

Súd: Najvyšší správny súd Slovenskej republiky
Spisová značka: 6Sžk/14/2020
Identifikačné číslo spisu: 5018200150
Dátum vydania rozhodnutia: 31. januára 2024
Meno a priezvisko: Mgr. Michal Novotný
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2024:5018200150.2

ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom zo sudcov: Michal Novotný (sudca spravodajca) ako predseda senátu, JUDr. Zdenka Reisenauerová ako členka senátu a JUDr. Michal Matulník, PhD., ako člen senátu vo veci žalobkyne: SP-STAV BJ, s.r.o., IČO: 46 653 686, Dlhý rad 7, Bardejov, zastúpenej: 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, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Žiline č. k. 30 S 53/2018-56 z 21. januára 2020 takto

rozhodol:

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

Odôvodnenie

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, 18. a 25. apríla 2018.

2. Závery inšpekcie inšpektori žalovaného zhrnuli v preskúmanom protokole. Žalobkyni v ňom vytkli 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 inšpektori práce podľa § 12 ods. 2 písm. b) zákona č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce v znení účinnom do 28. februára 2019 nariadili žalobkyňu, aby do 30 dní odstránila zistené nedostatky, a podľa § 14 ods. 2 cit. zák. jej uložili, aby prijala opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov. Dňa 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) inšpektori z protokolu vypustili zistenie uvedené v bode 4, pretože sa dodatočne ukázalo nesprávne, čo konateľ žalobkyne vo vyjadrení vzal na vedomie.

3. Žalobkyňa sa správnu 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 inšpektori od žalobkyne v rámci inšpekcie žiadali. 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 nej 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 skutočnosťou. 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 konateľa), 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 vyjadrenia 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 protokol, potom však preskúmava jednotlivé zistenia a vyslovuje, že sú zrozumiteľné. Ak takýto názor vyslovil, potom povinnosťou správneho súdu bolo vyrovnáť sa s námietkami žalobkyne proti obsahu protokolu. Žalobkyňa totiž naďalej nevie, aké opatrenia má prijať na odstránenie zistených nedostatkov. Povinnosť „odstrániť zistené nedostatky“ totiž robí celé opatrenie v protokole neurčité a nevykonateľné. Rozsudok považovala aj za nesúladný so zárukami, ktoré vyplývajú z čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v konaní o trestnom obvinení. 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 žalobkyňu 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 veci kasačným súdom

7. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP), na ktorý od 1. augusta 2021 prešiel výkon súdництва z najvyššieho súdu (§ 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) a predchádzajúce konanie pred správnym súdom bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP) v medziach uplatnených kasačných bodov (§ 453 ods. 2 SSP). Kvôli vylúčeniu členky senátu JUDr.

Jany Martinčekovej z dôvodu podľa § 87 ods. 2 SSP na jej miesto v súlade s rozvrhom práce nastúpil JUDr. Michal Matulník, PhD.

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. V prípade zistenia nedostatkov u kontrolovanej osoby je inšpektor práce § 13 ods. 2 zákona č. 125/2006 Z. z. povinný vypracovať protokol a ten s ňou prerokovať. Podľa § 14 ods. 2 cit. zák. v protokole inšpektor práce okrem iného uloží opatrenia podľa § 12 ods. 2 písm. b), podľa ktorého je inšpektor práce oprávnený nariadiť odstránenie zistených nedostatkov ihneď alebo v lehotách ním určených.

9. V prerokúvanej veci inšpektor práce v protokole z 25. apríla 2018 výslovne uložili len opatrenie podľa § 12 ods. 2 písm. b) zákona č. 125/2006 Z. z. Tunajší súd sa zaoberal povahou takýchto opatrení v protokole z inšpekcie práce v uznesení veľkého senátu sp. zn. 19 SVs 2/2022 zo 4. decembra 2023, ktorého právne názory sú podľa § 466 ods. 3 SSP záväzné pre všetky senáty kasačného súdu. Veľký senát v tomto uznesení uzavrel, že uvedené opatrenia sa neukladajú vo forme rozhodnutia, na ktoré by sa vzťahoval procesný postup podľa Správneho poriadku a ktoré by nadobúdalo právoplatnosť alebo vykonateľnosť. Inšpektor práce nemá na presadenie týchto opatrení žiadne prostriedky bezprostredného donútenia (výkon rozhodnutia, exekúciu). 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. Pokiaľ z protokolu nevyplývajú žiadne konkrétne povinnosti, ktoré má kontrolovaný subjekt splniť, potom je obsahom všeobecne formulovaných opatrení len upozornenie dodržiavať pri činnosti tie právne predpisy a záväzky, ktoré kontrolovanému subjektu už beztak vyplývajú z právnych predpisov, prípadne kolektívnych zmlúv. Protokol a tam uvedené opatrenie tak predstavujú jeden z podkladov, z ktorého môže inšpektorát práce vychádzať pri ukladaní pokuty podľa § 19 ods. 2 cit. zák., samy osebe však spravidla nepredstavujú akty, ktoré by priamo zasahovali do práva, povinnosti alebo právom chráneného záujmu v zmysle § 3 ods. 1 písm. c) SSP.

10. Opatrenie podľa § 12 ods. 2 písm. b) zákona č. 125/2006 Z. z. uvedené v protokole z inšpekcie práce, ktorým sa kontrolovanému subjektu iba formálne ukladá „odstrániť zistené nedostatky“, bez toho, že by sa tým menilo jeho právne postavenie, tak podľa názoru veľkého senátu nie je spôsobilé zasiahnuť do práv, povinností alebo oprávnených záujmov a tým menej do subjektívneho práva kontrolovaného, a preto je jeho prieskum v správnom súdnictve (zásadne) vylúčený na základe § 7 písm. e) SSP. Správny súd však musí v medziach žalobných bodov skúmať, či osobitosti konkrétnej veci neopodstatňujú záver, že aj takéto opatrenia ukladá kontrolovanému konkrétne povinnosti, ktoré takýto zásah predstavujú. Môže ísť napr. o situáciu, kedy opatrenie formálne uložené podľa § 12 ods. 2 písm. b) zákona č. 125/2006 Z. z. v skutočnosti svojím obsahom predstavuje niektoré z opatrení podľa iných písmen tohto odseku, pre ktorých uloženie platia osobitné podmienky (porov. § 21 ods. 3 cit. zák.). Podobne môže ísť o situáciu, kedy takto všeobecne formulované opatrenie bude môcť kontrolovaný naplniť len veľmi konkrétnymi krokmi s celkom presným obsahom, takže toto opatrenie bude uňho spojené s konkrétnym zásahom na jeho práve alebo právom chránenom záujme. Podľa kasačného súdu by mohlo ísť o situácie, kedy (nevyhnutný postup pre) splnenie opatrenia bude celkom jednoznačne spojené so závažným konkrétnym zásahom do podnikania kontrolovaného (napr. odstavenie výroby, obmedzenie iných častí prevádzky) alebo bude celkom priamo a jednoznačne spojené s nevyhnutnými nákladmi, ktorých vynaloženie by bolo pre kontrolovaného likvidačné alebo by malo výrazný vytesňujúci (škrtiaci) efekt (porov. nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 13/2012, ods. 127).

11. V prerokúvanej veci predovšetkým žalobkyňa v správnej žalobe vôbec netvrdila, že by uložené opatrenie, resp. konkrétne identifikované nedostatky, ktorých odstránenie sa v protokole z inšpekcie práce ukladá, mali takýto účinok. Podstatu žalobných bodov po celý čas tvorila tvrdená nejasnosť zistení (teda ako inšpektori práce zistili vytýkané nedostatky), ako aj nepreskúmateľnosť uloženého opatrenia, pretože sa žalobkyni neukladá konkrétny postup ich odstránenia. Kasačný súd však v prerokúvanej veci vzal do úvahy, že v čase podania správnej žaloby žalobkyňa nemohla predpokladať

uznesenie veľkého senátu sp. zn. 19 SVs 2/2022 a to, aký dôraz bude toto uznesenia klásť práve na vymedzenie týchto námietok v žalobe. Preto sa kasačný súd aj sám zaoberal povahou jednotlivých nedostatkov, ktoré konštatovali inšpektori práce v protokole z 25. apríla 2018. Z obsahu tohto protokolu (ako je zhrnutý v ods. 2 tohto rozsudku) je však celkom zrejmé, že vytýkané nedostatky sú napospol formálne (nepredloženie určitých listín, prípadne ich absencia) a v žiadnom prípade nemôžu mať uvedené následky. Vychádzajúc z právneho názoru vyjadreného v citovanom uznesení veľkého senátu tak opatrenie v preskúvanom protokole z inšpekcie práce malo byť vylúčené z prieskumu správneho súdu. Ak teda správny súd žalobu žalobkyne napriek tomu prejednal, poskytol jej už tým vyšší procesný štandard ochrany jej práv. Keďže v prerokúvanej veci nejde ani o vec správneho trestania (žalovaný nerozhodoval o sankcii v zmysle § 194 SSP), ani o sociálnu vec je (žalovaným nie je orgán verejnej správy uvedený v § 199 SSP), je kasačný súd viazaný sťažnosťnými bodmi, a tak sám nepristúpil k zrušeniu napadnutého rozsudku a odmietnutiu žaloby (porov. obdobne rozsudok tunajšieho súdu sp. zn. 11 Sžk 11/2021).

12. Keďže správny súd prejednal žalobu žalobkyne vecne a jednotlivé sťažnostné body smerujú proti jeho záverom, kasačný súd v záujme úplnosti považuje za podstatné sa s nimi aspoň stručne vyrovnáť. Predovšetkým sa nemožno stotožniť s názorom žalobkyne, že by v protokole z inšpekcie práce nebolo možné uložiť opatrenie „odstrániť zistené nedostatky“. Z citovaného uznesenia veľkého senátu naopak vyplýva, že presne takto formulované opatrenie zodpovedá zneniu zákonného ustanovenia § 12 ods. 2 písm. b) zákona č. 125/2006 Z. z., a preto inšpektorovi práce nemožno vytýkať, že by takéto opatrenie bolo nejasné alebo neurčité. Naopak, inšpektor práce nemôže namiesto kontrolovaného subjektu vyriešiť spôsob, akým má odstrániť zistené nedostatky (porov. zhodne rozsudok tunajšieho súdu sp. zn. 10 Sžk 44/2019). Rovnaký záver vyslovil vo svojom rozsudku správny súd a tento jeho záver je dostatočným vyrovnaním sa s námietkou žalobkyne, ktorá smerovala proti neurčitosti či nepreskúmateľnosti protokolu. Správny súd rovnako nepochybil, ak sa podrobne nezaoberal námietkami proti jednotlivým nedostatkom; práve všeobecne formulované opatrenie, že žalobkyňa má zistené nedostatky odstrániť, znamená, že má odstrániť len tie nedostatky, ktoré sa uňho aj skutočne vyskytli. Pokiaľ vytýkaný nedostatok spočíva v absencii či nepredložení určitých listín, možno ho odstrániť aj len jednoduchým odkazom, že u žalobkyne nie sú splnené zákonné podmienky, aby takúto listinu (dokument) mal mať alebo predkladať. Odkazy žalobkyne na čl. 6 Dohovoru, resp. na požiadavky týkajúce sa správneho trestania, sú celkom nedôvodné už preto, že opatrenia ukladané inšpektorom práce podľa § 12 zákona č. 125/2006 Z. z. nie sú žiadnou sankciou. Sankcie sa ukladajú až na základe osobitného ustanovenia § 19 cit. zák., a to v osobitnom správnom konaní (porov. už cit. § 21 ods. 3 tohto zákona).

IV.

Záver

13. Na základe všetkých uvedených úvah tak kasačný súd dospel k záveru, že nie sú dané uplatnené sťažnostné body, a preto kasačnú sťažnosť žalobkyne podľa § 461 SSP rozsudkom (§ 457 ods. 1 SSP) zamietol.

14. O trovách bolo rozhodnuté podľa § 167 a § 168 v spojení s § 467 ods. 1 SSP, keď žalobkyňa bola v kasačnom konaní neúspešná a žalovaný síce úspech mal, no kasačný súd nezistil výnimočné dôvody, aby mu nárok na náhradu trov priznal.

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

Poučenie :

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.

