

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 1Sžk/54/2020
Identifikačné číslo spisu: 4018200008
Dátum vydania rozhodnutia: 30. marca 2022
Meno a priezvisko: JUDr. Jana Martinčeková
Funkcia:
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2022:4018200008.1

ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Jany Martinčekovej a členov JUDr. Zdenky Reisenauerovej a Mgr. Michala Novotného, v právnej veci žalobcu: ITIMEX MODE s.r.o., so sídlom Ul. SNP č. 44 Šahy, IČO: 47 997 761, právne zastúpený JUDr. Ondrejom Zacharom, advokátom so sídlom 1. mája č. 1018/81, Liptovský Mikuláš, adresa na doručovanie Horná č. 65/A, Banská Bystrica, proti žalovanému: Inšpektorát práce Nitra, so sídlom Jelenecká č. 49 Nitra, v konaní o preskúmanie zákonnosti opatrení žalovaného v Protokole č. INA-39-10-2.3/P-E24, F24, F22, A25-17 zo dňa 7.11.2017 v znení Dodatku č. 1 zo dňa 22.11.2017, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Nitre č.k. 11S/3/2018-399 zo dňa 1.7.2020 takto

r o z h o d o l :

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky m e n í rozsudok Krajského súdu v Nitre č.k. 11S/3/2018-399 zo dňa 1.7.2020 tak, že z r u š u j e opatrenia uvedené v Protokole č. INA-39-10-2.3/P-E24, F24, F22, A25-17 zo dňa 7.11.2017 v znení Dodatku č. 1 zo dňa 22.11.2017 a vec v r a c i a žalovanému na ďalšie konanie.

Žalobca m á voči žalovanému p r á v o na náhradu dôvodne vynaložených trov konania v celom rozsahu.

O d ô v o d n e n i e

1. Krajský súd v Nitre rozsudkom č. k. 11S/3/2018-399 zo dňa 1.7.2020 zamietol žalobu žalobcu zo dňa 2.1.2018, ktorou sa žalobca domáhal zrušenia opatrenia žalovaného - Protokolu č. INA-39-10-2.3/P-E24, F24, F22, A25-17 zo dňa 7.11.2017 v znení Dodatku č. 1 zo dňa 22.11.2017 (ďalej tiež „preskúmané opatrenia“) a vrátenia veci žalovanému na ďalšie konanie. Žalovanému náhradu trov konania nepriznal.

2. Žalovaný vydal dňa 07. 11. 2017 správnu žalobou napadnutý Protokol č. INA-39-102.3/P-E24,F24,F22,A25-17 o výsledku inšpekcie práce, ktorá bola u kontrolovaného subjektu - žalobcu vykonaná v dňoch 19.10.2017, 24.10.2017, 30.10.2017 a dňa 07.11.2017, ku ktorému sa žalobca

vyjadril podaním doručeným žalovanému dňa 20.11.2017. Dňa 22.11.2017 vydal žalovaný Dodatok č. 1 k Protokolu č. INA-39-102.3/P-E24,F24,F22,A25-17 zo dňa 07. 11. 2017. K uvedenému Dodatku č. 1 reagoval žalobca vo vyjadrení zo dňa 15. 12. 2017, ktoré bolo žalovanému doručené dňa 20. 12. 2017, pričom uviedol, že s ním nesúhlasí a stanovisko k nemu zaujme v súlade so zákonom. Následne vydal žalovaný dňa 26. 02. 2018 Dodatok č. 2 k Protokolu č. INA-39-102.3/P-E24,F24,F22,A25-17 zo dňa 07. 11. 2017. Výzvou zo dňa 31. 01. 2018 žalovaný vyzval žalobcu k prerokovaniu Dodatku č. 2. Na uvedenú výzvu žalobca reagoval v podaní zo dňa 12. 02. 2018, doručenom dňa 15. 02. 2018, pričom uviedol, že obaja štatutárni zástupcovia sú práceneschopní a po návrate do práce dohodnú termín prerokovania uvedeného dodatku. Žalovaný následne prípisom zo dňa 26. 02. 2018 označeným ako „Oprava Dodatku č. 1 k protokolu“ zaslal žalobcovi opravenú stranu č. 7 Dodatku k protokolu. Dňa 29. 03. 2018 bolo žalovanému od žalobcu doručené podanie, ktorým sa vyjadril Dodatku č. 2 a prípisu označeného „Oprava Dodatku č. 1 k protokolu“. Dňa 06. 04. 2018 vydal žalovaný Dodatok č. 3 k Protokolu č. INA-39-102.3/P-E24,F24,F22,A25-17 zo dňa 07. 11. 2017.

3. Krajský súd konštatoval, že preskúmaním obsahu administratívneho spisu žalovaného nebol zistený rozpor so zisteným nedostatkom porušením právnych predpisov uvedených v Protokole zo dňa 07. 11. 2017 v znení jeho Dodatku č. 1, ani svojvoľa, ani iné zjavné zneužitie práva, ktorému správny súd poskytuje ochranu. Inšpekcia práce bola vykonaná v súlade so zákonom. Krajský súd uviedol, že žalovaný pri výkone inšpekcie práce zadokumentoval všetky relevantné inšpekčné zistenia, ktoré dostatočne určito a zrozumiteľne zaznamenal do protokolu, ktorý obsahuje všetky zákonom stanovené náležitosti, žalovaný nebol povinný zadovážovať ďalšie podklady alebo dôkazy, pretože zákon č. 125/2006 Z. z. ani iný všeobecne záväzný právny predpis mu takúto povinnosť neukladá. V rámci inšpekcie práce inšpektori práce nevykonávajú dokazovanie, nakoľko na postup pri výkone inšpekcie práce sa Správny poriadok nevzťahuje a ani z platnej právnej úpravy výkonu inšpekcie práce žalovanému nevyplýva povinnosť zistené porušenia právnych predpisov v rámci vyhotovenia protokolu dokazovať. Z uvedeného podľa krajského súdu vyplýva, že skutkové zistenia žalovaného uvedené v protokole ako zistené nedostatky (porušenia právnych predpisov) nie sú založené na hodnotení dôkazov, vychádzajú len z posúdenia žalobcom predložených podkladov a vyjadrení počas výkonu inšpekcie práce, resp. z inšpekčných zistení na mieste samom. Ak teda žalobca namietal nedostatočne zistený skutkový stav a nesprávne právne posúdenie veci, takéto námietky nie sú podľa správneho súdu dôvodné, pretože nemajú oporu v aplikovanej právnej úprave.

4. Vo vzťahu k námietke žalobcu o absencii náležitostí preskúmaných opatrení, s poukazom na ust. § 21 ods. 3 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 (ďalej len „zákon č. 125/2006 Z.z.“) správny súd konštatoval, že sa na výkon inšpekcie práce nevzťahuje Správny poriadok. Správny súd tiež uviedol, že v danom prípade sa jedná o opatrenie orgánu verejnej správy, z toho vyplýva, že ani na nariadenie odstránenia zistených nedostatkov (§ 12 ods. 2 zákona č. 125/2006 Z. z.), na vypracovanie a náležitosti protokolu z inšpekcie práce (§ 14 ods. 1 zákona č. 125/2006 Z. z.), ako aj na uloženie opatrení a povinnosti doručiť inšpektorátu práce písomnú správu o ich splnení (§ 14 ods. 2 zákona č. 125/2006 Z. z.) sa všeobecné predpisy o správnom konaní nevzťahujú a v tejto súvislosti poukázal tiež na ustálenú rozhodovaciu prax (napr. rozsudok NS SR sp.zn. 8Sžo/19/2014, 8Sžk/33/2017).

5. Krajský súd konštatoval, že argumentácia žalobcu, že svoju odvodovú povinnosť u kontrolovaných zamestnancov si splnil a z jeho strany ide o formálne pochybenie, je účelová v tomto štádiu, nakoľko samotná zodpovednosť žalobcu sa rieši až v správnom konaní, ktorého výsledkom bude rozhodnutie spôsobilé súdneho prieskumu.

6. Krajský súd sa plne stotožnil s názorom žalovaného, týkajúcim sa preskúmateľnosti protokolu z inšpekcie práce a dodal, že protokol o výsledku kontroly predstavuje podklad pre možné následné rozhodnutie orgánu verejnej správy s konštitutívnymi účinkami, ktorými sa autoritatívne zasahuje do právnej sféry adresáta individuálneho správneho aktu. Správny súd konštatoval, že súdny prieskum protokolu je možný len za predpokladu, že obsahuje autoritatívne a vynútiteľné uloženie povinností kontrolovanému subjektu, ktoré predstavujú rámec súdneho prieskumu. Správny súd na základe

námietok účastníka konania skúma zákonnosť uloženia povinností, ktoré predstavujú zásah do jeho právneho postavenia.

7. K námietke žalobcu, že vydaním Protokolu v spojení s jeho Dodatkom č. 1 došlo k podstatnému porušeniu ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy, ktoré malo za následok vydanie nezákonného opatrenia vo veci samej, nakoľko vo veci konal a opatrenie vydal zamestnanec žalovaného, voči ktorému bola vznesená námietka zaujatosti, o ktorej nebolo doposiaľ rozhodnuté, správny súd bol toho názoru, že ide o nedôvodnú námietku s poukazom na citované ust. § 21 ods. 3 zákona o inšpekcii.

8. Krajský súd nezistil, že by žalobou napadnuté opatrenie trpelo takými vadami, ku ktorým by musel prihliadnuť. Nezistil ani dôvod na to, aby sa odchýlil od logických argumentov a relevantných právnych záverov vo veci samej, spolu so správnu citáciou dotknutých právnych predpisov uvedených v opatrení (Protokolu) žalovaného, ktoré bolo predmetom súdneho prieskumu. Z uvedených dôvodov krajský súd žalobu ako nedôvodnú podľa ust. § 190 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) zamietol.

9. Proti uvedenému rozsudku podal žalobca (ďalej tiež ako „sťažovateľ“) kasačnú sťažnosť z dôvodov podľa § 440 ods. 1 písm. f), g), h) SSP a žiadal napadnutý rozsudok krajského súdu zrušiť a vec mu vrátiť na ďalšie konanie. Sťažovateľ tiež žiadal priznať kasačnej sťažnosti odkladný účinok.

10. Sťažovateľ sa nestotožnil so záverom správneho súdu, že samotná zodpovednosť žalobcu sa rieši až v správnom konaní. Samotné opatrenia považuje sťažovateľ za zmätočné a nejasné, čo má vyplývať z nesprávnosti a nejasnosti prijatých záverov. Sťažovateľ sa nestotožnil so záverom správneho súdu, že prieskum protokolu je možný len za predpokladu, že obsahuje autoritatívne a vynútiteľné uloženie povinností kontrolovanému subjektu, ktoré predstavujú rámec súdneho prieskumu a že v tomto prípade nejde o taký protokol.

11. Sťažovateľ namietal, že žalovaný porušil procesné predpisy pri vydávaní Dodatku č. 1 k protokolu, keď týmto dodatkom rozšíril porušenia, ktorých sa mal žalobca dopustiť a konštatoval, že z jeho vyjadrenia k protokolu nevyplývajú žiadne skutočnosti zakladajúce možnosť rozšírenia pochybení dodatkom. Sťažovateľ tiež namietal, že žalovaný porušil jeho právo vyjadriť sa k zisteným skutočnostiam. Záver správneho súdu, že žiadne zákonné ustanovenie neukladá žalovanému povinnosť prerokovať dodatok je podľa sťažovateľa nesprávny a neústavný, v prípade ak dodatkom dochádza k rozšíreniu údajných pochybení kontrolovaného subjektu.

12. Vo vzťahu k Dodatku č. 2. a Dodatku č. 3 sťažovateľ namietal ich nezákonnosť a poukázal aj na skutočnosť, že mu tieto dodatky boli doručené po lehote na podanie správnej žaloby. Sťažovateľ tiež namietal, že mu správny súd procesným postupom znemožnil uskutočniť jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý súdny proces. Sťažovateľ sa nestotožnil ani so záverom správneho súdu o nedôvodnosti námietky zaujatosti.

13. Žalovaný vo svojom vyjadrení ku kasačnej sťažnosti zo dňa 10.11.2020 uviedol, že žalobca nepredložil žiadne relevantné dôkazy, ktoré by boli spôsobilé na zrušenie napadnutého protokolu a navrhol kasačnú sťažnosť zamietnuť.

14. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 SSP) po zistení, že kasačná sťažnosť bola podaná oprávnenou osobou v zákonom stanovenej lehote a je prípustná, bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP) po oboznámení sa s administratívnym a súdnym spisom a po vyhodnotení sťažnostných námietok zistil, že kasačná sťažnosť je dôvodná z nasledovných dôvodov:

15. Z administratívneho spisu vyplýva, že dňa 07.11.2017 vydal žalovaný žalobou napadnutý Protokol č. INA-39-10-2.3/P-E24,F24,F24,A25-17 o výsledku inšpekcie práce, ktorá bola u kontrolovaného subjektu - žalobcu vykonaná v dňoch 19.10.2017, 24.10.2017, 30.10.2017 a dňa 7.11.2017. K

jednotlivým bodom Protokolu zo dňa 07.11.2017 sa žalobca vyjadril vo vyjadrení s prílohami, ktoré bolo žalovanému doručené dňa 20.11.2017.

16. Dňa 22.11.2017 vydal žalovaný Dodatok č. 1 k Protokolu č. INA-39-10-2.3/P-E24,F24,F22,A25-17 zo dňa 07.11.2017. V ňom rozšíril bod 7. protokolu tak, že ako zistený nedostatok uviedol neposkytnutie mzdy za prácu nadčas ďalším 4 zamestnancom oproti pôvodnému bodu 7. protokolu. Na Dodatok č. 1 reagoval žalobca vo vyjadrení zo dňa 15.12.2017, ktoré bolo žalovanému doručené dňa 20.12.2017, pričom uviedol, že s ním nesúhlasí a stanovisko k nemu zaujme v súlade so zákonom.

17. Následne vydal žalovaný dňa 26.2.2018 Dodatok č. 2 k Protokolu č. INA-39-10-2.3/P-E24,F24,F22,A25-17 zo dňa 7.11.2017, ktorý zrušil bod 6. protokolu a doplnil nový bod 11. - nové porušenie zákona a nové nariadenie odstrániť nedostatok v bode 11. Zároveň zrušil nariadenie odstrániť nedostatok podľa bodu 6. protokolu. Výzvou zo dňa 31.1.2018 žalovaný vyzval žalobcu k prerokovaniu Dodatku č. 2. Na uvedenú výzvu žalobca reagoval v podaní zo dňa 12.2.2018, doručenom dňa 15.2.2018, pričom uviedol, že obaja štatutárni zástupcovia sú práceneschopní a po návrate do práce dohodnú termín prerokovania uvedeného dodatku. Žalovaný následne prípisom zo dňa 26.2.2018 označeným ako „Oprava Dodatku č. 1 k protokolu“ zaslal žalobcovi opravenú stranu č. 7 Dodatku č. 1 k protokolu. Dňa 29.3.2018 bolo žalovanému od žalobcu doručené podanie, ktorým sa vyjadril k Dodatku č. 2 a prípisu označenému „Oprava Dodatku č. 1 k protokolu“.

18. Dňa 6.4.2018 vydal žalovaný Dodatok č. 3 k Protokolu č. INA-39-10-2.3/P-E24,F24,F22,A25-17 zo dňa 07.11.2017, ktorý zrušil bod 11. a nariadenie odstrániť tento nedostatok.

19. Zo súdneho spisu vyplýva, že správna žaloba došla správne súdu dňa 5.1.2018 a žalobca ňou žiadal zrušenie protokolu zo dňa 7.11.2017 v znení jeho dodatku č. 1 zo dňa 22.11.2017.

20. Podľa čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

21. Podľa § 1 zákona č. 125/2006 Z.z. o inšpekcii práci v znení účinnom ku dňu vydania preskúmaného protokolu v spojení s dodatkom č. 1 (22.11.2017) tento zákon

a) upravuje inšpekciu práce, ktorej prostredníctvom sa presadzuje ochrana zamestnancov pri práci a výkon štátnej správy v oblasti inšpekcie práce,

b) vymedzuje pôsobnosť orgánov štátnej správy v oblasti inšpekcie práce a ich pôsobnosť pri výkone dohľadu podľa osobitného predpisu (ďalej len "dohľad"), 1)

c) ustanovuje práva a povinnosti inšpektora práce a povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby.

22. Podľa § 12 ods. 2 písm. b) cit. zákona na základe výsledkov inšpekcie práce a podľa závažnosti zistených skutočností je inšpektor práce oprávnený nariadiť odstránenie zistených nedostatkov ihneď alebo v lehotách ním určených.

23. Podľa § 13 ods. 2 cit. zákona v prípade zistenia nedostatkov u kontrolovaného zamestnávateľa alebo kontrolovanej fyzickej osoby, ktorá je podnikateľom a nie je zamestnávateľom, je inšpektor práce povinný vypracovať protokol a ten prerokovať so zamestnávateľom alebo ním povereným zamestnancom, alebo s fyzickou osobou, ktorá je podnikateľom a nie je zamestnávateľom. Inšpektor práce je povinný pri vypracúvaní protokolu prihliadať na vyjadrenia a doklady uplatnené alebo predložené kontrolovaným zamestnávateľom alebo kontrolovanou fyzickou osobou, ktorá je podnikateľom a nie je zamestnávateľom, počas výkonu inšpekcie práce do prerokovania protokolu.

24. Podľa § 14 od. 1 cit. zákona protokol obsahuje označenie príslušného inšpektorátu práce, meno a priezvisko inšpektora práce, ktorý vykonal inšpekciu práce, označenie kontrolovaného zamestnávateľa alebo kontrolovanej fyzickej osoby, ktorá je podnikateľom a nie je zamestnávateľom, miesto a čas vykonania inšpekcie práce, predmet inšpekcie práce, zistené porušenia predpisov a záväzkov vyplývajúcich z kolektívnych zmlúv, podpis a vyjadrenie zamestnávateľa alebo ním povereného zamestnanca, alebo fyzickej osoby, ktorá je podnikateľom a nie je zamestnávateľom, k zisteným porušeniam predpisov a záväzkov vyplývajúcich z kolektívnych zmlúv a k ďalším skutočnostiam uvedeným v protokole, stanovisko inšpektora práce k tomuto vyjadreniu, dátum vypracovania a dátum

prerokovania protokolu, podpis inšpektora práce a odtlačok pečiatky. Protokol obsahuje aj vyjadrenie právnickej osoby alebo fyzickej osoby ku skutočnostiam uvedeným v protokole, ktoré sa jej týkajú, ak ide o vyšetrovanie udalosti uvedenej v § 7 ods. 3 písm. b). Ak bolo zistené porušenie zákazu nelegálnej práce alebo nelegálneho zamestnávania, protokol obsahuje aj čas, keď bolo porušenie zákazu nelegálnej práce alebo nelegálneho zamestnávania zistené, a ak boli preukázané, aj dohodnutú mzdu a dobu trvania nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania.

25. Podľa § 14 ods. 2 cit. zákona 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 kontrolovanému zamestnávateľovi alebo kontrolovanej fyzickej osobe, ktorá je podnikateľom a nie je zamestnávateľom,

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.

26. Podľa § 14 ods. 3 cit. zákona inšpektor práce

a) po posúdení písomného vyjadrenia kontrolovaného zamestnávateľa alebo kontrolovanej fyzickej osoby, ktorá je podnikateľom a nie je zamestnávateľom, doručeného v lehote určenej inšpektorom práce, vyhotoví dodatok k protokolu, v ktorom uvedie toto vyjadrenie a svoje stanovisko k nemu; dodatok k protokolu je súčasťou protokolu,

b) aj bez návrhu opraví v protokole chyby v písaní, počítaní a iné zrejme nesprávnosti; o oprave upovedomí kontrolovaného zamestnávateľa alebo kontrolovanú fyzickú osobu, ktorá je podnikateľom a nie je zamestnávateľom.

27. Podľa § 21 ods. 3 prvá veta cit. zákona na konanie podľa § 4 písm. e), § 6 ods. 1 písm. b), d) a e), § 7 ods. 3 písm. d), e), i) a s), ods. 8 písm. b) a ods. 9, § 12 ods. 2 písm. d) až f), § 19 a 20 sa vzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní, ak tento zákon neustanovuje inak.

28. V predmetnej veci ide o preskúmanie zákonnosti protokolu zo dňa 7.11.2017 a dodatku k protokolu č. 1 zo dňa 22.11.2017 z výkonu inšpekcie práce zameranej na kontrolu pracovnoprávných a mzdových predpisov, na kontrolu dodržiavania zákazu nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania v zmysle zákona č. 82/2005 Z.z. a na kontrolu plnenia opatrení vyplývajúcich zo skôr vydaného protokolu zo dňa 5.4.2017.

29. V tejto súvislosti kasačný súd uvádza, že inšpekcia je konaním a postupom správneho orgánu, ktorým predovšetkým dochádza k zisťovaniu skutkového stavu. Zistené skutočnosti následne slúžia najmä ako podklad pre ďalší postup správneho orgánu, teda pre rozhodnutie, či má byť následne začaté vo veci správne konanie. Výsledky a závery inšpekcie sú zhrnuté v protokole o výsledku inšpekcie, ktorého náležitosti ustanovuje § 14 zákona o inšpekcii práce. Protokol predstavuje v následne začatom správnom konaní jeden z dôkazných prostriedkov, nezabavuje však správny orgán povinnosti vykonať v začatom správnom konaní riadne dokazovanie, výsledky tohto dokazovania vyhodnotiť a vec v súlade so zákonom posúdiť. 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 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. Možnosť súdneho prieskumu je teda limitovaná týmto rozsahom a správny súd sa tak môže zaoberať len správnosťou zistení ohľadne porušenia povinností kontrolovaného subjektu, ktoré viedli k uloženiu povinností vynútiteľných uložením sankcie.

30. Prerokovaním sa rozumie oboznámenie sa dotknutého subjektu so zistenými nedostatkami a navrhovanými alebo nariadenými opatreniami, ku ktorým sa môžu tieto subjekty vyjadriť. S cieľom zabezpečiť právnu istotu dozorovaných subjektov ustanovuje zákon inšpektorovi práce povinnosť zaoberať sa pri vyhotovovaní protokolu o výsledku inšpekcie práce vyjadreniami a dokladmi, ktoré

uplatní alebo predloží zamestnávateľ alebo fyzická osoba, ktorá je podnikateľom a nie je zamestnávateľom, len počas výkonu inšpekcie práce, a to do okamihu prerokovania protokolu. Dodatok k protokolu má slúžiť k zdôrazneniu presvedčivosti záverov protokolu po tom, čo boli vo vyjadrení k nemu spochybnené (rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp.zn. 3Sžk/4/2018 z 21. novembra 2018).

31. V prvom rade sa kasačný súd zaoberal základnou sťažnostnou námietkou a to, že žalovaný porušil procesné predpisy pri vydávaní dodatku č. 1 k protokolu, pretože týmto dodatkom rozšíril porušenia, ktorých sa mal žalobca dopustiť, bez možnosti kontrolovaného subjektu sa k takýmto novým zisteniam vyjadriť. Z administratívneho spisu vyplýva, že dodatkom č. 1 žalovaný prerokoval protokol zo dňa 7.11.2017 a vyhodnotil vyjadrenie žalobcu k nemu, pričom dodatok k bodom protokolu č. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9 a 10 obsahuje vyjadrenie kontrolovaného subjektu a stanovisko žalovaného k tomuto vyjadreniu. V bode 7 je uvedené, že nedostatok uvedený v bode č. 7 protokolu zostáva v platnosti, avšak mení sa jeho znenie tak, že bolo citované pôvodné znenie nedostatku a nové znenie nedostatku. Z neho vyplýva rozšírenie zistených nedostatkov, keď pôvodne sa zistené nedostatky týkali piatich zamestnancov, ktorým žalobca nemal poskytnúť mzdu za prácu nadčas vykonávanú v konkrétnych mesiacoch, čím porušil § 121 ods. 1 Zákonníka práce a podľa nového znenia sa už týkali deviatich zamestnancov. V bode 10. bolo ako číslo bodu uvedené č. 9, ktorú zrejmu nesprávnosť sa žalovaný pokúsil odstrániť opravou Dodatku č. 1 zo dňa 26.2.2018. Časť protokolu „Opatrenia“ zmenil v zmysle tohto dodatku.

32. Kasačný súd dáva do pozornosti, že zákonodarca taxatívnym spôsobom upravil obsahové náležitosti protokolu inšpekcie práce a dodatku k nemu. Dôvodom detailnej úpravy jednotlivých náležitostí, vrátane vypracovania, prerokovania a doručovania tohto dokumentu obsahujúceho výsledky inšpekcie práce, je jeho využitie štátnymi orgánmi v ďalších činnostiach patriacich do ich pôsobností (správne konanie na uplatnenie sankčných opatrení, podnety na zlepšenie práce), ako aj kontrolovanými subjektami pri skvalitňovaní pracovného prostredia a pracovných podmienok zamestnancov. V prípade zistenia nedostatkov predstavuje protokol dokument, v ktorom inšpektor práce uvedie opatrenia, ktoré zamestnávateľovi navrhuje, t. j. odporúča prijať na zlepšenie pracovných podmienok alebo ukladá t. j. kontrolovaný subjekt je povinný ich realizovať. Zároveň je nutné konštatovať, že všetky opatrenia inšpektora majú preventívny, nie sankčný charakter. V záujme zabezpečenia objektivity inšpekcie práce a právnej istoty kontrolovaných subjektov inšpektor práce umožní po vyhotovení protokolu o výsledku inšpekcie práce kontrolovanému subjektu, aby sa oboznámil s protokolom a vyjadril sa k nemu ústne alebo písomne.

33. Ak sa kontrolovaný dodatočne v stanovenej lehote písomne vyjadrí ku skutočnostiam uvedených v protokole, inšpektor práce je povinný vypracovať dodatok k protokolu. Dodatok k protokolu obsahuje vyjadrenie kontrolovaného subjektu a stanovisko inšpektora práce k tomuto vyjadreniu ako obligatórnu náležitosť dodatku v zmysle § 14 ods. 3 písm. a/ zákona o inšpekcii práce. Rovnako ako samotný protokol, ani dodatok nemá povahu rozhodnutia vydaného v správnom konaní, nemá formálne náležitosti rozhodnutia, je len úkonom vo vzťahu k právnemu postaveniu kontrolovaného subjektu v rozsahu vysporiadania sa s vyjadrením kontrolovaného subjektu k zisteniam uvedeným v protokole.

34. V dodatku protokolu je teda inšpektor povinný reagovať na skutočnosti vyplývajúce z vyjadrenia a s týmito sa v dodatku riadne vysporiadať, pričom môže dôjsť aj k záveru, že je potrebné na ne prihliadnuť. V tom prípade nie je vylúčené, aby boli niektoré zistené nedostatky z protokolu vypustené, resp. upravené podľa vyjadrenia kontrolovaného subjektu. Účelom vypracovania dodatku k protokolu však nie je opätovné zisťovanie nových nedostatkov, resp. dopĺňanie nových nedostatkov do protokolu, hoci by i vyplývali z pôvodných podkladov, ktoré boli zhromaždené v rámci inšpekcie práce do okamihu prerokovania protokolu. V zmysle § 14 ods. 1 zákona o inšpekcii práce práve protokol musí obsahovať zistené porušenia predpisov a záväzkov vyplývajúcich z kolektívnych zmlúv. Naopak, dodatok k protokolu má obsahovať vyjadrenie kontrolovaného subjektu a stanovisko inšpektora práce k vyjadreniu (§ 14 ods. 3 písm. a/ cit. zákona). Zákon teda nepredpokladá situáciu, že by v dodatku k protokolu boli uvedené iné (ďalšie) nedostatky ako tie, ktoré už boli uvedené v

protokole. V danom prípade však takáto situácia nastala, keď v dodatku č. 1 v bode 7 bolo nahradené pôvodné znenie nedostatku uvedené v protokole novým znením, ktoré tento nedostatok rozšírilo o nové skutkové okolnosti a tým aj o nové opatrenia na ich odstránenie.

35. Potom je obsah dodatku č. 1 v rozpore s § 14 ods. 3 písm. a/ cit. zákona, keďže obsahuje neprípustnú náležitosť. Naopak, protokol, ktorý nový nedostatok mal už obsahovať, ho neobsahoval. Okrem toho, že takýto postup je v rozpore s § 14 ods. 1 a ods. 3 cit. zákona, je dôvodná sťažnostná námietka žalobcu, že sa k novému rozšíreniu zistených nedostatkov nemohol vyjadriť. Zákon o inšpekcii práce povinnosť opätovného prerokovania dodatku a právo vyjadrenia kontrolovaného subjektu k dodatku k protokolu neupravuje. Žalobca nemal možnosť vyjadriť sa k tomuto rozšírenému skutkovému stavu, prvýkrát uvedenému v dodatku č. 1. Dodatok č. 2 nebol vydaný na základe vyjadrenia žalobcu k dodatku č. 1 (vyjadrenie k dodatku č. 1 nebolo zo strany žalovaného požadované a žalobcovi nebola daná lehota na vyjadrenie), ale bol vydaný z vlastnej iniciatívy žalovaného. Takýmto postupom žalovaného došlo k porušeniu procesných predpisov upravujúcich vydávanie protokolu a dodatku k protokolu podľa zákona o inšpekcii práce v takom rozsahu, že na túto skutočnosť mal prihliadnuť správny súd, pretože ide o podstatné porušenie ustanovení o konaní pred žalovaným (§ 191 ods. 1 písm. g/ SSP).

36. Obiter dictum sa kasačný súd vyjadruje k vydaným dodatkom č. 2 a 3 k protokolu, ktoré neboli predmetom súdneho konania a boli vydané až po vydaní preskúmaných opatrení. Predpokladom postupu správneho súdu je, aby predmetom jeho prieskumu bolo rozhodnutie alebo opatrenie orgánu verejnej správy, ktoré po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov, ktoré sa preň pripúšťajú, nadobudlo právoplatnosť. Musí teda ísť o rozhodnutie (opatrenie) konečné. V danom prípade túto podmienku napadnutý protokol v znení dodatku č. 1 spĺňal. Protokol je opatrenie orgánu verejnej správy, ktoré je možné napadnúť v rámci špeciálneho procesného postupu vyjadrením kontrolovaného subjektu, na základe ktorého inšpektor opätovne protokol posúdi. Výsledkom tohto posúdenia je vyhotovenie dodatku k protokolu, čím je proces vydania protokolu a jeho opätovného posúdenia zavŕšený. Doručením dodatku k protokolu začína plynúť lehota na prípadné podanie správnej žaloby, keďže protokol v znení dodatku je konečné opatrenie. Napriek tomu z administratívneho spisu je zrejmé, že žalovaný vydal dodatok č. 2 dňa 26.02.2018, pričom ním protokol zmenil (zrušil bod 6 protokolu, doplnil nový bod 11 protokolu a zmenil časť protokolu „Opatrenia“), ďalej dodatkom č. 3 zo dňa 6.4.2018 (už na základe vyžiadaného vyjadrenia žalobcu k dodatku č. 2) zrušil bod č. 11 protokolu a nariadenie odstrániť tento nedostatok. V danom prípade sa žalovaný neriadil zásadou stanovenou v čl. 2 ods. 2 Ústavy SR, podľa ktorej štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Procesný postup žalovaného nezodpovedá § 14 zákona o inšpekcii práce, v ktorom ustanovení nie je zakotvená právomoc inšpektora práce vydávať ďalšie dodatky po už prerokovanom protokole, ku ktorému bol vydaný dodatok. Dodatky č. 2 a 3 je preto potrebné posudzovať ako samostatné opatrenia, na vydanie ktorých však žalovaný nedisponoval právomocou.

37. Sťažnostnú námietku, že správny súd procesným postupom znemožnil žalobcovi uskutočniť jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý súdny proces, kasačný súd vyhodnotil ako nedôvodnú, keďže sťažovateľ neuviedol, aké konkrétne práva a akým konkrétnym postupom boli zo strany správneho súdu porušené. Samotné nesprávne právne posúdenie veci takýmto procesným postupom nie je. K námietke o nerozhodnutí o námietke zaujatosti, ktorú žalobca mal podať dňa 23.11.2017 kasačný súd uvádza, že táto námietka sa v administratívnom spise nenachádza a nebolo preukázané, že bola podaná.

38. Kasačný súd sa stotožnil s názorom správneho súdu, že skutkové zistenia žalovaného uvedené v protokole ako zistené nedostatky (porušenia právnych predpisov), vychádzajú len z posúdenia žalobcom predložených podkladov a vyjadrení osôb počas výkonu inšpekcie práce, resp. z inšpekčných zistení na mieste samom. Pokiaľ žalovaný pri výkone inšpekcie práce zadokumentoval všetky relevantné inšpekčné zistenia do momentu prerokovania protokolu, ktoré dostatočne určito a zrozumiteľne zaznamenal do protokolu, žalovaný nebol povinný zadovážovať ďalšie podklady alebo dôkazy a nie je dôvodná sťažnostná námietka o nedostatočnom zistení skutkového stavu pri zisťovaní

nedostatkov, ktoré boli sťažovateľovi opatreniami nariadené odstrániť. Nestotožnil sa však s názorom správneho súdu, že v rámci inšpekcie práce inšpektori práce nevykonávajú dokazovanie. So zhromaždenými dôkazmi sa inšpektori oboznamujú a tieto hodnotia (ako správne uviedol aj správny súd, vychádzajú len z posúdenia žalobcom predložených podkladov a vyjadrení osôb počas výkonu inšpekcie práce, resp. z inšpekčných zistení na mieste samom), čím dochádza k procesu dokazovania, bez ktorého by nebolo možné skutkový stav vôbec zistiť.

39. Vzhľadom na nesprávne právne posúdenie veci zo strany správneho súdu bolo potrebné rozsudok krajského súdu podľa § 462 ods. 2 SSP zmeniť tak, že kasačný súd zrušil opatrenia uvedené v protokole zo dňa 7.11.2017 v znení dodatku č. 1 zo dňa 22.11.2017 a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie. V novom konaní je žalovaný viazaný právnym názorom kasačného súdu.

40. O náhrade trov kasačného konania bolo rozhodnuté podľa § 167 ods. 1 SSP v spojení s § 467 ods. 2 SSP. Žalobca bol v konaní úspešný a preto má voči žalovanému právo na náhradu dôvodne vynaložených trov konania na krajskom a kasačnom súde v celom rozsahu.

41. Tento rozsudok bol prijatý pomerom hlasov 3:0.

Poučenie :

Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.