

Súd:	Najvyšší súd SR
Spisová značka:	8Sžo/19/2014
Identifikačné číslo spisu:	4013200938
Dátum vydania rozhodnutia:	30.09.2015
Meno a priezvisko:	JUDr. Jaroslava Fúrová
Funkcia:	sudca
ECLI:	ECLI:SK:NSSR:2015:4013200938.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu: O. N., bytom H. H. XXXX, zastúpeného JUDr. Marekom Pavlíkom, advokátom so sídlom L. Novomeského 2695/1, Trenčín, proti žalovanému: Inšpektorát práce Nitra, so sídlom Jelenecká 49, Nitra, v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. INA-30-8-2.2/P-J2-013 zo dňa 5. júna 2013, o odvolaní žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Nitre č. k. 11S/321/2013-138 zo dňa 28. novembra 2013, jednohlasne, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesenie Krajského súdu v Nitre č. k. 11S/321/2013-138 zo dňa 28. novembra 2013 z r u š u j e a v e c m u v r a c i a na ďalšie konanie.

Odôvodnenie

Krajský súd v Nitre napadnutým uznesením podľa § 250d ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „O.s.p.“) zastavil konanie vo veci žaloby, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia - protokolu Inšpektorátu práce Nitra č. INA-30-8-2.2/P-J2-013 zo dňa 05. júna 2013, vrátane jeho dodatku č. 1 zo dňa 25. júna 2013, a to v časti G - zistené nedostatky v príčinnej súvislosti s udalosťou zo strany postihnutého žalobcu a vrátenia veci žalovanému na ďalšie konanie. Dospel k záveru, že rozhodnutie žalovaného, ktoré žalobca žiada preskúmať, nemá náležitosti rozhodnutia vydaného v správnom konaní, ktoré by podliehalo súdnemu prieskumu podľa § 244 ods. 1, 3 O.s.p. v spojení s § 247 ods. 2 O.s.p., keďže ide o rozhodnutie (protokol o vyšetrení príčin pracovného úrazu), ktorého preskúmanie je podľa § 248 O.s.p. zo súdneho prieskumu vylúčené. Konštatoval, že uvedený protokol žalovaného zo dňa 05. júna 2013 nie je rozhodnutím, ako tvrdí žalobca, nakoľko obsahom protokolu sú len zistenia so závermi v zmysle 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.“), pričom zistené nedostatky u kontrolovaného subjektu môžu byť podkladom pre správne konanie vo veciach správnych deliktov podľa § 19 až § 20 zákona č. 125/2006 Z. z. na uloženie pokuty, čo vyplýva i z § 19 ods. 4 cit. zákona. Výslovil, že žalovaným vyhotovený protokol po formálnej a obsahovej stránke má charakter „rozhodnutia“ správneho orgánu predbežnej povahy, a nie rozhodnutia správneho orgánu podľa § 244 ods. 3 O.s.p., ktoré by zakladalo, menilo alebo rušilo oprávnenia a povinnosti fyzickej osoby, alebo ktorým môžu byť

práva a právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté. Ďalej uviedol, že námietky, ktoré žalobca uvádza v žalobe, vo vzťahu k zisteniam žalovaného podľa citovaného protokolu, môžu byť skúmané iba v konaní o správnom delikte podľa zákona č. 125/2006 Z. z. začatom v zmysle tohto zákona.

O trovách konania súd prvého stupňa rozhodol podľa § 146 ods. 1 písm. c/ v spojení s § 246c O.s.p., a pretože konanie bolo zastavené, žiadnemu z účastníkov ich náhradu nepriznal.

Proti tomuto rozhodnutiu podal žalobca prostredníctvom právneho zástupcu včas odvolanie, žiadajúc jeho zrušenie a vrátenie veci krajskému súdu na ďalšie konanie. V podanom odvolaní v zmysle § 205 ods. 2 písm. f/ O.s.p. namietal, že rozhodnutie súdu prvého stupňa vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci, ktoré videl v právnom názore súdu, podľa ktorého uvedený protokol žalovaného zo dňa 05. júna 2013 nie je rozhodnutím, keďže jeho obsahom sú len zistenia so závermi v zmysle zákona č. 125/2006 Z. z., pričom zistené nedostatky u kontrolovaného subjektu môžu byť podkladom pre správne konanie vo veciach správnych deliktov podľa § 19 až § 20 cit. zákona na uloženie pokuty. Rovnako tak súd prvého stupňa vyčítal nesprávnosť záveru, že žalovaným vyhotovený protokol po formálnej a obsahovej stránke má charakter „rozhodnutia“ správneho orgánu predbežnej povahy, a nie rozhodnutia správneho orgánu podľa § 244 ods. 3 O.s.p., ktoré by zakladalo, menilo alebo rušilo oprávnenia a povinnosti fyzickej osoby, alebo ktorým môžu byť práva a právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté. Mal za to, že skutočnosť, že protokolom žalovaného môžu byť práva a právom chránené záujmy žalobcu priamo dotknuté preukázal predložením listiny - Zápisnice Sociálnej poisťovne z ústneho pojednávania zo dňa 17. júla 2013. Dal do pozornosti, že predmetný protokol je totiž podkladom pre Sociálnu poisťovňu, na základe ktorého rozhodne o krátení výplaty úrazového príplatku a následne i o krátení sociálnych dávok, a to až o 50 %. S ohľadom na uvedené namietal, že protokol je svojím charakterom spôsobilý zasiahnuť do sféry práv a povinností žalobcu, čo je v zmysle § 244 ods. 3 O.s.p. predpokladom pre jeho preskúmateľnosť. Následne uviedol, že tento právny názor bol vyslovený i v uznesení Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1Sžo/162/2007. Zdôraznil, že žalovaný v predmetnej veci nevydal žiadne iné rozhodnutie.

Žalovaný vo vyjadrení k odvolaniu žalobcu uviedol, že vyhotovený protokol z výkonu inšpekcie práce nepokladá za rozhodnutie, ktoré by malo podliehať súdnemu prieskumu, nakoľko nie je rozhodnutím, ktoré zakladá, mení alebo ruší oprávnenia a povinnosti fyzickej osoby, alebo by ním oprávnenia a povinnosti fyzickej osoby mohli byť dotknuté, ale je rozhodnutím predbežnej povahy, a teda je zo súdneho prieskumu vylúčený. Mal za to, že protokol z výkonu inšpekcie práce je v správnom konaní podľa zákona č. 125/2006 Z. z. len jedným z podkladov, pričom na základe výsledkov dokazovania v správnom konaní môže dokonca dôjsť aj k jeho zmene pri preukázaní nových skutočností, alebo k celkovému zrušeniu pri preukázaní, že k porušeniu predpisov nedošlo. Ďalej uviedol, že pri posúdení protokolu z výkonu vyšetrenia príčin vzniku úrazu z hľadiska ustanovenia § 244 ods. 3 O.s.p. je potrebné vychádzať aj z ustanovení zákona č. 125/2006 Z. z. Vyslovil, že protokol ako taký nedeklaruje konečné určenie zodpovednosti, a ani nemôže byť základom právnej istoty žalobcu. Upozornil na uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 7Sžo/41/2007 zo dňa 04. septembra 2007 vo veci žalovaného Národného inšpektorátu práce Košice o anulovaní protokolu, v ktorom Najvyšší súd Slovenskej republiky dospel k záveru, že „z Ústavy, Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a ani z judikatúry Európskeho súdu nevyplýva povinnosť, aby všetky rozhodnutia správnych orgánov boli preskúmateľné súdom. Je potrebné, aby štát zabezpečil dotknutej osobe, aby mohla iniciovať konanie pred nezávislým súdom podľa vnútroštátneho práva. Aby sa žalobca mohol domáhať súdnej ochrany je potrebné, aby sporný list považovaný za rozhodnutie správneho orgánu priamo zasiahol a bezprostredne ovplyvnil subjektívne právo žalobcu. Protokol samotný neznamena konečné určenie zodpovednosti a nemôže byť ani základom právnej istoty žalobcu.“. Vo vzťahu k odvolacej námietke žalobcu, spočívajúcej v tvrdení, že predmetný protokol má byť podkladom pre Sociálnu poisťovňu, ktorá rozhoduje o výplate úrazového príplatku a následne o sociálnych dávkach poškodeného, a teda takto zasahuje do jeho subjektívnych práv, uviedol, že Sociálna poisťovňa je nezávislý orgán verejnej správy, ktorý sa nemusí riadiť závermi inšpekcie práce. Dodal, že v prípade, ak poškodený ako žalobca nesúhlasí s výškou odškodnenia, zákon mu umožňuje obrátiť sa na príslušný súd, ktorý preskúma všetky podklady pre rozhodnutie Sociálnej poisťovne, a teda prípadne aj protokol z výkonu inšpekcie

práce ako jeden z podkladov pre rozhodnutie. Podotkol, že Sociálna poisťovňa nie je viazaná zisteniami inšpekcie práce a inšpekcia práce nie je povinná vykonať vyšetrenie príčin každého pracovného úrazu.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 v spojení s § 246c ods. 1 O.s.p.) preskúmal napadnuté uznesenie krajského súdu podľa § 212 ods. 1 O.s.p., prejednal odvolanie bez nariadenia pojednávania podľa § 214 ods. 2 a § 250ja ods. 2 O.s.p., a dospel k záveru, že uznesenie krajského súdu nemožno považovať za správne a je namieste odvolaniu žalobcu priznať úspech.

V správnom súdnictve preskúmajú sudy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť postupu a rozhodnutí orgánov verejnej správy, ktorými sa zakladajú, menia alebo zrušujú práva alebo povinnosti fyzických alebo právnických osôb, ako aj rozhodnutí, ktorými práva a právom chránené záujmy týchto osôb môžu byť priamo dotknuté (§ 244 ods. 1, 2 O.s.p.).

Konanie a rozhodovanie v oblasti verejnej správy znamená nezriedka zásah do práv a oprávnených záujmov fyzických a právnických osôb. Správne súdnictvo poskytuje súdnu ochranu pred nezákonným rozhodnutím a postupom orgánov verejnej správy. Možnosť súdnej kontroly štátnej moci je neoddeliteľným atribútom právneho demokratického štátu. Správne súdnictvo v Slovenskej republike vychádza z materiálneho chápania právneho štátu (čl. 1 ods. 1 Ústavy SR) vyžadujúceho, aby verejná správa bola pod kontrolou súdnej moci. Preskúvanie rozhodnutí v správnom súdnictve je založené jednak na kontrole verejnej správy v tom smere, či táto neprekračuje jej zverené právomoci, a tiež či poskytuje ochranu subjektívnych práv osôb, do ktorých bolo zasiahnuté alebo zasahované v rozpore so zákonom. Hlavnou úlohou správneho súdnictva by mala byť ochrana verejných subjektívnych práv a jeho cieľom predovšetkým ochrana práv fyzických i právnických osôb a ich prostredníctvom potom aj ochrana zákonnosti.

Správne súdnictvo je založené na myšlienke súdnej kontroly výkonnej moci štátu v jej styku s jednotlivcom (fyzickou osobou alebo právnickou osobou) a je spojené s ochranou verejných subjektívnych práv. Subjektívne práva možno charakterizovať ako práva osôb vyplývajúce z právnych noriem, pričom ich možno rozdeliť na práva verejné a súkromné. Verejné subjektívne práva sú práva vyplývajúce z noriem verejného objektívneho práva, ktoré smerujú k realizácii obsahu zákonov vo sfére verejnomocenských právomocí.

Predmetom preskúvania v predmetnej veci v zmysle žaloby žalobcu je protokol o vyšetrení príčin úrazu vydaný Inšpektorátom práce Nitra č. INA-30-8-2.2/P-J2-013 dňa 05. júna 2013, ako aj dodatok č. 1 zo dňa 25. júna 2013, a to v časti G - zistené nedostatky v príčinnej súvislosti s udalosťou zo strany postihnutého. Žalovaný namietá, že tieto dokumenty nemajú povahu rozhodnutia vydaného v správnom konaní a nemôžu byť predmetom konania pred správnym súdom. Preto Najvyšší súd Slovenskej republiky v prvom rade skúmal, či akty správneho orgánu, ktoré žalobca napáda, majú povahu rozhodnutia vydaného v správnom konaní podliehajúceho prieskumu podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku.

Podľa čl. 142 ods. 1 veta za bodkočiarkou Ústavy Slovenskej republiky sudy preskúmajú aj zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci, ak tak ustanoví zákon.

Podľa čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.

V správnom súdnictve je právo na prístup k súdu vymedzené princípom generálnej klauzuly (§ 244 ods. 3 O.s.p.) s negatívnou enumeráciou (§ 248 O.s.p.), z ktorého vyplýva, že sudy v zásade preskúmajú všetky rozhodnutia orgánov verejnej správy okrem tých, ktoré zákon výslovne z prieskumu vylučuje.

Konkrétne je vecný rozsah konania pred správnym súdom vymedzený v § 244 ods. 3 a 248 O.s.p. tak, že rozhodnutiami správnych orgánov sa rozumejú rozhodnutia vydané nimi v správnom konaní, ako aj ďalšie rozhodnutia, ktoré zakladajú, menia alebo zrušujú oprávnenia a povinnosti fyzických alebo právnických osôb alebo ktorými môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté. Postupom správneho orgánu sa rozumie aj jeho nečinnosť. Z preskúmania sú následne vylúčené:

- a/ rozhodnutia správnych orgánov predbežnej povahy a procesné rozhodnutia týkajúce sa vedenia konania,
- b/ rozhodnutia, ktorých vydanie závisí výlučne od posúdenia zdravotného stavu osôb alebo technického stavu vecí, ak samy osebe neznamenia právnú prekážku výkonu povolania, zamestnania alebo podnikateľskej alebo inej hospodárskej činnosti,
- c/ rozhodnutia o nepriznaní alebo odňatí odbornej spôsobilosti právnickým osobám alebo fyzickým osobám, ak samy osebe neznamenia právnú prekážku výkonu povolania alebo zamestnania, a
- d/ rozhodnutia správnych orgánov, ktorých preskúmanie vylučujú osobitné zákony.

Najvyšší súd Slovenskej republiky považuje za potrebné uviesť, že výnimky z aplikácie ústavy (čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky), i keď sú ustanovené zákonom, nie je možné vykladať extenzívne, ale treba ku nim pristupovať reštriktívne.

V tejto súvislosti nemožno opomenúť ani judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva a Ústavného súdu Slovenskej republiky (pozri napr. nálezy Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 24/2010 a III. ÚS 283/2010), ktorá postupne speje k novoformulovaným kritériám na posudzovanie aplikovateľnosti čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“) a ktorá už naďalej nevylučuje aplikáciu Dohovoru ani aj pri rozhodovaní o sporoch medzi fyzickými a právnickými osobami a orgánmi verejnej moci o zákonnosť rozhodnutí daňových orgánov (Bendenoun proti Francúzsku - rozsudok z 24. februára 1994, séria A, č. 284, Georgiou proti Spojenému kráľovstvu - rozhodnutie zo 16. mája 2000 o prijateľnosti sťažnosti č. 40042/98, Ferrazzini proti Taliansku - rozhodnutie z 12. júla 2001 vo veci sťažnosti č. 44759/98). Do popredia sa dostáva predovšetkým kritérium individuálnych záujmov jednotlivca dotknutých administratívnym zásahom v spojení so skúmaním rozsahu uplatnenia diskrečných právomocí správneho orgánu pri realizácii tohto zásahu (pozri Pecníkova, M.: Tendencie aplikácie článku 6 ods. 1 dohovoru v sporoch s orgánmi verejnej moci. In: Justičná revue, č. 5/2002, s. 616 - 635).

Akceptovanie extenzívneho výkladu § 244 ods. 3 O.s.p., resp. reštriktívneho výkladu negatívnej enumerácie obsiahnutej v § 248 O.s.p. nemôže viesť k preskúmateľnosti akéhokoľvek aktu správneho orgánu v rámci správneho súdnictva. Súdnemu prieskumu podliehajú len tie akty správnych orgánov, ktoré majú povahu individuálneho správneho aktu, v prípade konaní podľa druhej a tretej hlavy piatej časti, povahu rozhodnutí.

Za spôsobilý predmet súdneho prieskumu sa v zmysle uvedených podmienok súdneho prieskumu už niekoľko rokov ustálenej súdnej praxe považujú aj povolenia (pozri k tomu napr. nález Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veci I. ÚS 354/08) alebo aj listy s charakterom rozhodnutia vydané príslušným orgánom verejnej správy ako právnoaplikačné akty správnych orgánov uvedené v ustanovení § 3 ods. 7 správneho poriadku. Aj keď sa na proces vydávania týchto aktov výslovne nevzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní, v zmysle § 3 ods. 7 správneho poriadku, ktorý spadá do časti upravujúcej základné pravidlá (obsahujúce všeobecné právne princípy správneho konania bez ohľadu na limitujúce zákonné ustanovenia v zmysle mnohých odporúčaní prijatých Výborom ministrov na pôde Rady Európy), platí, že ustanovenia o základných pravidlách konania uvedených v § 3 ods. 1 až ods. 6 sa primerane použijú aj pri vydávaní osvedčení, posudkov, vyjadrení, odporúčaní a iných podobných opatrení.

Rovnako tak treba mať na zreteli všeobecné právne princípy správneho konania aplikovateľné bez ohľadu na možné limitujúce zákonné ustanovenia v osobitných predpisoch ako aj základné princípy obsiahnuté v mnohých odporúhaniach prijatých na pôde Rady Európy (napr. Rezolúcia Výboru

ministrov č. (77)31 o ochrane jednotlivca v súvislosti s rozhodnutiami správnych orgánov, či Odporúčanie Výboru ministrov č. (2007)7 o dobrej verejnej správe), ktorými Rada Európy prezentuje hodnotový základ spoločný členským krajinám Rady Európy, vychádzajúci z rešpektu k ľudským právam a slobodám v oblasti rozhodovania orgánov verejnej správy.

V správnom súdnictve prejednávajú sudy na základe žalôb prípady, v ktorých fyzická alebo právnická osoba tvrdí, že bola na svojich právach ukrátená rozhodnutím a postupom správneho orgánu, a žiada, aby súd preskúmal zákonnosť tohto rozhodnutia a postupu (§ 247 ods. 1 O.s.p.).

V zmysle ustanovenia § 247 ods. 1 O.s.p. podľa ustanovení tejto hlavy (t. j. druhej hlavy piatej časti O.s.p.) sa postupuje v prípadoch, v ktorých fyzická alebo právnická osoba tvrdí, že bola na svojich právach ukrátená rozhodnutím a postupom správneho orgánu, a žiada, aby súd preskúmal zákonnosť tohto rozhodnutia a postupu.

Predpokladom postupu súdu podľa druhej hlavy piatej časti O.s.p. (rozhodovanie o žalobách proti rozhodnutiam a postupom správnych orgánov) je, aby pri rozhodnutí správneho orgánu vydaného v správnom konaní išlo o rozhodnutie, ktoré po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov, ktoré sa preň pripúšťajú, nadobudlo právoplatnosť (§ 247 ods. 2 O.s.p.).

V zmysle § 247 ods. 3 O.s.p. predmetom preskúmania môže byť za podmienok ustanovených v odsekoch 1 a 2 aj rozhodnutie, proti ktorému zákon nepripúšťa opravný prostriedok, ak sa stalo právoplatným.

Základné pravidlá výkonu inšpekcie práce upravuje zákon č. 125/2006 Z. z. S výnimkou vydania oprávnenia, preukazu, osvedčenia a povolenia podľa tohto zákona sa na výkon inšpekcie práce vzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní, t.j. zákon č. 71/1967 zb. o správnom konaní (správny poriadok) (ďalej len „správny poriadok“) (§ 21 ods. 3 veta druhá zákona č. 125/2006 Z. z.).

Protokol o výsledku inšpekcie práce vyhotovuje inšpektor práce a jeho náležitosti upravuje § 14 ods. 1 veta prvá zákona č. 125/2006 Z. z. Musí obsahovať:

- a/ označenie príslušného inšpektorátu práce,
- b/ meno a priezvisko inšpektora práce, ktorý vykonal inšpekciu práce,
- c/ označenie kontrolovaného zamestnávateľa alebo kontrolovanej fyzickej osoby, ktorá je podnikateľom a nie je zamestnávateľom,
- d/ miesto a čas vykonania inšpekcie práce,
- e/ predmet inšpekcie práce,
- f/ zistené porušenia predpisov a záväzkov vyplývajúcich z kolektívnych zmlúv,
- g/ 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,
- h/ stanovisko inšpektora práce k tomuto vyjadreniu,
- i/ dátum vypracovania protokolu,
- j/ dátum prerokovania protokolu,
- k/ podpis inšpektora práce,
- l/ odtlačok pečiatky,
- m/ 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 ide o vyšetrovanie udalosti uvedenej v § 7 ods. 3 písm. b/, je súčasťou protokolu aj vyjadrenie právnickej osoby alebo fyzickej osoby ku skutočnostiam uvedeným v protokole, ktoré sa jej týkajú (§ 14 ods. 1 veta druhá zákona č. 125/2006 Z. z.).

V zmysle § 14 ods. 3 písm. a/ zákona č. 125/2006 Z. z. inšpektor práce 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.

V predmetnej veci bol žalobca s protokolom o vyšetrení príčin pracovného úrazu č. INA-30-8-2.2/P-J2-013 zo dňa 05. júna 2013 oboznámený dňa 11. júna 2013, kedy mu bol podľa priloženej doručenky doručený, a využil právo vyjadriť sa k nemu podaním zo dňa 17. júna 2013. Žalovaný posúdil písomné vyjadrenie žalobcu a svoje stanovisko k nemu uviedol v dodatku k protokolu č. 1 zo dňa 25. júna 2013, ktoré bolo doručené spoločnosti Naturterapie, s.r.o., ktorej je žalobca konateľom, dňa 28. júna 2013. Žalovaný v ňom zhrnul obsah vyjadrenia žalobcu a dospel k záveru, že neobsahuje skutočnosti, ktoré by boli dôvodom na zmenu príčiny pracovného úrazu a vyčítaných porušení zo strany jeho osoby a obsluhy žeriava. Protokol ponechal žalovaný v doterajšom znení nezmenený.

Právo vyjadriť sa k protokolu o vyšetrení príčin pracovného úrazu predstavuje jediný prostriedok obrany kontrolovaného voči záverečným zisteniam inšpekcie. Preto aj inšpektor práce ako kontrolný subjekt musí k námietkam obsiahnutým vo vyjadrení pristupovať zodpovedne a riadne sa nimi zaoberať, vyhodnotiť ich a svoje závery riadne odôvodniť. Dodatok k protokolu predstavuje formu skutkového a právneho vyhodnotenia nielen výsledkov vykonanej inšpekcie práce, ale aj tvrdení (procesnej obrany) kontrolovaného subjektu orgánom kontroly.

Výsledkom inšpekcie, počas ktorej boli zistené nedostatky, je tiež autoritatívne uloženie opatrení kontrolovanému subjektu na odstránenie zistených porušení predpisov a ich príčin. Napriek tomu, že nejde o sankciu, predstavuje uloženie opatrení podľa § 12 ods. 2 zákona č. 125/2006 Z. z. zásah do práv a právom chránených záujmov kontrolovaného subjektu. Preto aj takéto uloženie opatrení odstrániť nedostatky zistené inšpekciou musí mať svoj základ v riadne zistenom skutkovom stave a musí byť odôvodnené nielen poukazom na právnu úpravu a všeobecný odkaz na výsledky inšpekcie. Samotné opatrenie musí byť formulované jednoznačne, t. j. musí spĺňať požiadavku tzv. materiálnej vykonateľnosti vyžadovanej pre výrok rozhodnutia.

Najvyšší súd Slovenskej republiky sa stotožňuje so stanoviskom žalovaného správneho orgánu, že protokol o vyšetrení príčin pracovného úrazu a dodatok k protokolu v zásade nie sú rozhodnutiami vydanými v správnom konaní. Nevzťahuje sa na ne preto požiadavka formálnych náležitostí rozhodnutia podľa správneho poriadku, resp. podľa osobitného predpisu, ale tieto ich náležitosti sú upravené osobitne (napr. § 14 ods. 1 zákona č. 125/2006 Z. z.).

V prejednávanej veci je však súčasťou protokolu o vyšetrení príčin pracovného úrazu aj vyjadrenie žalobcu ako kontrolovaného subjektu ku skutočnostiam uvedeným v protokole (§ 14 ods. 1 zákona č. 125/2006 Z. z.), s ktorými sa žalovaný vysporiadal v dodatku k protokolu. Výsledkom tohto postupu bolo uloženie opatrenia odstrániť zistené porušenia predpisov a ich príčin, čím došlo k zásahu do práv a povinností žalobcu ako účastníka správneho konania.

Hoci teda ani protokol o vyšetrení príčin pracovného úrazu a ani dodatok k protokolu podľa § 14 zákona č. 125/2006 Z. z. samé o sebe nemajú povahu rozhodnutí vydaných v správnom konaní a nemajú formálne náležitosti takýchto rozhodnutí, je nevyhnutné s ohľadom na ich účinky vo vzťahu k právnomu postaveniu kontrolovanému subjektu, považovať ich za tzv. fiktívne rozhodnutia v rozsahu vysporiadania sa s námietkami kontrolovaného subjektu a v rozsahu uloženia opatrení podľa § 12 ods. 2 zákona č. 125/2006 Z. z. Protokol o vyšetrení príčin pracovného úrazu a dodatok k protokolu v predmetnej veci teda treba bez ohľadu na ich formu považovať za procesné úkony správneho orgánu, ktorých obsah má autoritatívny vzťah k jeho adresátom (žalobcovi), a správny orgán v tomto prípade vystupuje v úlohe vykonávateľa štátnej moci, nie iba v pozícii oznamovateľa.

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. Je preto dôležité, aby bolo ukladané len v prípadoch, kedy skutočne došlo k nedostatkom vysloveným v protokole o výsledku vykonanej kontroly. Je preto potrebné v zmysle

ustanovenia § 3 ods. 7 správneho poriadku primerane aplikovať ustanovenia o základných pravidlách správneho konania uvedených v § 3 ods. 1 až ods. 6 správneho poriadku.

Je povinnosťou správnych súdov ako justičných orgánov demokratického a právneho štátu pri interpretácii zákonov zabrániť faktickému odopretiu spravodlivosti tiež cestou aplikácie princípu priority ústavne konformnej interpretácie jednoduchého práva. Ak súd prvého stupňa, uzavrel, že preskúmaný protokol o vyšetrení príčin pracovného úrazu spolu s dodatkom k protokolu má charakter rozhodnutia správneho orgánu predbežnej povahy, a nie rozhodnutia správneho orgánu podľa § 244 ods. 3 O.s.p., ktoré by zakladalo, menilo alebo rušilo oprávnenia a povinnosti fyzickej osoby, alebo rozhodnutia, ktorým môžu byť práva a právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté, a preto nemôže podliehať súdnemu prieskumu, je takéto právne posúdenie veci nedostatočné. Naopak sa takýmto posúdením veci súd dopúšťa závažného procesného pochybenia spočívajúceho v odňatí možnosti žalobcu konať pred súdom.

S ohľadom na uvedené skutočnosti Najvyšší súd Slovenskej republiky odvolaním napadnuté uznesenie Krajského súdu v Nitre z 28. novembra 2013, č. k. 11S/321/2013-138 zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie (§ 250ja ods. 3 veta druhá a § 221 ods. 1 písm. f/ a ods. 3 O.s.p.).

V ďalšom konaní krajský súd preskúma zákonnosť vydaného protokolu o vyšetrení príčin pracovného úrazu č. INA-30-8-2.2/P-J2-013 z 05. júna 2013, ako aj dodatku k protokolu č. 1 zo 25. júna 2013 z hľadiska ich zákonnosti a vecnej správnosti v medziach podanej žaloby a svoje rozhodnutie riadne odôvodní. V novom rozhodnutí krajský súd rozhodne i o náhrade trov tohto konania (§ 246c ods. 1 veta prvá v spojení s § 224 ods. 3 O.s.p.).

Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v pomere hlasov 3:0 (§ 3 ods. 9 veta tretia zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom od 01. mája 2011).

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu opravný prostriedok nie je prípustný.