

## **UZNESENIE**

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky vo veci **žalobkyne: SP-STAV BJ, s.r.o.**, IČO: 46 653 686, Dlhý rad 7, Bardejov, zastúpeného: JUDr. Ladislav Mikloš, advokát, Tyršovo nábrežie 1679/7, Košice-Staré Mesto, proti **žalovanému: Inšpektorát práce Žilina**, Hlavná 2, Žilina, o preskúmanie protokolu z 25. apríla 2018, č. IZA-40-51-2.2/P-A22, 24, 25-18, v konaní o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Žiline č. k. 30 S 53/2018-56 z 21. januára 2020 takto

### **r o z h o d o l :**

Vec sa **postupuje** veľkému senátu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky.

### **O d ô v o d n e n i e**

#### **I.**

#### **Postup žalovaného a konanie pred správnym súdom**

1. Žalobkyňa je obchodná spoločnosť, ktorá na základe živnostenského oprávnenia podniká v stavebníctve. V januári 2018 takto svojimi zamestnancami vykonávala určité práce na stavbe Areálu polikliniky v Kysuckom Novom Meste. Na tomto mieste voči nej žalovaný prostredníctvom svojich inšpektorov 17. januára 2018 vykonal inšpekciu práce, zameranú na dodržiavanie rôznych pracovnoprávných predpisov za obdobie rokov 2017 a 2018. V rámci inšpekcie inšpektori vyzvali žalobkyňu, aby predložila určité vnútorné predpisy a

pracovnoprávnu dokumentáciu, ktorá sa vzťahuje na vykonávané práce. Inšpekcia práce tak pokračovala ešte 7. marca a 18. a 25. apríla 2018.

2. Závěry inšpekcie žalovaný zhrnul v preskúvanom protokole. Žalobkyni v ňom vytkol tieto nedostatky, ktoré považoval za porušenie rôznych právnych predpisov: 1. nekontroluje riadne používanie ochranných prostriedkov; 2. neposúdila riziko pri každom druhu ručnej manipulácie s bremenami; 3. nevymenovala zástupcu pre bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci; 4. nedostatok odborných zamestnancov na preventívne a ochranné služby; 5. nevyškolila dostatočný počet zamestnancov na poskytovanie prvej pomoci; 6. neurčila bezpečné pracovné postupy pre niektoré pracovné činnosti; 7. nemá vnútorný predpis na dodržiavanie pitného režimu; 8. nepredložila doklady o kontrolách na požívanie alkoholických nápojov na pracovisku; 9. pracovným miestam niektorých zamestnancov nepriradila stupeň náročnosti práce; 10. v pracovných zmluvách niektorých zamestnancov chýba stručná charakteristika pracovného miesta. V závere protokolu žalovaný podľa § 12 ods. 2 písm. b) zákona č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce v znení účinnom do 28. februára 2019 nariadil žalobkyni, aby do 30 dní odstránila zistené nedostatky, a podľa § 14 ods. 2 cit. zák. jej uložil, aby prijala opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov. Inšpektori 25. apríla 2018 prerokovali protokol s konateľom žalobkyne, ten však nevzniesol žiadne výhrady proti jeho obsahu a zaviazal sa odstrániť vytknuté nedostatky. Následným dodatkom z 22. novembra 2018 (po podaní správnej žaloby) žalovaný z protokolu vypustil zistenie uvedené v bode 4, pretože sa dodatočne ukázalo nesprávne, čo konateľ žalobkyne vo vyjadrení vzal na vedomie.

3. Žalobkyňa sa správnou žalobou domáhala preskúmania tohto protokolu. Predovšetkým vytkla žalovanému, že v ňom celkom chýba opis vytýkaných skutkov, aby nemohli byť zamenené s iným deliktom, ako aj zoznam dokladov, ktoré od žalobkyne v rámci inšpekcie žiadal. Následne sa žalobkyňa podrobne vyjadrila k jednotlivým kontrolným zisteniam, pričom podstatou väčšiny jej námietok bolo, že inšpektori žalovaného jasne neuviedli, čo od nej požadujú, a preto nemohli dospieť k záveru, že príslušnú dokumentáciu nemá. Opis kontrolných zistení tak žalobkyňa považovala za nejasný a nepreskúmateľný, takže nie je zrejmé, aké nedostatky má odstrániť. Uložené opatrenia sú podľa žalobkyne sankciou, avšak sú neurčité, keďže nie je zrejmé, ako sa majú zistené nedostatky odstrániť. Preto sú tieto opatrenia aj nepreskúmateľné. Žalovaný sa vo vyjadrení podrobne vyjadril k jednotlivým

kontrolným zisteniam a zopakoval, prečo ich považoval za porušenie predpisov na zabezpečenie bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci.

4. Správny súd tu napadnutým rozsudkom č. k. 30 S 53/2018-56 žalobu žalobkyne zamietol. Zdôraznil, že inšpekcia práce podľa zákona č. 125/2006 Z. z. je faktickou činnosťou a protokol z nej je len opisom zisteným skutočnosťí. Podľa judikatúry protokol nie je rozhodnutím; za (fiktívne) rozhodnutie ho možno považovať len v rozsahu, v akom sa vyrovnáva s prípadným nesúhlasným vyjadrením kontrolovaného subjektu a v akom kontrolovanému subjektu uložil opatrenia. Vo zvyšnej časti tak správny súd nemal právomoc preskúmať protokol, a tým ani jednotlivé námietky žalobkyne, ktoré sa viazali práve k jednotlivým zisteniam v protokole. Pokiaľ ide o vyjadrenie žalobkyne (jej konateľ'a), ten s obsahom protokolu súhlasil, žalovaný všetky zistenia riadne zadokumentoval a ich opis je zrozumiteľný. Protokol nemusí špecifikovať jednotlivé opatrenia, aké má kontrolovaná osoba prijať, a lehotu 30 dní považoval správny súd za primeranú v zmysle § 12 ods. 1 zákona č. 125/2006 Z. z.

## II.

### **Kasačná sťažnosť a vyjadrenie k nej**

5. Včas podanou kasačnou sťažnosťou sa žalobkyňa domáha zrušenia tohto rozsudku a vrátenia veci na ďalšie konanie. Na úvod namietla rozpor v dôvodoch rozsudku, keď správny súd najskôr konštatuje, že nemá právomoc skúmať protokolu, potom však preskúmava jednotlivé zistenia a vyslovuje, že sú zrozumiteľné. Ak takýto názor vyslovil, potom povinnosťou správneho súdu bolo vyrovnať sa s námietkami žalobkyne proti obsahu protokolu. Žalobkyňa totiž naďalej nevie, aké opatrenia má prijať na odstránenie zistených nedostatkov. Rozsudok považovala aj za nesúladný s čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Namietla tiež, že rozsudok správneho súdu je neodôvodnený a že predstavuje odklon od ustálenej súdnej praxe, ktorá sa týka preskúmania protokolu.

6. Žalovaný navrhol kasačnú sťažnosť zamietnuť a vo vyjadrení zotrval na svojich doterajších vyjadreniach. Zopakoval, že podľa § 12 ods. 2 písm. a) zákona č. 125/2006 Z. z. inšpektor nebol oprávnený určiť žalobkyni spôsob, ako má odstrániť vytknuté nedostatky, čo potvrdzuje aj judikatúra. V dôsledku toho je opatrenie, ktorým sa jej všeobecne uložilo odstrániť vytknuté nedostatky, dostatočne jasné a zákonné.

### III.

#### Posúdenie vecí senátom kasačného súdu

7. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 SSP), na ktorý od 1. augusta 2021 prešiel výkon súdnictva z Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (§ 101e ods. 2 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch v znení neskorších predpisov), preskúmal napadnutý rozsudok v celom rozsahu (§ 453 ods. 1 SSP), ako aj predchádzajúce konanie pred správnym súdom bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP) v rozsahu uplatnených kasačných bodov (§ 453 ods. 2 SSP).

8. Predmetom prerokúvanej veci je preskúmanie protokolu z inšpekcie práce. Inšpekcia práce je podľa § 2 ods. 1 písm. a) zákona č. 125/2006 Z. z. v podstate dozor nad dodržiavaním právnych predpisov, ktoré upravujú pracovnoprávne a štátnozamestnanecké vzťahy (Zákonník práce, zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe v znení neskorších predpisov), právnych predpisov na zaistenie bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci (zákon č. 124/2006 Z. z.), právnych predpisov, ktoré upravujú zákaz nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania (zákon č. 85/2005 Z. z.), ďalej záväzkov z kolektívnych zmlúv, ako aj určitých ďalších špecifických povinností. Vykonávanie inšpekcie práce zabezpečuje podľa § 7 ods. 3 zákona č. 125/2006 Z. z. inšpektorát práce ako orgán štátnej správy v oblasti inšpekcie práce, a to prostredníctvom inšpektorov práce (§ 7 ods. 11 cit. zák.). Ustanovenie § 12 ods. 1 cit. zák. vymedzuje oprávnenia inšpektora práce pri samotnom výkone inšpekcie a ustanovenie § 12 ods. 2 upravuje jeho oprávnenia v nadväznosti na výsledky inšpekcie práce. Podľa uvedeného ustanovenia je inšpektor práce oprávnený a) navrhnúť technické, organizačné a iné opatrenia potrebné na zlepšenie zisteného stavu, b) nariadiť odstránenie zistených nedostatkov ihneď alebo v lehotách ním určených, c) nariadiť, aby prítomné osoby ihneď opustili priestory, v ktorých je bezprostredne ohrozená ich bezpečnosť a zdravie, d) zakázať používanie pracovných a prevádzkových objektov, priestorov a pracovísk, strojov, zariadení a iných technických zariadení a pracovných prostriedkov, pracovných postupov, látok a vykonávanie činností a prác, ktoré bezprostredne ohrozujú bezpečnosť a zdravie zamestnancov a ostatných osôb zdržiavajúcich sa v priestoroch alebo na pracovisku zamestnávateľa s jeho vedomím, e) zakázať používanie motorového vozidla v prípadoch uvedených v osobitnom predpise (zákon č. 462/2007 Z. z. o organizácii pracovného času v doprave), f) zakázať prácu tehotných žien, matiek do konca deviateho mesiaca po pôrode, dojčiacich žien, fyzických osôb mladších ako 18 rokov veku a iné práce a činnosti, ak sa vykonávajú v rozpore s osobitnými predpismi, g)

nariadiť zachovanie pracoviska alebo jeho časti v pôvodnom stave až do skončenia vyšetrovania alebo zadokumentovať stav pracoviska alebo jeho časti, h) nariadiť vykonanie meraní, kontrol, skúšok a iných úkonov potrebných na výkon inšpekcie práce, i) nariadiť zverejnenie informácií podľa osobitných predpisov na mieste u zamestnávateľa obvyklom a voľne prístupnom, j) podať návrh na začatie konania o odňatí určitých oprávnení, uložení určitých zákazov a uložení pokuty. Podľa § 12 ods. 4 môže opatrenia podľa písmena c) a g) oznámiť ústne; podľa § 12 ods. 3 cit. zák. môže na vykonanie uvedených opatrení určiť primeranú lehotu.

9. Výstupom z inšpekcie práce môže byť protokol alebo záznam. Podľa § 13 ods. 2 zákona č. 125/2006 Z. z. prípade zistenia nedostatkov u kontrolovanej osoby je inšpektor práce povinný vypracovať protokol a ten s ňou prerokovať; ak nezistil porušenie povinností, podľa § 13 ods. 3 cit. zák. vypracuje záznam z inšpekcie. Podľa § 14 ods. 2 cit. zák. v protokole inšpektor práce navrhne opatrenia podľa § 12 ods. 2 písm. a), uloží opatrenia podľa § 12 ods. 2 písm. b), c), g), h) a i) a uloží povinnosť kontrolovanej osobe a) prijať opatrenia na odstránenie zistených porušení predpisov a záväzkov vyplývajúcich z kolektívnych zmlúv a ich príčin, b) doručiť inšpektorátu práce v určenej lehote písomnú správu o splnení opatrení na odstránenie zistených porušení predpisov a záväzkov vyplývajúcich z kolektívnych zmlúv a ich príčin. Opatrenia uvedené v § 12 ods. 2 písm. d) až f) zákona č. 125/2006 Z. z. môže inšpektorát práce uložiť len samostatným rozhodnutím vydaným v správnom konaní podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok; porov. § 21 ods. 3 zákona č. 125/2006 Z. z.). Avšak bez ohľadu na to, či boli opatrenia podľa § 12 ods. 2 písm. b) až i) cit. zák. uložené v protokole alebo samostatným rozhodnutím, ich nesplnenie je podľa § 19 ods. 2 písm. b) správnym deliktom, za ktorý môže inšpektorát práce uložiť pokutu od 300 do 100.000 €.

10. Doterajšia judikatúra najvyššieho súdu k otázke, či je protokol z inšpekcie práce aktom preskúmateľným v správnom súdnictve, vyslovila rozličné názory. V rozsudku sp. zn. 8 Sžk 6/2016 najvyšší súd vyslovil, že protokol (o vyšetrení príčin vzniku pracovného úrazu) je preskúmateľný len v rozsahu, v akom obsahuje autoritatívne a vynútitel'né uloženie povinností kontrolovanému subjektu (opatrenia podľa § 12 ods. 2 zákona č. 125/2006 Z. z.); správny súd nemôže preskúmať celú škálu príčin pracovného úrazu uvedenú v protokole. V rozsudku sp. zn. 2 Sžk 3/2016 (uverejnenom v časopise Zo súdnej praxe pod č. 39/2021) najvyšší súd tento

názor zopakoval, dodal však, že oprávnenia inšpektora majú preventívny, nie sankčný charakter. Vyvodzovanie zodpovednosti patrí inšpektorátu práce podľa § 19 zákona č. 125/2006 Z. z., ktorý pri tom nie je viazaný zisteniami v protokole. V ďalšom rozsudku sp. zn. 3 Sžk 22/2017 najvyšší súd vyšiel z rovnakých východísk, avšak za rozhodujúci dôvod, prečo správne súdy musia preskúmavať opatrenia uložené podľa § 12 ods. 2 cit. zák., považoval práve možnosť uloženia sankcie v prípade ich nesplnenia (cit. § 19 ods. 2 cit. zák.). Preto považoval za „*nesporné, že predmetný protokol a jeho závery do subjektívnych práv a povinností žalobcu zasahuje, a je z tohto dôvodu preskúmateľný súdom*“. Zdôraznil, že je irelevantné, či konanie o uložení sankcie aj bolo začaté, pretože už samotné závery protokolu zasahujú do subjektívnych práv a povinností žalobcu. V uznesení sp. zn. 4 Sžk 17/2018 však najvyšší súd *obiter dictum* vyslovil názor, že „*protokol o výsledku inšpekcie možno charakterizovať iba ako podkladové rozhodnutie, ktoré nie je spôsobilé zasiahnuť do subjektívnych práv a právom chránených záujmov žalobcu a... nepredstavuje spôsobilý predmet súdneho prieskumu v rámci správneho súdnictva, pokiaľ neukladá kontrolovanému konkrétnu sankciu*“.

11. Judikatúra tunajšieho súdu za obdobie od začiatku jeho činnosti (1. augusta 2021, porov. už cit. § 101e ods. 2 zákona č. 757/2004 Z. z.) takisto nie je celkom jednoznačná. Senát 7 S v rozsudku sp. zn. 1 Sžk 54/2020 z 30. marca 2022 nadviazal na judikatúru najvyššieho súdu a vyšiel z názoru, že súdny prieskum protokolu je možný len za predpokladu, že obsahuje autoritatívne a vynútiliteľné uloženie povinností kontrolovanému subjektu, ktoré smerujú k náprave zistených nedostatkov. V danej veci tunajší súd považoval za vadu protokolu, ak po jeho prerokovaní podľa § 14 ods. 2 zákona č. 125/2006 Z. z. inšpektor práce dodatkom k protokolu rozšíril zistené nedostatky o ďalšie, ktoré v pôvodnom protokole neboli uvedené. Protokol však aj po tejto zmene ukladal len všeobecné opatrenie „odstrániť zistené nedostatky“ v zmysle § 12 ods. 2 písm. b) zákona č. 125/2006 Z. z. Z rovnakých východísk judikatúry najvyššieho súdu vyšiel aj senát 6 S vo svojom rozsudku sp. zn. 10 Sžk 44/2019 z 9. februára 2022. V jeho odôvodnení zdôraznil, že preskúmateľnými v správnom súdnictve je aj všeobecne formulované opatrenie podľa cit. § 12 ods. 2 písm. b). Podľa názoru senátu 6 S totiž zákon č. 125/2006 Z. z. neukladá inšpektorovi práce uviesť konkrétne opatrenia, teda inšpektor práce nie je povinný za kontrolovaný subjekt vyriešiť spôsob, ako má zistené nedostatky odstrániť. Naproti tomu senát 4 S - bez toho, že by aktivoval veľký senát podľa § 22 ods. 1 písm. a) a § 466 Správneho súdneho poriadku - vo svojom rozsudku sp. zn. 1 Sžk 11/2021 z 8. júna 2022 s odkazom na judikát R 53/2018 vyslovil, že súdny prieskum protokolu inšpekcie práce je

prípustný, len ak v ňom boli kontrolovanému subjektu uložené konkrétne povinnosti (nie len abstraktné s odkazom na zistené nedostatky). Ak protokol takéto konkrétne uložené povinnosti neobsahuje, potom ho možno považovať za opatrenie podľa § 3 ods. 1 písm. c) Správneho súdneho poriadku predbežnej povahy, ktoré však nemôže mať za následok ujmu na subjektívnych právach. Zároveň senát 4 S skonštatoval, že žalobu o preskúmanie protokolu, ktorý takéto konkrétne povinnosti neukladá, mal správny súd odmietnuť podľa § 98 ods. 1 písm. g) SSP, nie ju vecne zamietnuť.

12. Na dokreslenie systematických súvislostí treba poukázať aj na judikatúru tunajšieho súdu, ktorá sa týka prípustnosti súdneho prieskumu podobných protokolov o kontrolách v iných odvetviach práva. Senát 3 S sa v pomerne obsiahlo odôvodnenom uznesení sp. zn. 2 Sžfk 45/2020 z 24. novembra 2021 zaoberal prípustnosťou prieskumu protokolu o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní, ako aj zápisnice o prerokovaní tohto protokolu. Odkázal v ňom na už citovaný judikát R 53/2018, ako aj na rad ďalších rozhodnutí, v ktorých najvyšší súd dospel k záveru, že akty, ktoré sú výsledkom kontrolnej činnosti (protokoly, zápisnice), sú aktami predbežnej povahy a nie sú spôsobilé zasiahnuť do základných práv a slobôd, a preto nemôžu byť predmetom preskúmania v správnom súdnictve. Zdôraznil však, že v judikatúre sa vyvíja otázka, či predmetom preskúmania môžu byť opatrenia, ktorými sa len ukladá odstrániť zistené nedostatky [teda podobného druhu ako sú upravené v § 12 ods. 2 písm. b) zákona č. 125/2006 Z. z.]. Senát 3 S zdôraznil, že minimálne pre protokol o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní bolo uznesením najvyššieho súdu sp. zn. 4 Sžfk 56/2018 (a nadväzujúcou judikatúrou) ustálené, že formálne uloženie všeobecne formulovaných a fakticky nevykonateľných povinností (napr. povinnosti odstrániť zistené nedostatky) nie je spôsobilé zasiahnuť do subjektívnych práv kontrolovaného. Senát 4 S sa zasa v uznesení sp. zn. 5 Sžk 2/2020 z 18. novembra 2021 zaoberal prípustnosťou prieskumu opatrení uvedených v zázname z výkonu stavebného dozoru podľa § 102 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov. Napadnuté opatrenie malo povahu výzvy, aby stavebník zastavil práce na optických vedeniach. Podľa § 106 ods. 1 písm. c) stavebného zákona pritom za nesplnenie tejto výzvy môže stavebný úrad uložiť pokutu až do výšky 400.000 býv. Sk (13.277,56 €). Napriek tomuto riziku sankcie senát 4 S konštatoval, že výzva obsiahnutá v zázname je aktom predbežnej povahy, ktorý je podľa § 7 písm. e) SSP vylúčený zo súdneho prieskumu. Okolnosť, že za nesplnenie výzvy možno uložiť pokutu, senát 4 S považoval za podpornú argumentáciu pre svoj záver, pretože práve v konaní o takejto sankcii by sa predbežne posudzovala zákonnosť

samotnej výzvy. Sama „hrozba rizika potenciálnej sankcie za nedodržanie výzvy nie je spôsobilá viesť ku klasifikácii takéhoto záznamu ako rozhodnutia podliehajúceho súdneho prieskumu“.

13. Predkladajúci senát sa väčšinovo stotožňuje s týmito posledne vyjadrenými názormi. Podľa § 3 ods. 1 písm. c) SSP sa opatrením orgánu verejnej správy rozumie správny akt vydaný v administratívnom konaní, ktorým **sú alebo môžu byť dotknuté** práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby. Nie je sporné, že žalovaný je podľa § 3 a § 7 ods. 1 zákona č. 125/2006 Z. z. orgánom štátnej správy, teda orgánom verejnej správy v zmysle § 4 písm. a) SSP. Takisto nie je sporné, že opatrenia ukladané v protokole z inšpekcie práce ukladá žalovaný v rámci výkonu verejnej správy na úseku inšpekcie práce podľa citovaného zákona. Citované ustanovenie § 3 ods. 1 písm. c) SSP však výslovne vyžaduje, že opatrenie musí (byť spôsobilé) dotýkať sa práv, právom chránených záujmov a povinností priamo. Určitý akt sa môže priamo dotknúť práva určitej osoby tým, že úplne alebo čiastočne mení (modifikuje) obsah či podmienky výkonu tohto práva. Analogicky možno charakterizovať aj akt, ktorý sa priamo dotýka povinnosti. Priamosť tohto dotyku znamená, že sa musí týkať práva alebo povinnosti práve danej osoby. Nepostačuje, ak je určitá osoba dotknutá len sprostredkovane, napríklad tak, že sa akt dotýka práva alebo povinnosti druhej osoby a zmena právneho postavenia tejto druhej osoby mení možnosti, za ktorých môže prvá osoba uplatňovať svoje práva. Na ilustráciu: rozhodnutie, ktorým sa lekárovi ruší oprávnenie na poskytovanie zdravotnej starostlivosti, sa priamo týka len tohto lekára, nie však jeho pacientov, hoci sa im ruší prístup k zdravotnej starostlivosti poskytovanej týmto lekárom. Problematické je vymedzenie pojmu „právom chránené záujmy“, keďže pojmovo musí ísť o niečo iné než právo alebo povinnosť. Podľa obvyklej definície nejde o akýkoľvek záujem, ale len o záujem, ktorému právne predpisy výslovne poskytujú ochranu (napríklad Sobihard, J. *Správny poriadok. Komentár*. IURA EDITION : Bratislava 2004, s. 16 a 17). Ide teda o situácie, kedy právo výslovne poskytuje ochranu záujmu určitej osoby, hoci tento záujem nemá charakter práva, ktoré by mohla priamo presadiť voči inej osobe (porov. zhodne uznesenie tunajšieho súdu sp. zn. 10 Sžk 18/2020).

14. Opatrenia 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 vo forme rozhodnutia, na ktoré by sa vzťahoval procesný postup podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov a ktoré by nadobúdalo právoplatnosť alebo vykonateľnosť. Inšpektor práce nemá na presadenie týchto opatrení žiadne prostriedky bezprostredného donútenia (výkon rozhodnutia, exekúciu). Opatrenia nijako nemenia (nemodifikujú, nerušia) akékoľvek právo, ktoré kontrolovanému subjektu priznáva právny poriadok. Rovnako mu nezakladajú žiadnu bezprostredne vynútiteľnú povinnosť, ani nemenia jeho už existujúce povinnosti. Úlohou inšpekcie práce totiž podľa cit. § 2 ods. 1 zákona č. 125/2006 Z. z. nie je sama kontrola dodržiavania opatrení podľa § 12 ods. 2 cit. zák. Naopak, inšpekcia práce sa vykonáva na kontrolu dodržiavania povinností, ktoré vyplývajú z právnych predpisov, prípadne z kolektívnych zmlúv. 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. Z toho je zrejmé, že zistené nedostatky sa môžu týkať len (domnelých) porušení právnych predpisov, resp. záväzkov z kolektívnych zmlúv, a opatrenia tak len vo všeobecnosti zaväzujú kontrolovaného, aby obnovil, resp. nastolil stav, ktorý je v súlade s právnymi predpismi, resp. kolektívnymi zmluvami. Obsahom uvedených opatrení tak v skutočnosti je len všeobecná výzva dodržiavať tie právne predpisy a záväzky, ktoré kontrolovanému subjektu už beztak (a aj bez takejto výzvy) vyplývajú z právnych predpisov. 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 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 môžu predstavovať nanajvýš jeden z podkladov, z ktorého môže inšpektorát práce vychádzať pri ukladaní pokuty podľa § 19 ods. 2 cit. zák., samy osebe však nepredstavujú akty, ktoré by priamo zasahovali do práva, povinnosti alebo právom chráneného záujmu v zmysle § 3 ods. 1 písm. c) SSP.

15. Na uvedené ustanovenie potom nadväzuje § 7 písm. e) SSP, podľa ktorého 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. Formulácia „nemohli mať za následok“ (a nie „nemali za následok“) podľa kasačného súdu jasne napovedá, že zo súdneho prieskumu sú

vylúčené len také rozhodnutia a opatrenia, u ktorých je vylúčená akákoľvek možnosť, že by mohli zasiahnuť do subjektívnych práv účastníka. Inak povedané, len rozhodnutia predbežnej, procesnej alebo poriadkovej povahy, ktoré sú celkom jasne nespôsobilé zasiahnuť do akéhokoľvek **subjektívneho práva**, sú vylúčené zo súdneho prieskumu podľa § 7 písm. e) SSP. Naopak, ak takéto rozhodnutia alebo opatrenie je svojím obsahom, teda tým, čo ukladá alebo zakazuje, objektívne spôsobilé do takeého **práva** zasiahnuť, potom jeho preskúmanie správnymi súdmi nemôže byť objektívne vylúčené podľa § 7 písm. e) SSP (porov. judikát č. 2/2022 Zbierky NSS).

16. Podľa § 2 ods. 1 SSP sa v správnom súdnictve poskytuje ochrana právam a právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy. Podľa odseku 2 toho istého paragrafu sa môže tejto ochrany domáhať každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené určitými aktami orgánu verejnej správy. Ďalej podľa § 177 ods. 1 SSP platí, že žalobca sa môže správnou žalobou domáhať ochrany svojho subjektívneho práva. Z uvedených ustanovení je zrejmé, že správne súdnictvo má slúžiť na **ochranu subjektívnych práv**, na ktorých bol žalobca podľa svojho tvrdenia ukrátený. Takýmto subjektívnym právom môže byť buď hmotné právo, napríklad nárok na určité plnenie, alebo aj procesné právo, napríklad nárok na určitý procesný postup. Ukrátenie žalobcu **na práve** musí však byť aspoň potenciálne možné. Úlohou správneho súdu pri skúmaní podmienok konania uvedených v § 98 ods. 1 písm. g) je posúdiť, či takéto subjektívne právo žalobcovi vôbec môže patriť a či je napadnutý akt orgánu verejnej správy vôbec spôsobilý žalobcu na tomto subjektívnom práve ukrátiť. Ak je zrejmé, že žalobcom tvrdené subjektívne právo nemôže existovať alebo že rozhodnutie orgánu verejnej správy nie je spôsobilé do tohto práva zasiahnuť, správna žaloba o jeho preskúmanie nemôže byť prípustná (porov. v tomto zmysle cit. judikát č. 2/2022 Zbierky NSS alebo uznesenie sp. zn. 7 Ssk 87/2021).

17. Ako už bolo odôvodnené, samotné opatrenie podľa § 12 ods. 2 písm. b) zákona č. 125/2006 Z. z., ktorým sa kontrolovanému subjektu ukladá „odstrániť zistené nedostatky“ a ktoré je obsiahnuté v protokole z inšpekcie práce, nie je spôsobilé nijako zasiahnuť do práv, povinností alebo oprávnených záujmov a tým menej do subjektívneho práva kontrolovaného. Toto opatrenie totiž nijako nemení jeho právne postavenie, neodoberá mu žiadne právo, nezuzuje jeho rozsah ani spôsob jeho výkonu. Takéto opatrenie je v zásade len upozornením inšpektora práce na to, že kontrolovaný subjekt má svoje správanie do súladu s povinnosťami, ktoré mu vyplývajú zo samotných právnych predpisov alebo kolektívnych zmlúv. Tým však

samozrejme nie je vylúčené, aby takéto opatrenie malo určité následky, ktoré sa môžu dotknúť kontrolovaného subjektu. Kontrolovaný subjekt sa môže napríklad rozhodnúť dobrovoľne podriadiť právnomu záveru inšpektora práce, aj keď nie je presvedčený o jeho správnosti, a splniť uložené opatrenia, s čím môžu byť spojené určité náklady. Kontrolovaný subjekt sa takto môže rozhodnúť napríklad preto, že nepovažuje za účelné alebo vhodné podnikat' ďalšie právne kroky proti uloženým opatreniam, napríklad v záujme zabráneniu reputačného rizika alebo aj zo záujmu udržať „dobrý vzťah“ s i. Podľa jasného znenia ustanovení § 3 písm. c), ale aj § 7 písm. e) SSP však charakteristika opatrenia, ako aj charakteristika výluky zo súdneho prieskumu smerujú k tomu, že rozhodná je **ujma (dotknutie) na subjektívnych právach, resp. všeobecnejšie na právnom postavení (právnych záujmoch)**. Nestačí teda nepriamy vplyv na ekonomické, sociálne alebo iné podobné postavenie či záujmy, akým je napríklad vynaloženie nákladov na dobrovoľné splnenie (nesprávne) uloženého opatrenia alebo hrozba reputačného rizika pre prípad ich nesplnenia.

#### IV.

#### Záver

18. Podľa § 22 ods. 1 písm. a) SSP najvyšší správny súd koná a rozhoduje o kasačných sťažnostiach vo veľkom senáte, zloženom z predsedu a šiestich sudcov, ak senát dospel pri svojom rozhodovaní k právnomu názoru, ktorý je **odlišný od právneho názoru, ktorý už bol vyjadrený v rozhodnutí najvyššieho (správneho) súdu**. Podľa judikatúry k totožne znejúcemu § 48 ods. 1 CSP, ktorá je tak použiteľná aj pri výklade § 22 ods. 1 písm. a) SSP, musí trojčlenný senát postúpiť vec na prejednanie a rozhodnutie veľkému senátu nielen v situácii, ak sa chce odkloniť od právneho názoru vyjadreného v rozhodnutí iného senátu, ale aj v situácii, kedy pri rozhodovaní o určitej otázke existuje rozdielna rozhodovacia prax. Úlohou veľkého senátu je nielen rozhodovať v prípade odklonu od skoršej (ustálenej) rozhodovacej praxe, ale predovšetkým zjednocovanie judikatúry samotného najvyššieho (správneho) súdu (porov. uznesenie najvyššieho súdu sp. zn. 1 VObdo 1/2020, ako aj nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 189/2021, ktorým bolo zrušené uznesenie najvyššieho súdu sp. zn. 1 VCdo 3/2019 s opačným názorom).

19. Keďže uvedené právne otázky boli v doterajšej judikatúre riešené nejednotne, predstavovalo by priklonenie sa senátu ku ktorémukoľvek z týchto riešení odklon od právneho názoru vyjadreného v rozhodnutí kasačného súdu. Zo všetkých uvedených dôvodov tak sú

splnené podmienky podľa citovaného § 22 ods. 1 písm. a) SSP, aby bola táto vec postúpená veľkému senátu. V záujme hospodárnosti senát kasačného súdu navrhuje, aby sa veľký senát neobmedzil na zodpovedanie jednej otázky, ale aby podľa § 466 ods. 5 písm. a) SSP rozhodol o kasačnej sťažnosti.

20. Toto uznesenie bolo prijaté pomerom hlasov 2 : 1 a podľa § 465 SSP sa k nemu pripája odlišné stanovisko sudcu JUDr. Michala Matulníka, PhD.

**P o u č e n i e** : Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.

V Bratislave dňa 14. septembra 2022

**Mgr. Michal Novotný**  
sudca

**JUDr. Zdenka Reisenauerová**  
člen senátu

**JUDr. Michal Matulník, PhD.**  
člen senátu

Za správnosť vyhotovenia: Zuzana Pudmarčíková

**Odlišné stanovisko sudcu JUDr. Michala Matulníka, PhD. k uzneseniu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6 Sžk 14/2020 zo 14. septembra 2022**

1. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“) uznesením sp. zn. 6 Sžk 14/2020 zo 14. septembra 2022 (ďalej len „uznesenie o postúpení veci“ alebo „uznesenie“) postúpil vec žalobkyne SP-STAV BJ, s.r.o., IČO: 46 653 686, Dlhý rad 7, Bardejov, proti žalovanému Inšpektorát práce Žilina, Hlavná 2, Žilina, o preskúmanie protokolu z 25. apríla 2018, č. IZA-40-51-2.2/P-A22, 24, 25-18, v konaní o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Žiline č. k. 30 S 53/2018-56 z 21. januára 2020 veľkému senátu. Dôvod pre postúpenie veci veľkému senátu najvyšší správny súd v podstatnom vyjadril v bode 13 uznesenia, v ktorom identifikoval potenciálny konflikt v rozhodovacej praxi najvyššieho správneho súdu týkajúcej sa preskúmateľnosti protokolov z inšpekcie práce v správnom súdnictve. Zároveň vyjadril vlastnú afinitu k časti rozhodovacej praxe (používajúc spojenie „*Predkladajúci senát sa väčšinou stotožňuje s týmito posledne vyjadrenými názormi.*“), konkrétne (zrejme) k názorom vyjadreným v rozhodnutiach sp. zn. 2 Sžfk 45/2020 z 24. novembra 2021 a sp. zn. 5 Sžk 2/2020 z 18. novembra 2021, ktoré názory majú byť v kolízii s jedným z východísk, o ktoré najvyšší správny súd oprel svoje rozhodnutie sp. zn. 10 Sžk 44/2019 z 9. februára 2022 (ďalej len „rozsudok sp. zn. 10 Sžk 44/2019“).
2. Dôvodom pre zaujatie odlišného stanoviska bola moja participácia na vyššie zmienenom rozsudku sp. zn. 10 Sžk 44/2019, v ktorej veci som bol sudcom spravodajcom a ktorý rozsudok je (čo do základného východiska) názorovo opozitným s rozhodnutiami sp. zn. 2 Sžfk 45/2020, sp. zn. 5 Sžk 2/2020 a najmä sp. zn. 1 Sžk 11/2021 z 8. júna 2022 (na ktoré rozhodnutia sa odvoláva a k východiskám ktorých sa väčšinou prikláňa senát v predmetnej veci). Hoci uznesenie o postúpení veci „len“ vytvára priestor pre jej posúdenie a rozhodnutie veľkým senátom, so záverom o stotožnení sa s názormi (vyjadrenými vo vyššie špecifikovaných rozhodnutiach) kolidujúcimi s rozsudkom sp. zn. 10 Sžk 44/2019, som sa, ako sudca spravodajca v predmetnej veci, identifikovať nemohol.

3. Naďalej totiž [nehľadiac na skutočnosť, že necelé štyri mesiace po prijatí rozsudku sp. zn. 10 Sžk 44/2019 senát 4S (bez aplikácie postupu podľa § 466 SSP) judikoval v podstate opačné východisko o možnosti prieskumu protokolu ukladajúceho iné ako „konkrétne“ povinnosti] zastávam názor pomerne pregnantne vyjadrený v bode 59 rozsudku sp. zn. 10 Sžk 44/2019, ktorého podstatu (predstavujúcu kolíziu, osobitne vypuklú, s rozhodnutím sp. zn. 1 Sžk 11/2021 z 8. júna 2022) by som v stručnosti zhrnul nasledovne: 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 opatrenie/rozhodnutie nespôsobilé zasiahnuť do subjektívneho práva a teda byť vylúčené zo súdneho prieskumu podľa § 7 písm. e) SSP.
4. Jedným z východísk rozsudku sp. zn. 10 Sžk 44/2019 je aj názor, že súdny prieskum protokolu je možný len za predpokladu, že protokol obsahuje autoritatívne a vynútiteľné 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 v zmysle § 19 zákona o inšpekcii práce. Uvedené východisko zásadným spôsobom nekoliduje (skôr je spoločné) s vyššie označenými rozhodnutiami sp. zn. 2 Sžfk 45/2020, sp. zn. 5 Sžk 2/2020 a sp. zn. 1 Sžk 11/2021. Kde však k odklonu medzi uvedenými právnymi názormi dochádza je otázka, či je možné kontrolovanému subjektu uložiť autoritatívne a vynútiteľne povinnosti iba (výlučne) formou presne pomenovanej konkrétnej povinnosti [napr. vykonaj konkrétnu činnosť (x) spočívajúcu v (y) alebo zdrž sa činnosti (y) atď. a pod.].
5. Zastávam názor, že kontrolovanému subjektu je možné efektívne (z pohľadu jasnosti a zrozumiteľnosti opisu činnosti, ktorá sa od kontrolovaného subjektu očakáva) uložiť povinnosť aj formou jednoznačného opisu zisteného nedostatku (zistených nedostatkov) v spojení s následne zdanlivo všeobecným príkazom nedostatok odstrániť resp. zosúladiť stav so zákonom. V podstate ide len o iný zvolený spôsob formulácie povinnosti, ktorý na jednej strane nezasahuje do autonómnej vôle kontrolovaného subjektu pri výbere konkrétneho opatrenia, rozhodne však o ňom nemožno povedať, že by opatrenia neukladal. Čo je pre posúdenie protokolu ako opatrenia predbežnej povahy podstatné [ktoré nemôže mať za následok ujmu na subjektívnych právach kontrolovaného subjektu a teda je vylúčené zo súdneho prieskumu podľa § 7 písm. e) SSP] nie je, podľa môjho názoru, ani tak zvolený spôsob artikulácie/formulácie povinnosti (viď tento bod vyššie) ako skôr potenciál/spôsobilosť protokolu primäť kontrolovaný subjekt vykonať alebo zdržať sa činnosti, ktorej výkon (resp. zdržanie sa) má priamy dopad v hospodárskej sfére kontrolovaného subjektu (napr. prerušenie alebo dočasné zastavenie výroby s materiálnym ekonomickým dopadom).
6. Vychádzajúc z vyššie uvedeného som sa potom nemohol identifikovať ani s názorom vyjadreným v bode 17 uznesenia, v ktorom senát väčšinovo uzavrel, že „... *samotné*

*opatrenie podľa § 12 ods. 2 písm. b) zákona č. 125/2006 Z. z., ktorým sa kontrolovanému subjektu ukladá „odstrániť zistené nedostatky“ a ktoré je obsiahnuté v protokole z inšpekcie práce, nie je spôsobilé nijako zasiahnuť do práv, povinností alebo oprávnených záujmov a tým menej do subjektívneho práva kontrolovaného. Toto opatrenie totiž nijako nemení jeho právne postavenie, neodoberá mu žiadne právo, nezužuje jeho rozsah ani spôsob jeho výkonu. Takéto opatrenie je v zásade len upozornením inšpektora práce na to, že kontrolovaný subjekt má svoje správanie do súladu s povinnosťami, ktoré mu vyplývajú zo samotných právnych predpisov alebo kolektívnych zmlúv.“. Uvedená „situácia“ totiž obchádza alebo skôr ignoruje skutočnosť, že imperatív zosúladiť stav so zákonom celkom zrejme reaguje na tenziu resp. rozpor v posudzovaní konkrétneho stavu kontrolovaným subjektom na jednej strane a inšpekciou na strane druhej. Inými slovami opatrenie podľa § 12 ods. 2 písm. b) 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 nemá povahu apelu alebo osvetovej činnosti ale je príkazom konať (resp. zdržať sa konania). Podstatným pritom je, či v kontexte celého protokolu ide o príkaz dostatočne jasný a zrozumiteľný na to, aby z neho bolo možné vyvodiť, že jeho bezprostredným následkom (následkom prikázaného postupu) sú také obmedzenia kontrolovaného subjektu, ktoré môžu predstavovať ujmu na subjektívnych právach/právnom postavení kontrolovaného subjektu.*

V Bratislave, 14. septembra 2022

**JUDr. Michal Matulník, PhD.**

sudca