

Súd: Najvyšší súd SR  
Spisová značka: 1Sžk/13/2020  
Identifikačné číslo spisu: 5018200248  
Dátum vydania rozhodnutia: 25.05.2021  
Meno a priezvisko: JUDr. Marián Trenčan  
Funkcia: sudca  
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2021:5018200248.1

## ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Mariána Trenčana a členov senátu Ing. JUDr. Miroslava Gavalca, PhD. a JUDr. Igora Belka, v právnej veci žalobcu (v konaní sťažovateľ): D.A.L., spol. s r.o., so sídlom Považský Chlmec č. 500, 010 03 Žilina, IČO: 36 413 861, právne zast.: KUBINEC & PARTNERS advokátska kancelária, s.r.o., so sídlom Skuteckého 6, 974 01 Banská Bystrica, IČO: 36 851 574, proti žalovanému: Inšpektorát práce Žilina, so sídlom Hlavná 2, 010 01 Žilina, o preskúmanie zákonnosti protokolu o výsledku inšpekcie práce žalovaného č.: IZA-105-24-1.2/P-A24,28-15 114 zo dňa 19.08.2015 v spojení s dodatkom č. 1 zo dňa 03.05.2018 a dodatkom č. 2 zo dňa 14.05.2018, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Žiline č. k. 30S/89/2018-133 zo dňa 21. januára 2020, takto

### rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Žiline č. k. 30S/89/2018-133 z 21. januára 2020 zrušuje a vec krajskému súdu vracia na ďalšie konanie.

### Odôvodnenie

#### I.

Procesný postup orgánov inšpekcie práce

1. Žalovaný dňa 04.08.2015 vykonal na stavbe „Estakáda na D3 Považský Chlmec“ u žalobcu inšpekciu práce podľa § 7 ods. 3 písm. a/ a § 13 ods. 2 a § 14 ods. 1 až 5 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 v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 125/2006 Z. z.“).

2. O výsledku inšpekcie práce vypracoval protokol č.: IZA-105-24-1.2/P-A24,28-15 114 zo dňa 19.08.2015 (ďalej len „protokol o inšpekcii“), v ktorom popísal skutkové zistenia, predložené doklady, konštatoval zistené nedostatky a ich právnu kvalifikáciu.

3. Žalovaný v bode B/ ods. 1 protokolu o inšpekcii konštatoval, že žalobca: „...porušil zákaz nelegálneho zamestnávania tým, že dňa 04.08.2015 o 14:30 hod. využíval závislú prácu fyzickej osoby (H. Ž., nar.

XX.XX.XXXX, bytom N. XXX), ktorá vykonávala prácu pomocného robotníka na „Estakáda na D3 Považský Chlmec“, mal s menovanou uzatvorený pracovnoprávny vzťah podľa osobitného predpisu (Dohoda o brigádnickej práci študenta zo dňa 04.08.2015) a nesplnil si oznamovaciu povinnosť voči Sociálnej poisťovni podľa osobitného predpisu (zákon č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov), čo je v rozpore s ust. § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. b) zákona č. 82/2005 Z.z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov."

4. V závere protokolu o inšpekcii žalovaný v zmysle § 12 ods. 2 písm. b/ zákona č. 125/2006 Z. z. nariadil prijať opatrenia proti opakovaniu nedostatku a podľa § 14 ods. 2 zákona č. 125/2006 Z. z. uložil žalobcovi povinnosť prijať opatrenia na odstránenie zistených porušení predpisov a ich príčin. Žalobca, aj napriek poučeniu žalovaného, nevyužil možnosť vyjadriť sa k zisteným skutočnostiam a nedostatkom.

5. Na základe zistení zaznamenaných v protokole z inšpekcie žalovaný uložil žalobcovi v správnom konaní pokutu rozhodnutím č. k.: 327/2016-IZA-1.2/pok/R zo dňa 21.11.2016 (ďalej len „rozhodnutie o uložení pokuty“), ktoré bolo potvrdené rozhodnutím Národného inšpektorátu práce č. OPS/BEZ/2017/2439, O-892/2016 zo dňa 25.01.2017. Obe uvedené rozhodnutia na podklade žalobcom podanej správnej žaloby zrušil Krajský súd v Žiline (ďalej len „krajský súd“) rozsudkom sp. zn. 30S/16/2017, keď v podstate skonštatoval, že výrok rozhodnutia o uložení pokuty nebol preskúmateľný z dôvodu, že neobsahoval konkrétne ustanovenie zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 461/2003 Z. z.“), ktoré mal žalobca porušiť, a z ktorého by vyplývalo, že sa dopustil nelegálneho zamestnávania.

6. V ďalšom postupe žalovaný konvalidoval krajským súdom vytýkaný nedostatok nielen v rámci rozhodnutia o uložení pokuty, ale aj v rámci obsahovej časti protokolu o inšpekcii. Dňa 03.05.2018 vydal dodatok č. 1 k protokolu č. IZA-105-24-1.2/P-A24,28-15114 z 19.08.2015 (ďalej len „dodatok č. 1“), v ktorom doplnil pôvodné znenie vety v poslednej zátvorke textu bodu B/ ods. 1 preskúmaného protokolu nasledovne: „... (§ 231 ods. 1 písm. b) bod 5. zákona č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení v znení zákona č. 82/2005 Z.z. - nesplnil oznamovaciu povinnosť prihlásiť zamestnanca pred začatím výkonu činnosti zamestnanca)..."

7. Na žalobcovo stanovisko k dodatku č. 1 reagoval žalovaný dodatkom č. 2 vydaným dňa 14.05.2018 k protokolu č. IZA-105-24-1.2/P-A24,28-15114 z 19.08.2015 v znení dodatku č. 1 z 03.05.2018 (ďalej len „dodatok č. 2“), v ktorom uviedol námietky žalobcu ohľadne dôvodov vydania dodatku č. 1, obsahové náležitosti protokolu o inšpekcii, skutkové okolnosti, ktoré vyplynuli z vykonanej inšpekcie práce a opätovne opravil obsah poslednej zátvorky bodu B. ods. 1 preskúmaného protokolu.

## II.

### Konanie pred krajským súdom

8. Žalobca v zákonnej lehote podal na krajskom súde správnu žalobu a domáhal sa zrušenia protokolu o inšpekcii, ako aj nadväzujúcich dodatkov č. 1 a 2 a vrátenia veci žalovanému na ďalšie konanie.

9. Krajský súd po preskúmaní žalobných bodov dospel k záveru, že žaloba nie je dôvodná a preto ju rozsudkom č. k. 30S/89/2018-133 z 21. januára 2020 (ďalej len „napadnutý rozsudok“) zamietol postupom podľa § 190 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „S.s.p.“) najmä z nasledovných dôvodov:

- označenie doplnenia protokolu o inšpekcii nemá vplyv na procesné práva žalobcu,
- protokol o inšpekcii je potrebné považovať za opatrenie orgánu verejnej správy, ktoré nemá formálne náležitosti rozhodnutia,
- námietky o vadách protokolu o inšpekcii a dodatkov č. 1 a 2 sú nedôvodné s ohľadom na konanie vo veci uloženia pokuty žalobcovi vedené pred krajským súdom pod sp. zn. 30S/121/2018,
- povinnosti uvedené v protokole o inšpekcii vynútiteľné sankciou určujú rámec súdneho prieskumu, keď je možné skúmať len zákonnosť uloženia povinností a nie zákonnosť výkonu inšpekcie.

### III.

Kasačná sťažnosť žalobcu, vyjadrenie žalovaného

#### A)

11. Proti rozsudku krajského súdu podal žalobca (ďalej len „sťažovateľ“) kasačnú sťažnosť z dôvodov podľa § 440 ods. 1 písm. f/, g/, h/ S.s.p. a navrhol, aby kasačný súd rozsudok krajského súdu zmenil tak, že zruší protokol o inšpekcii a nadväzujúce dodatky č. 1 a č. 2 a vec vráti žalovanému na ďalšie konanie, alebo aby zrušil napadnutý rozsudok a vec vrátil krajskému súdu na ďalšie konanie.

12. V dôvodoch kasačnej sťažnosti sťažovateľ zdôrazňoval najmä tieto sťažnostné body:

K porušeniu práva na spravodlivý proces

- krajský súd v odôvodnení rozsudku neuvádza označenie právnej úpravy alebo rozhodovacej praxe, ktorá umožňuje odstrániť nedostatky protokolu o inšpekcii doplnením, prostredníctvom dodatku,
- krajský súd len neurčito odkazuje na rozsudok sp. zn. 30S/121/2018 z 15.10.2019, bez bližšieho uvedenia tej časti rozsudku, ktorá vyslovený záver odôvodňuje,
- krajský súd skôr ako sa vysporiadal s prejednávanou vecou, rozhodol v konaní vedenom pod sp. zn. 30S/121/2018 o správnej žalobe proti rozhodnutiu Národného inšpektorátu práce, ktorým bola sťažovateľovi uložená pokuta; podkladom na uloženie pokuty bol aj protokol o inšpekcii,
- krajský súd sa nevysporiadal s argumentáciou ohľadne vzniku povinnosti registrácie zamestnanca podľa zákona č. 461/2003 Z. z. a povahou činnosti pracovníka,
- sťažovateľ poukazoval na rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Kraska proti Švajčiarsku z 29.04.1993, rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 410/06, sp. zn. I. ÚS 736/2016 z 05.12.2017,
- krajský súd sa nevysporiadal s ďalšími vadami protokolu o inšpekcii (bod 3/ kasačnej sťažnosti).

K nesprávnemu posúdeniu veci

- ak má protokol o inšpekcii vady od počiatku, proti ktorým sa sťažovateľ nemôže brániť, tak tieto vady nemožno odstrániť postupom, ktorý právny predpis nepozná,
- absenciu zákonných náležitostí protokolu o inšpekcii, dodatku č. 1 a dodatku č. 2 (bod 3/ kasačnej sťažnosti) nie je potrebné osobitne preukazovať, a preto nie je správne posúdenie krajského súdu, že nedošlo k porušeniu právnych predpisov, k svojvôli, ani k zjavnému zneužitiu práva.

K odklonu od ustálenej rozhodovacej praxe

- sťažovateľ poukazoval na odklon krajského súdu od rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Sžo/51/2011 v tom, že účelom zákona č. 125/2005 Z. z. nie je trestať v každom prípade, ale objektívne vyhodnotiť, či došlo k porušeniu zákazu a predchádzať formalistickému posudzovaniu s možnosťou opačného posúdenia podľa všetkých okolností konkrétneho prípadu.

#### B)

13. Žalovaný považoval kasačné námietky za nedôvodné.

### IV.

Právne závery kasačného súdu

14. Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „kasačný súd“ alebo „Najvyšší súd“) preskúmal rozsudok krajského súdu v medziach sťažnostných bodov (§ 438 ods. 2, § 445 ods. 1 písm. c/, ods. 2,

§ 453 S.s.p.), pričom po zistení, že kasačná sťažnosť bola podaná oprávnenou osobou v zákonnej lehote (§ 442 ods. 1, § 443 ods. 2 písm. a/, § 145 ods. 2 písm. c/ S.s.p.) a že ide o rozhodnutie, proti ktorému je kasačná sťažnosť prípustná (§ 439 ods. 1 S.s.p.), vo veci v zmysle § 455 S.s.p. nenariadil pojednávanie, keď deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne 5 dní vopred na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho súdu [www.nsud.sk](http://www.nsud.sk) (§ 137 ods. 2 a 3 S.s.p.) a jednomyseľne dospel k záveru, že kasačná sťažnosť je dôvodná.

15. Z hľadiska vymedzenia sťažnostných dôvodov pripadlo kasačnému súdu posúdiť, či sa krajský súd vysporiadal so všetkými podstatnými žalobnými námietkami sťažovateľa, a či vec správne posúdil po právnej stránke, keď prijal záver, že žalovaný postupoval v súlade so zákonom, keď nedostatky protokolu o inšpekcii, vytýkané v rozsudku krajského súdu sp. zn. 30S/16/2017, konvalidoval vydaním dodatku č. 1 a dodatku č. 2.

16. Kasačný súd považuje za potrebné zrekapitulovať skutočnosti vyplývajúce z administratívneho spisu, a to že žalovaný na základe inšpekcie práce vykonanej dňa 04.08.2015 vydal protokol o inšpekcii, v ktorom na základe zistených skutkových okolností konštatoval porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania. Protokol o inšpekcii bol so sťažovateľom prerokovaný dňa 19.05.2015 s tým, že vo vzťahu k zisteným skutočnostiam sťažovateľ neprezentoval žiadne výhrady. V následnom správnom konaní žalovaný uložil sťažovateľovi sankciu vo výške 2.000 eur, no krajský súd rozsudkom sp. zn. 30S/16/2017 zrušil rozhodnutie Národného inšpektorátu práce aj rozhodnutie o pokute v podstate z dôvodu, že výrok rozhodnutia žalovaného je arbitrárny, pretože neobsahuje konkrétne ustanovenie zákona č. 461/2003 Z. z., ktoré žalobca porušil. Na základe rozhodnutia krajského súdu v uvedenej veci žalovaný vytýkaný nedostatok odstránil nielen v rozhodnutí o uložení pokuty, ale aj vydaním dodatku č. 1 a č. 2 k protokolu o inšpekcii. Sťažovateľ sa až na základe vydaného dodatku č. 1 zo dňa 03.05.2018 a dodatku č. 2 z 14.05.2018 správnou žalobou domáhal preskúmania protokolu o inšpekcii.

17. Kasačný súd konštatuje, že na Najvyššom súde pod sp. zn. 10Asan/10/2020 prebieha konanie o kasačnej sťažnosti sťažovateľa proti rozsudku sp. zn. 30S/121/2018 z 15.10.2019, ktorým krajský súd zamietol správnu žalobu sťažovateľa proti rozhodnutiu č.: PO/BEZ/2017/2439, O-355/2018 zo dňa 12.07.2018, ktorým Národný inšpektorát práce potvrdil (nové) rozhodnutie žalovaného o uložení pokuty v sume 2.000 eur.

18. Krajský súd napadnutý rozsudok postavil v podstate na troch skutočnostiach:

- dodatok č. 1 aj dodatok č. 2 nie sú „dodatkami“ podľa § 14 ods. 3 zákona č. 125/2006 Z. z., ale doplnením preskúmaného protokolu v intenciách § 14 ods. 1 zákona č. 125/2006 Z. z., pričom sťažovateľovi v súvislosti s vydaním dodatkov nevznikla žiadna ujma na procesných právach,
- preskúmaný protokol má povahu opatrenia a rámec jeho súdneho prieskumu je limitovaný zákonnosťou ním uložených povinností,
- vzhľadom na povahu preskúmaného protokolu o inšpekcii krajský súd vyhodnotil námietky zmätočnosti a neurčitosti protokolu za nedôvodné; za rovnako nedôvodnú považoval aj námietku týkajúcu sa pracovníka sťažovateľa.

19. V kontexte predostretých skutočností sa kasačný súd stotožnil so sťažnostným bodom, že sa krajský súd nijako nevysporiadal s námietkami sťažovateľa o existencii ďalších väd preskúmaného protokolu o inšpekcii (bod 3 kasačnej sťažnosti). Krajský súd v tomto ohľade len poukázal na povahu inštitútu protokolu o výsledku inšpekcie práce (§ 14 zákona č. 125/2006 Z. z.) a prijal záver, že námietku považuje za nedôvodnú.

20. Kasačný súd je toho názoru, že pokiaľ krajský súd zastal názor, že preskúmaný protokol je spôsobilým predmetom súdneho prieskumu (bod 11 odôvodnenia napadnutého rozsudku), bolo jeho povinnosťou vysporiadať sa aj so žalobnými bodmi, ktoré sa týkali namietaných väd preskúmaného protokolu o inšpekcii. V tomto ohľade možno hovoriť o porušení práva na spravodlivý proces postupom krajského súdu pri odôvodňovaní svojich záverov.

21. Mimo sťažnostných bodov však senát kasačného súdu upozorňuje, že krajský súd v odôvodnení napadnutého rozsudku nevyhodnotil otázku procesných podmienok prípustnosti a včasnosti súdneho prieskumu preskúvaného protokolu o inšpekcii. Z administratívneho spisu totiž vyplýva, že preskúvaný protokol bol sťažovateľom prevzatý a prerokovaný dňa 19.05.2015, pričom jeho preskúmania správnym súdom sa sťažovateľ domáhal až na základe správnej žaloby podanej v roku 2018.

22. Senát kasačného súdu je tiež toho názoru, že v odôvodnení napadnutého rozsudku absentuje právna úvaha krajského súdu k povahe dodatkov č. 1 a č. 2 k preskúvanému protokolu o inšpekcii a ich spôsobilosti zasiahnuť do právneho postavenia žalobcu. Krajský súd síce v bode 9 odôvodnenia konštatuje, že nejde o dodatok k protokolu v zmysle § 14 ods. 3 zákona č. 125/2006 Z. z., ale o akési doplnenie pôvodného protokolu o inšpekcii, ktorým sťažovateľovi neboli odňaté žiadne procesné práva. Odôvodnenie rozsudku však neposkytuje odpoveď na kľúčovú otázku, či krajský súd považoval dodatky č. 1 a č. 2 za také opatrenia žalovaného, ktorými mohli byť priamo dotknuté práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti sťažovateľa (§ 3 ods. 1 písm. c/ S.s.p.), alebo či sa nejedná len o opatrenia predbežnej povahy, ktoré sú zo súdneho preskúmania v správnom súdnictve vylúčené (§ 7 písm. e/ S.s.p.). Z administratívneho spisu totiž vyplýva, že žalovaný dodatkom č. 1 opravil pôvodný protokol v časti uvedenia konkrétneho ustanovenia zákona č. 461/2003 Z. z., pričom sťažovateľovi neukladal žiadne ďalšie povinnosti. Ani dodatok č. 2 sťažovateľovi neukladá žiadne povinnosti a v podstate obsahuje len stanovisko žalovaného k vyjadreniu sťažovateľa k dodatku č. 1. Z tohto hľadiska sa preto kasačnému súdu javí, že napadnuté dodatky č. 1 a č. 2 majú povahu administratívnych opatrení predbežnej povahy, ktoré nemajú priamy vplyv na práva a právom chránené záujmy sťažovateľa.

23. Vzhľadom na to, že z hľadiska vyššie uvedeného vymedzenia sťažnostných bodov možno považovať kasačnú sťažnosť za dôvodnú, rozhodol kasačný súd podľa § 462 ods. 1 S.s.p. o zrušení rozhodnutia krajského súdu a o vrátení mu veci na ďalšie konanie. V ďalšom konaní krajský súd predovšetkým vyhodnotí splnenie procesných podmienok konania, najmä z pohľadu zachovania lehoty na podanie správnej žaloby proti protokolu o inšpekcii a vysporiada sa tiež s povahou dodatkov č. 1 a č. 2 z pohľadu ich spôsobilosti byť predmetom súdneho prieskumu.

24. Právo na náhradu trov kasačného konania bude predmetom rozhodovania krajského súdu v zmysle § 467 ods. 3 S.s.p.

#### **Poučenie:**

Proti tomuto rozhodnutiu nie je prípustný opravný prostriedok.