

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 2Sžk/26/2018
Identifikačné číslo spisu: 6017200208
Dátum vydania rozhodnutia: 18.06.2020
Meno a priezvisko: JUDr. Jozef Hargaš
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2020:6017200208.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Jozefa Hargaša a členov senátu JUDr. Kataríny Benczovej a Mgr. Petra Melichera, v právnej veci žalobcu: MMPR, s.r.o., Jaltská 771/5, 040 22 Košice, zastúpeného advokátom JUDr. Ladislavom Miklošom, Vodná 6, 040 01 Košice, proti žalovanému Inšpektorát práce Banská Bystrica, Partizánska cesta 276/98, 974 33 Banská Bystrica, o preskúmanie zákonnosti opatrenia žalovaného - Protokolu o výsledku inšpekcie práce č. IBB-04-58-2.3/P-E24,25-17 zo dňa 24. apríla 2017, konajúc o kasačnej sťažnosti proti rozsudku Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k. 24S/75/2017-70 zo dňa 18. januára 2018 takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k. 24S/75/2017-70 zo dňa 18. januára 2018 zrušuje a vec mu vracia na ďalšie konanie.

Odôvodnenie

1. Krajský súd v Banskej Bystrici (ďalej len „krajský súd“) rozsudkom č. k. 24S/75/2017-70 zo dňa 18.01.2018 zamietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia - Protokolu o výsledku inšpekcie práce č. IBB-04-58-2.3/P-E24,25-17 z 24.04.2017 (ďalej len „protokol“), v ktorom žalovaný uložil žalobcovi opatrenia podľa § 12 ods. 2 písm. b/ a § 14 ods. 2 zákona č. 125/2016 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 o inšpekcii práce“ alebo „zákon č. 125/2016 Z.z.“) a žiadal, aby krajský súd napadnuté „rozhodnutie“ Inšpektorátu práce Banská Bystrica zrušil a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie. Krajský súd skúmal, či žalobcom označené „rozhodnutie - protokol o výsledku inšpekcie práce“ bolo takým správnym aktom vydaným orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktoré je v zmysle ustanovení zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“) možné považovať za „rozhodnutie“ (podľa § 3 ods. 1 písm. b/ SSP rozhodnutím orgánu verejnej správy sa na účely tohto zákona rozumie správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorý je formálne označený ako rozhodnutie alebo je za rozhodnutie považovaný podľa osobitného predpisu a zakladá, mení, zrušuje alebo deklaruje práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby, alebo sa jej priamo dotýka) alebo či ho je možné považovať za „opatrenie“ (podľa § 3 ods. 1 písm. c/ SSP opatrením orgánu verejnej správy sa na účely tohto zákona rozumie správny akt

vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté) a teda či tento protokol podlieha súdnemu prieskumu postupom podľa ustanovení SSP. Krajský súd po preskúmaní veci dospel k záveru, že protokol podlieha súdnemu prieskumu, keďže ho je možné považovať za taký správny akt orgánu verejnej správy, ktorý síce nemá povahu rozhodnutia o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzickej osoby (žalobcu), avšak má povahu opatrenia, ktorým môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby (žalobcu) dotknuté, a preto žalobu považuje za prípustnú. Charakter opatrenia spôsobilého byť predmetom prieskumu krajským súdom má protokol v rozsahu danom jeho obsahom. Žalobca sa môže cítiť priamo dotknutý len tou časťou protokolu, ktorou mu žalovaný uložil opatrenia, pretože - z povahy veci - len nimi mohol zasiahnuť do jeho subjektívnych práv. Keďže v danom prípade boli v protokole uložené opatrenia na odstránenie nedostatkov -nariadený postup podľa platných právnych predpisov (§ 12 ods. 2 písm. b/ zákona č. 125/2006 Z.z.) a uložená povinnosť prijatia opatrení na odstránenie nedostatkov a ich príčin ako aj povinnosť predloženia správy o splnení opatrení na odstránenie nedostatkov (§ 14 ods. 2 písm. a/, b/ zákona č. 125/2006 Z.z.), ktoré boli jednotne formulované vo vzťahu ku všetkým nedostatkom uvedeným v bodoch 1 až 11 protokolu, krajský súd nebol v rozsahu prieskumu protokolu obmedzený iba na niektoré body (jednotlivé skutkové zistenia uvedené v bodoch 1 - 11 časti protokolu označenej ako „Pracovnoprávne vzťahy, B/Novozistené nedostatky, Pracovnoprávne a mzdové prepisy - 1200“), na ktoré nadväzujú uložené opatrenia. Krajský súd preto preskúmal (viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby - § 134 ods. 1 SSP) všetky zistené nedostatky - porušenia právnych predpisov, na ktoré uložené opatrenia nadväzujú. V prípade, ak by protokol obsahoval opatrenia na odstránenie len niektorých inšpekčných zistení, ostatné zistenia by mali predbežnú povahu podkladu pre ďalšie nadväzujúce samostatné administratívne konania (napr. o správnom delikte), na základe čoho by ich preskúmanie správnym súdom prípustné nebolo (§ 7 písm. e/ SSP).

2. Krajský súd vykonal prieskum zákonnosti napadnutého opatrenia a predchádzajúceho postupu žalovaného orgánu v administratívnom konaní z dôvodov uplatnených vo včas podanej správnej žalobe. K označeniu žaloby ako „Správna žaloba vo veci správneho trestania“ bolo potrebné uviesť, že nešlo o správnu žalobu vo veciach správneho trestania podľa § 194 SSP a nasl. Opatrenia uložené v záverečnej časti protokolu nemali povahu sankcie alebo trestu, pretože nemali represívny charakter, naopak mali charakter reparačný. Najvyšší súd Slovenskej republiky v uznesení č. k. 8Sžo/19/2014 z 30.09.2015 k tomu uviedol: „Opatrenie uložené kontrolovanému subjektu podľa § 12 ods. 2 zákona č. 125/2006 Z.z. možno považovať za opatrenie smerujúce k nastoleniu zákonného stavu, k odstráneniu zistených nedostatkov v činnosti kontrolovaného subjektu. Jeho účelom nie je sankcionovať, ale dosiahnuť stav riadneho fungovania verejnej správy“. Začatie samostatného konania o správnom delikte podľa § 19 ods. 1 písm. a/ zákona č. 125/2006 Z.z. bolo žalobcovi oznámené listom žalovaného z 17.07.2017. Vzhľadom na to krajský súd postupoval podľa ustanovení o všeobecnej správnej žalobe (§ 177 SSP a nasl.), súčasne však neaplikoval ust. § 195 až § 198 SSP, ktoré by bolo možné použiť len v konaní o preskúmaní zákonnosti rozhodnutí alebo opatrení vo veciach správneho trestania.

3. Žalobca namietal inšpekciu práce oznámením žalovaného z 12.05.2017. Podľa jeho názoru mal byť vypracovaný dodatok k protokolu podľa § 14 ods. 3 písm. a/ zákona č. 125/2006 Z.z., pretože žalobca k protokolu (dodatočne po podrobnom preskúmaní protokolu) podal námietky. Táto námietka nebola dôvodná pred krajským súdom, pretože v súlade s § 13 ods. 2 zákona č. 125/2006 Z.z. bol žalovaný povinný pri vypracúvaní protokolu prihliadať len na vyjadrenia a doklady uplatnené alebo predložené žalobcom počas výkonu inšpekcie práce do prerokovania protokolu. Protokol bol so žalobcom prerokovaný dňa 24.04.2017, kedy uviedol k výsledkom inšpekcie práce svoje vyjadrenie, ktoré bolo zapracované do protokolu spolu so stanoviskom žalovaného, čím bola inšpekcia práce ukončená. Vyjadrenie kontrolovaného zamestnávateľa k výsledkom inšpekcie práce bola v podstate jeho jediným dostupným prostriedkom obrany proti inšpekčným zisteniam, ktoré je možné prostredníctvom dodatku k protokolu korigovať, resp. modifikovať. Vzhľadom na povahu vyjadrenia žalobcu a následného stanoviska žalovaného k nemu nebol dôvod vyhotoviť dodatok k protokolu, nakoľko nebola potreba zmeny alebo doplnenia protokolu. Podávanie vyjadrení kontrolovaného zamestnávateľa je zákonom koncentrované na časové obdobie výkonu inšpekcie práce, do prerokovania protokolu. Účinné podanie

vyjadrenia obsahujúceho námietky tak musí konečnému prerokovaniu protokolu, v lehote určenej inšpektorom práce (§ 14 ods. 3 zákona č. 125/2006 Z.z.), predchádzať. Vyjadrenie žalobcu z 30.04.2017, doručené žalovanému dňa 03.05.2017, potom, čo bol protokol dňa 24.04.2017 prerokovaný, teda nemohlo vyvolať povinnosť jeho posúdenia žalovaným a prípadne povinnosť vyhotovenia dodatku k protokolu podľa § 14 ods. 3 zákona č. 125/2006 Z.z., pretože to platná právna úprava nepripúšťa. Po doručení dodatočného vyjadrenia žalobcu k protokolu preto žalovaný, v súlade so zásadou súčinnosti (§ 3 ods. 2 Správneho poriadku), upovedomil žalobcu neformálnym oznámením z 12.05.2017, že z výkonu inšpekcie práce bol vypracovaný protokol, ktorý bol dňa 24.04.2017 prerokovaný so štatutárnym zástupcom žalobcu, pričom konateľ uviedol svoje vyjadrenie k protokolu o výsledku inšpekcie práce a zároveň inšpektor práce uviedol svoje stanovisko k tomuto vyjadreniu. Týmto bol protokol o výsledku inšpekcie práce prerokovaný a výkon inšpekcie práce ukončený. Záverom žalovaný k žalobcovej námietke nezrozumiteľnosti a nepreskúmateľnosti protokolu o výsledku inšpekcie práce a požiadavke žalobcu na jeho zrušenie v celom rozsahu uviedol, že na prípadné ďalšie konanie (o uložení pokuty) sa vzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní.

4. Úlohou krajského súdu pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutí, opatrení, iných zásahov alebo nečinnosti orgánov verejnej správy je v medziach rozsahu a dôvodov podanej správnej žaloby posudzovať, či správny orgán vecne príslušný na konanie si zadovážil dostatok skutkových podkladov pre vydanie rozhodnutia alebo uplatnenie iného správneho aktu alebo postupu, či zistil vo veci skutočný stav, či konal v súčinnosti s účastníkmi konania, či rozhodnutie alebo opatrenie bolo vydané v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi a či obsahovalo zákonom predpísané náležitosti, teda či bolo vydané v súlade s hmotnoprávnymi ako aj s procesnoprávnymi predpismi. Zákonnosť rozhodnutia alebo opatrenia správneho orgánu je podmienená zákonnosťou postupu správneho orgánu predchádzajúceho jeho vydaniu. Pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia súd vychádza zo skutkového stavu, ktorý tu bol v čase právoplatnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo vydania opatrenia (§ 135 ods. 1 SSP). Preto v správnom súdnom konaní súd dokazovanie zásadne nevykonáva, vykonáva len také dokazovanie, ktoré je nevyhnutné na preskúmanie napadnutého rozhodnutia, t. j. jeho rozsah je obmedzený účelom správneho súdneho konania (§ 119 ods. 1 SSP). Úlohou súdu v správnom súdnom konaní nie je nahrádzať činnosť správnych orgánov, ale preskúmať zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, teda posúdiť, či správne orgány splnili povinnosti stanovené zákonom (napr. R 60/2000).

5. Krajský súd uviedol, že nepreskúmateľným je rozhodnutie, ktoré neobsahuje vôbec odôvodnenie alebo ktorého odôvodnenie je nedostatočné, ale aj rozhodnutie, ktoré obsahuje také odôvodnenie, ktoré si vo vzťahu k výroku rozhodnutia vzájomne odporuje. Namietanou vadou nepreskúmateľnosti (tiež nezrozumiteľnosti) napadnuté opatrenie netrpí jednak preto, že medzi zákonné obsahové náležitosti protokolu odôvodnenie nepatrí a tiež z toho dôvodu, že z jeho obsahu je zrejmé, na čom žalovaný založil svoje opatrenia a z akých skutkových zistení vychádzal (Novozistené nedostatky 1-11 protokolu a zoznam podkladov). Ďalšie podklady žalovaný nebol povinný zabezpečiť, pretože dokazovanie bude viesť až v správnom konaní o správnom delikte. Žalobca v žalobe nepreskúmateľnosť tvrdil, bez toho, aby konkrétne uviedol, v čom nepreskúmateľnosť napadnutého rozhodnutia spočíva, s ktorými podkladmi - dôkazmi sa žalovaný nevysporiadal vôbec alebo nedostatočne, resp. nepreskúmateľnosť nesprávne vzťahoval na nedostatočne zistený skutočný stav veci. Takto formulovaná námietka nepreskúmateľnosti má opätovne charakter nesúhlasu so závermi žalovaného a nestačila na to, aby bolo na jej základe možné dospieť k tomu, že žalovaný porušil zákon.

6. Žalobca vo včas podanej kasačnej sťažnosti uviedol, že krajský súd nesprávne právne posúdil námietky žalobcu uvedené v žalobných bodoch. Podľa žalobcu krajský súd v odôvodnení rozsudku v bodoch 32 až 43 uviedol, že žalobné body žalobcu, v ktorých poukazuje na nedostatočne a neobjektívne zistený skutkový stav, na nezrozumiteľnosť a neurčitosť rozhodnutia sú nedôvodné, pričom bod 43 uviedol, že materiálna nevykonateľnosť uložených opatrení zistená nebola, pretože, čo do zistených porušení predpisov, ktoré majú byť ihneď odstránené (resp. majú byť prijaté opatrenia na ich odstránenie v budúcnosti a podaná správa o ich prijatí), odkazujú na body 1-11 (všetky zistené nedostatky), a tým spôsobom zrozumiteľne funkčne nadväzujú na túto časť protokolu. Protokol o výsledku inšpekcie práce tvorí jeden celok, ktorý v špecifickej forme obsahuje zistené nedostatky -

porušenia právnych predpisov a prijaté opatrenia. Krajský súd uviedol, že protokol obsahuje všetky obsahové náležitosti podľa § 14 ods. 1 zákona č. 125/2016 Z.z, a ďalšie skutočnosti alebo informácie žalovaný nebol povinný doň uvádzať.

7. Krajský súd neposudzoval výrokovú časť a odôvodnenie rozhodnutia podľa § 47 ods. 2 a 3 Správneho poriadku, čím nepoužil správny predpis. Z právneho posúdenia veci krajským súdom nebolo možné dostatočne zistiť, aký je jeho právny názor na výrokovú časť rozhodnutia, keď iba formálne a všeobecne konštatoval že „žalovaný dospel k správnym právnym záverom na základe dostatočne zisteného skutkového stavu...“. Z odôvodnenia rozsudku nebolo možné zistiť, prečo sa krajský súd nezaoberal námietkami žalobcu /opatrením žalovaný nariadil odstrániť nedostatky 1-11 protokolu/, že tento výrok nebol presne formulovaný, odvolával sa na text predchádzajúcej časti protokolu, a preto ako taký bol nezrozumiteľný a nepreskúmateľný pre nedostatok dôvodov, čo spôsobilo jeho následnú neschopnosť takýto výrok vykonať aj z pohľadu vykonateľnosti. Podľa žalobcu krajský súd riadne neodôvodnil, prečo výrokovú časť „prijat’ opatrenia na odstránenie zistených porušení predpisov a príčin“, považoval za preskúmateľnú a námietky žalobcu považoval za neopodstatnené. Žalobca mal za to, že krajský súd správne právne neposúdil námietky uvedené v žalobných bodoch 1 a 2, odôvodnenie rozhodnutia bolo postihnuté prílišným formalizmom, čo spôsobilo jeho nepreskúmateľnosť a nepredvídateľnosť.

8. Žalobca nesúhlasil s právnym názorom súd v bode 43. rozsudku. Mal za to, že z morfológického výkladu slova „navrhne“ vyplývala povinnosť inšpektora navrhnúť opatrenia podľa § 12 ods. 2 písm. a) a nie „možnosť“ resp. „oprávnenosť“ navrhnúť opatrenia, tak ako uviedol žalovaný. Žalovaný splnil ustanovenie § 14 ods. 2 zákona o inšpekcii len v tej časti, že uložil opatrenia a uložil povinnosť (ktorej zákonnosť a preskúmateľnosť však žalobca namietal), avšak k samotnému navrhnutiu opatrení nedošlo, pričom zákon v ustanovení § 14 ods. 2 zákona o inšpekcii nepoukazuje na oprávnenosť alebo možnosť, ale priamo stanovuje že, „V protokole inšpektor práce navrhne opatrenia podľa § 12 ods. 2 písm. a)...“

9. Žalobca nesúhlasil ani s právnym názorom súdu v bode 36. „Na výkon inšpekcie práce ani na vyhotovenie protokolu o výsledku sa nevzťahuje správny poriadok. Z tohto dôvodu protokol nemá náležitosti rozhodnutia, ktorých absenciu žalobca nepriliehavo namieta v replike, pretože nejde o fiktívne rozhodnutie, ako to v čase pred účinnosťou SSP uzavrel Najvyšší súd Slovenskej republiky (ide o opatrenie)...“ Všeobecné predpisy o správnom konaní sa nevzťahujú na vydanie oprávnenia preukazu, osvedčenia a povolenia podľa zákona. Žalobca poukázal na rozhodnutia najvyššieho súdu sp. zn. 1Sžo/162/2007 zo dňa 02.12.2008 a sp. zn. 5Sžf/31/2011 zo dňa 25.08.2011. Najvyšší súd sa opakovane zaoberal či môže protokol podliehať súdnemu prieskumu a teda či ho možno považovať za rozhodnutie. Z tejto rozhodovacej činnosti vyplývalo, že v danom prípade nebolo podstatné, či rozhodnutie (protokol) bolo vydané na základe správneho konania alebo nie, ale podstatné je, či sa jedná o prejav rozhodovacej činnosti orgánu verejnej správy, v dôsledku ktorého dochádza k zásahu do subjektívnych práv alebo povinností žalobcu. Predmetným protokolom bola totiž konštatovaná deliktálna zodpovednosť žalobcu za porušenie právneho predpisu a predmetným protokolom boli navyše žalobcovi uložené povinnosti, ktorých plnenie je v zmysle zákona č. 125/2006 Z.z. vynúiteľné. Je preto nepochopiteľné, že predmetný protokol a jeho závery do subjektívnych práv a povinností žalobcu zasahovali. Žalobca napádal aj postup žalovaného pri vykonaní inšpekcie práce.

10. Žalobca v kasačnej sťažnosti poukázal na uznesenie najvyššieho súdu sp. zn. 8Sžo/19/2014 zo dňa 30.09.2015, ktorým zrušil uznesenie krajského súdu prvého stupňa v konaní piatej časti Občianskeho súdneho poriadku vydané podľa § 250d ods. 3 OSP o zastavení konania vo veci žaloby, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti opatrenia - protokolu.

11. Žalobca namietal bod 38, že hoci protokol o výsledku kontroly a jeho súčasťou podľa § 13 a § 14 zákona č.125/2006 Z.z. sám o sebe nemá povahu rozhodnutia vydaného v správnom konaní a nemá formálne náležitosti takéhoto rozhodnutia, bolo nevyhnutné s ohľadom na jeho účinky vo vzťahu k právnemu postaveniu žalobcu, považovať ho za tzv. fiktívne rozhodnutie v rozsahu vypořádania sa s námietkami žalobcu a v rozsahu uloženia povinnosti podľa § 12 ods. 2 a § 14 zákona č. 125/2006 Z.z.

Protokol treba považovať za procesný úkon žalovaného, ktorého obsah má autoritatívny vzťah k žalobcovi a žalovaný v tomto prípade vystupuje v úlohe vykonávateľa štátnej moci, nie iba v pozícii oznamovateľa.

12. Žalobca poukázal na názor Krajského súdu v Košiciach v rozsudku sp. zn. 8S/53/2016 zo dňa 25.05.2017, v ktorom uviedol povinnosť súdu riadne odôvodniť rozhodnutie, ktoré môže záporne ovplyvniť práva alebo záujmy dotknutej osoby. Odôvodnenie rozsudku v bode 43 považuje žalobca za nesprávne právne posúdenie veci z dôvodu, že výsledkom inšpekcie, počas ktorej boli zistené nedostatky je tiež autoritatívne uloženie opatrení žalobcovi na odstránenie zistených porušení a príčin. Ak krajský súd uzavrel, že odôvodnenie preskúmaného protokolu nepatrí medzi zákonné obsahové náležitosti protokolu, a že nie je rozhodnutím vydaným podľa Správneho poriadku, že nemusí mať náležitosti, je takéto právne posúdenie veci nedostatočné a nesprávne.

13. Žalobca namietal bod 33 rozsudku, podľa ktorého mal byť vypracovaný dodatok k protokolu podľa § 14 ods. 3 písm. a) zákona č. 125/2006 Z.z., pretože žalobca k protokolu (dodatočne po podrobnom preskúmaní) podal vyjadrenie, v ktorom namietal zistenia v protokole, a zmenil svoje vyjadrenie pri prerokovaní protokolu.

14. Ďalej žalobca poukázal na bohatú súdnu judikatúru, ktorej predmetom bolo preskúmanie zrozumiteľnosti a preskúmateľnosti opatrení uložených v protokoloch. Žalobca mal za to, že správny súd mal protokol zrušiť, nakoľko sa odklonil od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu, keď jeho právne posúdenie nevychádza zo Správneho poriadku, svoj rozsudok riadne neodôvodnil. V bodoch 33 až 43 len formálne konštatuje, že žalobné body žalobcu považoval za neopodstatnené a poukázal na protokol, v ktorom sa žalovaný dostatočným spôsobom vysporiadal so všetkými námietkami uvádzanými žalobcom. Žalobca žiadal, aby najvyšší súd napadnutý rozsudok krajského súdu zrušil a vec vrátil krajskému súdu na ďalšie konanie, alternatívne aby napadnutý rozsudok zmenil tak, že zruší rozhodnutie žalovaného a vec mu vráti na ďalšie konanie. Žalobcovi priznal náhradu trov konania.

15. Žalovaný sa ku kasačnej sťažnosti vyjadril podaním zo dňa 04.04.2018. Žalovaný mal za to, že krajský súd dostatočne a jasne v bode 34 -36 napadnutého rozsudku zdôvodnil, prečo námietky nedostatočne zisteného skutkového stavu neakceptuje. Žalovaný súhlasí s argumentáciou súdu, že v správnom súdnictve dokazovanie súd zásadne nevykonáva, nakoľko úlohou súdu nie je nahrádzať činnosť orgánov verejnej správy ale preskúmať zákonnosť rozhodnutí resp. opatrení orgánov verejnej správy.

16. Inšpektor práce všetky skutočnosti zistené pri výkone inšpekcie práce, ako aj všetky podklady, z ktorých pri vypracovaní protokolu vychádzal, podrobne uviedol na stranách 2-4 predmetného protokolu o výsledku inšpekcie práce, aj keď podľa názoru žalovaného nebol povinný v zmysle ustanovení zákona uvádzať zoznam dokladov, z ktorých vychádzal pri tom ktorom nedostatku.

17. Žalovaný dal do pozornosti skutočnosť, že okrem nedostatku č. 3 uviedol inšpektor práce v protokole nielen zistené porušenia právnych predpisov tak, ako to vyžadoval § 14 ods. 1 zákona č. 125/2006 Z.z., ale taktiež vysvetľujúci popis nedostatku, ktorý bol uvedený pod každým z týchto nedostatkov, a to v rozsahu, ktorý je potrebný či už pre jeho vysvetlenie, ozrejmenie alebo nižšie pochopenie.

18. Inšpektor využil oprávnenie v zmysle § 12 ods. 2 písm. b) zákona č. 125/2006 Z.z. a nariadil žalobcovi ako kontrolovanému subjektu odstrániť zistené nedostatky a to ihneď. Bolo teda jednoznačné, že žalobca ako zamestnávateľ mal nedostatky odstrániť, nakoľko to bolo vyjadrené číselne, čo žalovaný aj krajský súd považoval za dostatočné a zrozumiteľné.

19. Pokiaľ išlo o posudzovanie protokolu v zmysle ustanovení Správneho poriadku, žalovaný sa stotožňuje s ustanovením § 21 ods. 3 zákona o inšpekcii práce, ktoré odkazuje na všeobecné predpisy o správnom konaní, sa na protokol nevzťahuje.

20. K námietke žalobcu, že mal byť vypracovaný dodatok k protokolu žalovaný uviedol, že pri prerokovaní protokolu žalobca ako kontrolovaný subjekt nepožiadala o písomné vyjadrenie sa k zisteným skutočnostiam a nedostatkom uvedeným v protokole, v lehote určenej žalovaným, sa žalobca vyjadril do protokolu už dňa 24.04.2017, v ktorom žiadne zo zistených skutočností a nedostatkov uvedených v protokole nerozporoval, ale uviedol, že protokolu porozumel a nedostatky odstráni v stanovenej lehote.

21. K rozhodnutiu najvyššieho súdu sp. zn. 8Sžo/19/2014 zo dňa 30.09.2015 uviedol, že protokol sám o sebe nemá povahu rozhodnutia vydaného v správnom konaní a nemá formálne náležitosti takéhoto rozhodnutia, je nevyhnutné vzhľadom na účinok vo vzťahu k právnemu postaveniu kontrolovaného subjektu ho považovať za tzv. fiktívne rozhodnutie v rozsahu vyporiadania sa s námietkami kontrolovaného subjektu a v rozsahu uloženia opatrení. Z rozhodnutia najvyššieho súdu sp. zn. 2Sžo/232/2015 zo dňa 26.10.2016 vyplývalo, že súd považoval protokol za nesprekúmateľný pre nezrozumiteľnosť a zmätočnosť jeho výrokovej časti. Žalovaný poznamenal, že ani najvyšší súd v predmetnom rozsudku neurčil akým spôsobom majú byť opatrenia na odstránenie nedostatkov konkrétne a jednoznačne formulované.

22. Žalovaný navrhol, aby najvyšší súd v zmysle § 461 SSP kasačnú sťažnosť zamietol, nakoľko je nedôvodná.

23. Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) ako súd kasačný [§ 438 ods. 2 SSP], po zistení, že kasačnú sťažnosť podal včas účastník konania, zastúpený v súlade s ustanovením § 449 ods. 1 SSP, bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP) preskúmal vec a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť je v zmysle § 462 ods. 1 SSP dôvodná, a preto rozhodol bez nariadenia pojednávania podľa ustanovenia § 455 SSP s tým, že dňa vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený na úradnej tabuli súdu a na internetovej stránke najvyššieho súdu. o zrušení napadnutého rozsudku a o vrátení veci krajskému súdu na ďalšie konanie.

24. Podľa § 12 ods. 1 zákona č. 25/2006 Z.z. inšpektor práce je pri výkone inšpekcie práce oprávnený

- vstupovať voľne a kedykoľvek do priestorov a na pracoviská podliehajúce inšpekcii práce a v nevyhnutnom rozsahu na súkromné pozemky a komunikácie,
- vykonávať kontrolu, skúšku, vyšetrovanie a iné úkony s cieľom zistiť, či sa dodržiavajú predpisy uvedené v § 2 ods. 1 písm. a) a záväzky vyplývajúce z kolektívnych zmlúv,
- požadovať od zamestnávateľa, fyzickej osoby, ktorá je podnikateľom a nie je zamestnávateľom, zamestnanca, zástupcu zamestnancov pre bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci, príslušného odborového orgánu a zamestnaneckej rady alebo zamestnaneckého dôvernika v prítomnosti svedka alebo bez neho informácie a vysvetlenia, ktoré sa týkajú uplatňovania predpisov uvedených v § 2 ods. 1 písm. a) a záväzkov vyplývajúcich z kolektívnych zmlúv,
- požadovať predloženie dokumentácie, záznamov alebo iných dokladov potrebných na výkon inšpekcie práce a požadovať ich kópie,
- odoberať na rozbor nevyhnutne potrebné množstvo vzoriek materiálov alebo látok, ktoré sa používajú alebo s ktorými sa manipuluje na pracovisku, po oznámení zamestnávateľovi alebo ním poverenému zamestnancovi,
- používať technické prostriedky na zhotovenie fotodokumentácie, videodokumentácie a zvukových záznamov potrebných na výkon inšpekcie práce, ak ich použitie nezakazujú osobitné predpisy, 7)
- požadovať preukázanie totožnosti od fyzickej osoby nachádzajúcej sa na pracovisku zamestnávateľa a vysvetlenie dôvodu jej prítomnosti.

25. Podľa § 12 ods. 2 písm. b) zákona č. 125/2006 Z.z. na základe výsledkov inšpekcie práce a podľa závažnosti zistených skutočností je inšpektor práce oprávnený nariadiť odstránenie zistených nedostatkov ihneď alebo v lehotách ním určených,

26. Podľa § 13 ods. 2 zákona č. 125/2006 Z.z. 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.

27. Podľa § 13 ods. 3 zákona č. 125/2006 Z.z. inšpektor práce vypracuje záznam o výsledku inšpekcie práce, ak pri inšpekcii práce u kontrolovaného zamestnávateľa alebo kontrolovanej fyzickej osoby, ktorá je podnikateľom a nie je zamestnávateľom, nezistil porušenie povinností vyplývajúcich z tohto zákona, z predpisov uvedených v § 2 ods. 1 písm. a) alebo porušenie záväzkov vyplývajúcich z kolektívnych zmlúv. Inšpektor práce vypracuje záznam o výsledku inšpekcie práce aj vtedy, ak mu nebol umožnený výkon inšpekcie práce.

28. Podľa § 14 ods. 1 zákona č. 125/2006 Z.z. 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.

29. Podľa § 14 ods. 2 zákona č. 125/2006 Z.z. 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.

30. Podľa § 14 ods. 3 zákona č. 125/2006 Z.z. 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.

31. Podľa § 14 ods. 4 zákona č. 125/2006 Z.z. protokol sa považuje za prerokovaný aj vtedy, ak sa zamestnávateľ alebo ním poverený zamestnanec, alebo fyzická osoba, ktorá je podnikateľom a nie je zamestnávateľom, odmietne oboznámiť s protokolom, písomne sa k nemu nevyjadrí alebo ho nepodpíše; táto skutočnosť musí byť uvedená v protokole.

32. Podľa § 21 ods. 3 zákona č. 125/2006 Z.z. 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, 26) ak tento zákon neustanovuje inak. Všeobecné

predpisy o správnom konaní sa nevzťahujú na vydanie oprávnenia, preukazu, osvedčenia a povolenia podľa tohto zákona.

33. Predmetom konania pred správnym súdom bolo preskúmanie zákonnosti postupu a rozhodnutia žalovaného orgánu verejnej správy - protokolu č. IBB-04-58-2.3/P-E24,25-17 zo dňa 24.04.2017.

34. Úlohou najvyššieho súdu bolo preskúmať rozsudok Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k. 24S/75/2017-70 zo dňa 18.01.2018 v medziach podanej kasačnej sťažnosti, ako aj konanie, ktoré predchádzalo jeho vydaniu, pričom v rámci kasačného konania skúmal aj rozhodnutie žalovaného orgánu verejnej správy - protokolu č. IBB-04-58-2.3/P-E24,25-17 zo dňa 24.04.2017, najmä z toho pohľadu, či kasačné body žalobcu sú spôsobilé spochybníť vecnú správnosť rozhodnutia správneho súdu.

35. Na úvod najvyšší súd konštatuje, že medzi hlavné úlohy inšpekcie práce patrí vyvodzovanie zodpovednosti za porušovanie právnych predpisov patriacich do vecnej pôsobnosti inšpekcie práce a záväzkov vyplývajúcich z kolektívnych zmlúv. Takto rámcovo vymedzený sankčný inštitút predstavuje jeden zo základných atribútov dozorného orgánu, prostredníctvom ktorého sa uplatňuje donucovací, ale aj preventívny charakter inšpekcie práce. Účelom inšpekcie práce však nie je represívne pôsobiť na dozorované subjekty, ale predovšetkým preventívna činnosť zameraná na zabezpečovanie ochrany života a zdravia zamestnancov.

36. Po dôkladnom preskúmaní kasačnou sťažnosťou napadnutého rozsudku, pri súčasnom zohľadnení všetkých vyššie uvedených aspektov a záverov, najvyšší súd konštatoval, že rozhodnutiu krajského súdu chýba argumentačne zrozumiteľný a jasný výklad právneho posúdenia skutkového stavu podľa príslušných zákonných ustanovení. Krajský súd svoje rozhodnutie náležitým a dostatočne presvedčivým spôsobom neodôvodnil a odôvodnenie rozsudku považuje najvyšší súd za nezrozumiteľné.

37. Z ustanovenia § 139 ods. 2 SSP vyplýva, že argumenty uvádzané správnym súdom si nesmú navzájom odporovať. Odôvodnenie je tou časťou rozsudku, v ktorej správny súd vysvetľuje, akým spôsobom a z akých dôvodov dospel ku konkrétnemu rozhodnutiu. Zatiaľ čo vo výroku správny súd vyslovuje ako rozhodol, z odôvodnenia musí vyplývať prečo tak rozhodol. Správny súd dbá, aby odôvodnenie rozsudku bolo presvedčivé a preskúmateľné z pohľadu najvyššieho súdu.

38. Podľa ustálenej judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky predstavuje požiadavka riadneho odôvodnenia rozhodnutia jeden zo základných atribútov spravodlivého procesu. Dodržanie povinnosti odôvodniť rozhodnutie má zaručiť transparentnosť a kontrolovateľnosť rozhodovania súdov a vylúčiť ľubovôľu, nakoľko iba vecne správne a náležité, t. j. zákonom predpísaným spôsobom odôvodnené rozhodnutie, je spôsobilé napĺňať ústavné kritériá vyplývajúce pre neho jednak z Ústavy Slovenskej republiky, ako aj z Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

39. V zmysle ustanovení čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, má účastník súdneho konania právo na také odôvodnenie súdneho rozhodnutia, v ktorom sa súd jasným, právne korektným a zrozumiteľným spôsobom vysporiada so všetkými skutkovými a právnymi skutočnosťami a dôkazmi, ktoré sú na rozhodnutie vo veci podstatné a právne významné, a teda na také rozhodnutie, ktoré nie je zjavne neodôvodnené ani arbitrárne.

40. Z ustálenej judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky taktiež vyplýva, že „Súd by mal vo svojej argumentácii, obsiahnutej v odôvodnení svojho rozhodnutia, dbať aj na jeho celkovú presvedčivosť, teda na to, aby premisy zvolené v rozhodnutí, ako aj závery, ku ktorým na základe týchto premís dospel, boli pre širšiu právnickú (ale aj laickú) verejnosť prijateľné, racionálne, ale v neposlednom rade aj spravodlivé a presvedčivé. Odôvodnenie má obsahovať dostatok dôvodov a ich uvedenie má byť zrozumiteľné. Súd je povinný formulovať odôvodnenie spôsobom, ktorý zodpovedá základným pravidlám logického, jasného vyjadrovania a musí spĺňať základné gramatické, lexikálne a štylistické hľadiská. Nedostatky odôvodnenia zakladajú vadu nepreskúmateľnosti rozhodnutia.“ (Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. I. ÚS 114/08 zo dňa 12.06.2008).

41. Vo vzťahu k námietke týkajúcej sa nedostatočného odôvodnenia napadnutého rozsudku najvyšší súd dáva do pozornosti, že integrálnou súčasťou základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky je aj právo účastníka konania na také odôvodnenie súdneho rozhodnutia, ktoré jasne a zrozumiteľne dáva odpoveď na všetky právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom súdnej ochrany, t. j. s uplatnením nárokov a obranou proti takému uplatneniu (IV. ÚS 115/03, III. ÚS 60/04). Všeobecný súd však nemusí dať odpoveď na všetky otázky nastolené účastníkom konania, ale len na tie, ktoré majú pre vec podstatný význam, prípadne dostatočne objasňujú skutkový a právny základ rozhodnutia. Odôvodnenie rozhodnutia všeobecného súdu, ktoré stručne a jasne objasní skutkový a právny základ rozhodnutia, postačuje na záver o tom, že z tohto aspektu je plne realizované základné právo účastníka na spravodlivý proces (III. ÚS 209/04). Najvyšší súd má za to, že krajský súd sa posudzovanou vecou dôsledne nezaoberal, nevysporiadal sa s podstatnými námietkami žalobcu a nevyvodil správne skutkové aj právne závery, ktoré by náležite aj odôvodnil, pričom dospel k nesprávnym a pochybným záverom o zákonnosti preskúmaného rozhodnutia.

42. Podľa názoru najvyššieho súdu krajský súd v bodoch 33 až 43 rozsudku iba formálne konštatoval, že žalobné body žalobcu považoval za neopodstatnené a poukázal na Protokol, v ktorom sa žalovaný vraj dostatočným spôsobom vysporiadal so všetkými námietkami uvádzanými žalobcom. Takéto odôvodnenie je nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov, krajský súd neodôvodnil v čom sú žalobné námietky neopodstatnené a neuviedol prečo považuje výrokovú časť protokolu - Opatrenie za preskúmateľnú.

43. Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti najvyšší súd rozsudok Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k. 24S/75/2017-70 zo dňa 18.01.2018 podľa § 462 ods. 1 SSP zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Úlohou krajského súdu v ďalšom konaní bude jasne definovať a ustáliť predmet konania, vec opätovne prejednať v medziach podanej správnej žaloby a následne rozhodnúť, pričom krajský súd bude povinný svoje rozhodnutie náležite a presvedčivo odôvodniť. Kasačný súd zároveň zdôraznil, že krajský súd je viazaný právnym názorom kasačného súdu (§ 469 SSP).

44. Podľa § 467 ods. 3 SSP ak kasačný súd zruší rozhodnutie krajského súdu a vec mu vráti na ďalšie konanie, krajský súd rozhodne aj o nároku na náhradu trov kasačného konania.

45. Vzhľadom k tomu, že najvyšší súd zrušil napadnutý rozsudok Krajského súdu v Bratislave a vec mu vrátil na ďalšie konanie a v kontexte s vyššie citovaným ustanovením o trovách kasačného konania, o nároku na náhradu trov kasačného konania rozhodne krajský súd.

46. Senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v danej veci rozhodol pomerom hlasov 3:0.

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku opravný prostriedok nie je prípustný.