. Zároveň žiadala vykonať výsluch osôb, ktoré nariadili a vykonali inšpekciu.

4. Správny súd tu napadnutým uznesením č. k. 22 Sa 11/2022-123 podľa § 261 SSP zamietol túto žalobu. Ustálil, že výzvu je možné posúdiť ako iný zásah orgánu verejnej správy, no zdôraznil, že v priamo v priestoroch žalobkyne sa uskutočnila len jedna kontrola. Nezistil, že by ďalší postup žalovaného, ktorým vyzýval na predloženie dokladov, zasahoval alebo obmedzoval bežnú činnosť žalobkyne. Podľa správneho súdu žalovaný vo výzve presne stanovil, v akom rozsahu sa bude inšpekcia realizovať. Jeho postup tak nepovažoval za tzv. fishing expedition. Inšpekcia práce bola vedená na konkrétne zamerané ciele s presne vymedzeným časovým obdobím. Za nepodstatné považoval správny súd aj to, že sa voči žalobkyňi vykonávajú ďalšie tri inšpekcie. Zdôraznil, že žalovaný je zo zákona splnomocnený na kontrolu nelegálnej práce a zamestnávania a je poverený dozorom nad dodržiavaním pracovnoprávných vzťahov. Žalobkyňa je jednou z najväčších súkromných bezpečnostných služieb v Slovenskej republike, a tak len z toho, že voči nej v danom čase prebiehali ďalšie tri inšpekcie, nevyplýva, že by sa voči nej viedla cielená a celoplošná kontrola. Vo výzve žalovaný podľa správneho súdu nežiadal doklady mimo rozsahu zákonného oprávnenia, ale všetky súviseli s predmetom či účelom šetrenia. Zároveň výzva dostatočne presne určovala predmet a účel inšpekcie. V tomto kontexte nepovažoval správny súd za nevyhnutné ani vykonať dôkazy výsluchom žalobcom navrhnutých osôb, pretože nebolo jasné, na aký účel a čo má byť výsluchom zistené. Takisto považoval za irelevantné, na základe akého podnetu bola inšpekcia vykonaná.

II.

Kasačná sťažnosť a vyjadrenie k nej

5. Včas podanou kasačnou sťažnosťou sa žalobkyňa domáha zrušenia tohto uznesenia a vrátenie veci na ďalšie konanie. Opätovne poukázal na potrebu výkladu zákona č. 125/2006 Z. z. v súlade s Ústavou Slovenskej republiky a Chartou základných práv Európskej únie. Naďalej namietala, že výzva na predloženie dokladov predstavovala tzv. fishing expedition a mala šikanózný charakter. V súvislosti s uvedeným pojmom opätovne odkázala na judikatúru českého Najvyššieho správneho súdu a tunajšieho najvyššieho súdu. Namietala takisto porušenie čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, k čomu odkázal na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva, a zdôraznila, že sa proti nej vykonali tri inšpekcie práce. Výzvu žalovaného naďalej považovala za nezákonnú aj kvôli tomu, že nešpecifikuje predmet a účel výkonu inšpekcie. Nie je preto riadne odôvodnená a nesleduje legitímny cieľ. Podľa žalobkyne sa správny súd vôbec nezaoberal jej žalobnou námietkou o svojvoľnom postupe žalobcu. Nevykonala ani žiadne preskúmanie úkonov žalovaného, obmedzil sa len na posúdenie, či mal žalovaný oprávnenie vykonať predmetný zásah. Nedostatok odôvodnenia rozhodnutia správneho súdu a odňatie možnosti konať pred súdom postupom správneho súdu podľa žalobkyne predstavuje aj porušenie čl. 6 ods. 1 Dohovoru.

6. Žalovaný sa vo vyjadrení stotožnil so závermi správneho súdu a navrhol zamietnuť kasačnú sťažnosť.

III.

Posúdenie veci kasačným súdom

7. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP) preskúmal napadnuté uznesenie v celom rozsahu (§ 453 ods. 1 SSP) a predchádzajúce konanie pred správnym súdom bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP) v rozsahu uplatnených sťažnostných bodov (§ 453 ods. 2 SSP).

8. Predmetom prieskumu správneho súdu v prerokúvanej veci bola písomná výzva, ktorou žalovaný vyzval žalobkyne na predloženie určitých v nej vymedzených dokumentov. Už správny súd vyšiel z toho, že postup žalovaného ako orgánu verejnej správy [§ 7 ods. 1 a 12 zákona č. 125/2006 Z. z. v spojení s § 4 písm. a) SSP] pri výkone inšpekcie je tzv. iným zásahom orgánu verejnej správy v zmysle § 3 ods. 1 písm. e) časti vety za bodkočiarkou SSP. Žaloba žalobkyne je teda žalobou proti inému zásahu orgánu verejnej správy podľa § 6 ods. 2 písm. f) SSP, v ktorom správny súd posudzuje zákonnosť tohto iného zásahu (teda jeho súlad či nesúhlas so „zákonom“, resp. všeobecne aj s inými všeobecne záväznými právnymi predpismi, porov. § 6 ods. 1 SSP). Rovnako už správny súd správne odkázal na to, že preskúmanou výzvou inšpektor práce žalovaného vyzval žalobkyňu len na predloženie určitých dokumentov. Takáto výzva je v súlade s § 12 ods. 2 písm. d) zákona č. 125/2006 Z. z., podľa ktorého je inšpektor práce pri výkone inšpekcie práce oprávnený požadovať predloženie dokumentácie, záznamov alebo iných dokladov potrebných na výkon inšpekcie práce a požadovať ich kópie. Správny súd tak celkom správne ustálil, že postup žalovaného pri jej vydávaní zodpovedal citovanému zákonnému ustanoveniu.

9. Žalobkyňa však aj v kasačnej sťažnosti zostáva na tom, že uvedené zákonné ustanovenia sa majú vykladať v súlade s Dohovorom o ochrane ľudských práv a slobôd, najmä s čl. 8. Podľa kasačného súdu však prehliada, že citované ustanovenie a ňou citovaná judikatúra k nemu sa primárne týkala otázok prehliadok obchodných priestorov. Z tejto judikatúry (reprezentovanej najmä rozsudkom Európskeho súdu pre ľudské práva z 2. októbra 2014, Delta Pekárny, a. s., proti Českej republike, sťažnosť č. 97/11, a rozsudkom Súdneho dvora Európskej únie z 18. júna 2015, Deutsche Bahn AG v. Európska Komisia,

C-583/13) vyplýva, že kontrola priestorov právnických osôb môže predstavovať zásah do práva na rešpektovanie obydlia alebo podľa povahy kontroly aj práva na rešpektovanie korešpondencie podľa čl. 8 Dohovoru (porov. tiež rozsudok ESLP z 8. júla 2013, Bernh Larsen Holding AS a iní proti Nórsku, sťažnosť č. 24117/08). Zásahom do práva na rešpektovanie obydlia tak môže byť kontrola, pri ktorej poverené osoby vstupujú do priestorov právnickej osoby, ktorým práve svedčí ochrana podľa cit. článku Dohovoru. Aj taký zásah do práva na súkromie je však prípustný, ak je odôvodnený v súlade s čl. 8 ods. 2 Dohovoru, teda ak je v súlade so zákonom, sleduje legitímny cieľ a bol v demokratickej spoločnosti nevyhnutný k dosiahnutiu tohto cieľa.

10. V tu prerokovanej veci už správny súd zdôraznil, že priamo v určitých priestoroch (ktoré ani nepatrili priamo žalobkyni, ale spoločnosti, ktorej poskytovala strážnu službu) bola vykonaná iba jedna kontrola, pri ktorej inšpektori práce skontrolovali zamestnanca vykonávajúceho strážnu službu. Priamo v priestoroch žalobkyne sa nevykonali žiadne ďalšie kontroly a neboli tam zabavené žiadne jej doklady, a už vonkoncom nie korešpondencia, ktorá by mohla spadať pod ochranu podľa čl. 8 Dohovoru. Proti tejto prehliadke napokon ani nesmeruje žalobkynina žaloba, tá smeruje proti písomnej výzve, ktorá - rovnako ako ďalšie úkony - sa voči nej vykonala výlučne korešpondenčne. Táto výzva, ani ďalšie úkony tak nemôžu predstavovať prehliadku priestorov žalobkyne, a preto na ne nemožno aplikovať závery z citovanej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva a Súdneho dvora. Rovnako nie je použiteľná žalobkyňou citovaná judikatúra českého Najvyššieho správneho súdu. K obsiahlym citáciám z odôvodnenia jeho rozsudkov treba navyše poznamenať, že žalobkyňa často necitovala z právnych záverov samotného súdu, ale len zo statí, v ktorých súd rekapituloval argumentáciu tamjšieho sťažovateľa.

11. Už citovaná judikatúra nie je prilehavá aj preto, že sa výslovne týka oprávnení vyšetrovacích orgánov na úseku hospodárskej súťaže. Túto oblasť je však nutné odlíšiť od oblasti inšpekcie práce vzhľadom na rozdielnosť právnej úpravy, typu kontroly a spôsobu jej vykonávania príslušnými orgánmi (v tomto smere porov. napr. uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 792/2016, II. ÚS 446/2017). Inšpekcia práce podľa § 2 ods. 1 zákona č. 125/2006 Z. z. je dozorom nad dodržiavaním rôznych pracovnoprávných predpisov, resp. iných predpisov, ktoré sa týkajú týchto pracovnoprávných vzťahov [písmeno a)], a len v rámci toho aj vyvodzovanie zodpovednosti za ich porušenie [písmeno b)]. Povaha a účel činnosti inšpekcie sú tak nielen represívne, ale aj preventívne (porov. v tomto smere rozsudok najvyššieho súdu sp. zn. 2 Asan 1/2019; § 2 ods. 1 zákona č. 125/2006 Z. z.). Inšpekcia práce tak nereaguje len na konkrétne podozrenia, ale už preventívne kontroluje dodržiavanie uvedených predpisov, pretože jej hlavným cieľom je ochrana práv a oprávnených záujmov zamestnancov. Účel inšpekcie práce sa tak nenapĺňa tým, že sa zamestnávateľovi uloží sankcia za zistené porušenie, ale predovšetkým tým, že sa vopred zabezpečí, aby k takýmto porušeniam nedochádzalo a aby zamestnanci v ich dôsledku neutrpeli ujmu na svojich právach z pracovnoprávných a podobných vzťahov.

12. Nemožno tiež strácať zo zreteľa, že rovnako ako Dohovorom, ktorý (keďže je medzinárodnou zmluvou ratifikovanou ešte Českou a Slovenskou Federatívnou Republikou pred 1. januárom 1993) má podľa čl. 154c ústavy podmienenú prednosť pred zákonmi, je Slovenská republika viazaná aj inými medzinárodnými zmluvami. Jednou z takýchto medzinárodných zmlúv je aj Dohovor Medzinárodnej organizácie práce o inšpekcii práce v priemysle a obchode (č. 81, oznámenie č. 17/2010 Z. z.). S touto zmluvou vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky, ktorá zároveň rozhodla, že ide o medzinárodnú zmluvu podľa čl. 7 ods. 5 ústavy, ktorá má prednosť pred zákonom. Tento dohovor tak aj nad rámec zákona môže priamo zakladať práva a povinnosti fyzických osôb a právnických osôb. Podľa čl. 1 tohto dohovoru má každá zmluvná strana tohto dohovoru udržiavať systém inšpekcie práce na pracoviskách v priemysle (a podľa čl. 22 aj v obchode). Podľa čl. 3 písm. a) dohovoru je funkciou inšpekcie práce (okrem iného) zabezpečiť vynucovanie právnych ustanovení o podmienkach práce a ochrane pracovníkov pri výkone ich práce, ako sú predpisy o pracovnom čase, mzdách, bezpečnosti, zdraví a sociálnej starostlivosti, zamestnávaní detí a mladých osôb a iných súvisiacich záležitostiach, pokiaľ sa takéto ustanovenia vynucujú inšpektormi práce. Podľa čl. 12 ods. 1 písm. c) bodu (iii) tohto dohovoru sú inšpektori práce vybavení príslušnými poverovacími dokladmi oprávnení vykonať akékoľvek preskúmanie, zistenie alebo vyšetrovanie, ktoré považujú za potrebné na to, aby sa presvedčili, či existujúce právne ustanovenia sa dôsledne dodržiavajú, a najmä (okrem iného) žiadať predložiť akékoľvek knihy, záznamy alebo iné doklady, ktorých vedenie ustanovujú vnútroštátne zákony alebo predpisy vzťahujúce sa na podmienky práce, s cieľom overiť, či sú v zhode s právnymi ustanoveniami, a vyhotoviť si kópie takých dokladov alebo výpisy z nich. Z citovaných ustanovení tak vyplýva, že organizácia a oprávnenia inšpekcie práce, ako ju upravuje zákon č. 125/2006 Z. z., nie je založená len na vnútroštátnych právnych aktoch Slovenskej republiky, ale je aj prejavom plnenia jej

príslušných medzinárodnoprávných záväzkov. Túto úpravu tak Slovenská republika musí rešpektovať rovnako ako Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

13. Pokiaľ žalobkyňa za prejav šikanovania považovala to, že proti nej prebiehali ďalšie tri inšpekcie práce, ani s tým sa kasačný súd nestotožňuje. Zákon č. 125/2006 Z. z. vymedzuje príslušnosť inšpektorátu práce na vykonávanie jeho kompetencií pre ten územný obvod, v ktorom má sídlo, t. j. niektorý z krajov Slovenskej republiky (§ 7 ods. 1 cit. zák.). Konkrétny inšpektorát práce je následne oprávnený vykonať inšpekciu práce na pracoviskách zamestnávateľov, ktoré sa nachádzajú v územnom obvode tohto inšpektorátu práce, ak generálny riaditeľ Národného inšpektorátu práce výnimočne neurčí inak. To, že bolo voči žalobkyni vykonaných viacero inšpekcií, tak vyplýva zo samotnej podstaty toho, že každý inšpektorát vykonáva svoje kompetencie v rámci svojho územného obvodu. Keďže žalobkyňa (zrejme) vykonáva strážnu službu u rôznych subjektov v rôznych objektoch, umiestnených v rôznych krajoch a pre každý z nich je územne príslušný iný inšpektorát, inšpekciu práce u neho vykonáva viacero inšpektorátov práce. Samotná skutočnosť, že sa voči žalobkyni vedú viaceré inšpekcie v rámci rôznych inšpektorátov práce, však sama osebe nijako nesvedčí o tom, že ide o nezákonnú alebo šikanóznú inšpekciu.

IV.

Záver

14. Na základe všetkých uvedených úvah tak kasačný súd dospel k záveru, že kasačná sťažnosť žalobkyne je v rozsahu uplatnených sťažnostných bodov nedôvodná, a preto ju podľa § 461 SSP rozsudkom (§ 457 ods. 1 SSP) zamietol.

15. O trovách bolo rozhodnuté podľa § 167 a § 168 v spojení s § 467 ods. 1 SSP, keď žalobkyňa vo veci úspech nemala a žalovaný ho síce mal, kasačný súd však nezistil dôvody, aby sa mu nárok na náhradu trov priznal.

16. Tento rozsudok bol prijatý pomerom hlasov 3 : 0 (jednomyseľne).

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.