

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 10Sžk/12/2019
Identifikačné číslo spisu: 3017200312
Dátum vydania rozhodnutia: 28.04.2020
Meno a priezvisko: JUDr. Jana Hatalová
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2020:3017200312.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako kasačný súd, v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Jany Hatalovej, PhD. a členov senátu JUDr. Eleny Berthotyovej, PhD. a JUDr. Ing. Miroslava Gavalca, PhD., v právnej veci žalobcu (sťažovateľa) Andreja Sapáčka, Šafárikova 2721/8, 911 01 Trenčín, IČO: 40 497 771, právne zastúpený JUDr. Ladislavom Miklošom, advokátom, so sídlom Vodná 6, 040 01 Košice, IČO: 31 309 909, proti žalovanému Inšpektorátu práce Trenčín, so sídlom Hodžova 1510/36, 911 01 Trenčín, o preskúmanie zákonnosti protokolu o výsledku inšpekcie práce č. ITN-112-43-1.2/P-A24,28-17 zo dňa 20. júla 2017 v znení dodatku č. 1 zo dňa 31. júla 2017, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti právoplatnému rozsudku Krajského súdu v Trenčíne č. k. 13S/62/2017-40 zo dňa 19. septembra 2018, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť z a m i e t a .

Účastníkom nárok na náhradu trov kasačného konania n e p r i z n á v a .

Odôvodnenie

I.

Priebeh a výsledky administratívneho konania

1. Žalovaný vydal dňa 20.07.2017 protokol č. ITN-112-43-1.2/P-A24,28-17 o výsledku inšpekcie práce vykonanej u žalobcu v dňoch 21.04. a 25.04.2017 a v dňoch 26.04., 10.05., 29.05., 06.06., 28.06., a 20.07.2017 na Inšpektoráte práce Trenčín. Výkon inšpekcie bol zameraný na kontrolu dodržiavania zákazu nelegálneho zamestnávania podľa 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. 82/2005 Z.z.“). Z vykonanej kontroly vyplýva, že žalobca porušil zákaz nelegálneho zamestnávania, čím porušil § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. a) zákona č. 82/2005 Z.z. Dňa 31.07.2017 vydal žalovaný dodatok č. 1, v ktorom podal stanovisko na vyjadrenie žalobcu k protokolu č. ITN-112-43-1.2/P-A24,28-17 zo dňa 20.07.2017.

II.

Konanie na krajskom súde

2. Krajský súd napadnutým rozsudkom podľa § 190 zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok (ďalej len „S.s.p.“) zamietol žalobu ako nedôvodnú.

3. V odôvodnení krajský súd uviedol, že inšpekcia práce je konaním a postupom zákonom určeného správneho orgánu, ktorým predovšetkým dochádza k zisťovaniu skutkového stavu. Zistené skutočnosti následne spravidla slúžia ako podklad pre ďalší postup správneho orgánu, teda pre rozhodnutie, či má byť začaté vo veci správne konanie. Výsledky a závery inšpekcie sú zhrnuté v protokole o výsledku inšpekcie práce, ktorého náležitosti stanovuje § 14 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.“). Protokol predstavuje v následne začatom správnom konaní jeden z dôkazných prostriedkov, nezbavuje však správny orgán povinnosti vykonať v rámci správneho konania riadne dokazovanie, výsledky tohto dokazovania riadne vyhodnotiť a vec v súlade so zákonom a základnými princípmi správneho konania posúdiť. Vo svetle recentnej judikatúry je možné vysloviť, že hoci protokol o výsledku inšpekcie práce nemá formálne znaky rozhodnutia a nie je vydaný ako výsledok správneho konania, je spôsobilým predmetom súdneho prieskumu v rámci správneho súdnictva, avšak len v rozsahu vyporiadania sa žalovaného s námietkami kontrolovaného subjektu a v rozsahu uloženia povinností a opatrení inšpektorom práce. Vychádza sa z myšlienky, že protokol o výsledku inšpekcie je vydaný orgánom štátnej správy pri výkone jeho právomocí zverených mu osobitným zákonom, ktorý na základe zistenia porušenia povinností ukladá kontrolovanému subjektu povinnosť odstrániť zistené nedostatky v určenom termíne. Týmto určením povinností dochádza k autoritatívnemu zásahu do právnej sféry kontrolovaného subjektu.

4. Správny súd poukázal na skutočnosť, že súdny prieskum protokolu je možný len za predpokladu, že obsahuje autoritatívne a vynútiteľné uloženie povinností kontrolovanému subjektu. V tomto prípade napadnutý protokol v znení jeho dodatku takéto uloženie povinností, ktoré majú smerovať k náprave zistených nedostatkov, obsahuje. To znamená, že predpísaným spôsobom žalovaný autoritatívne zasiahol do právnej sféry žalobcu tým, že mu uložil povinnosť, ktorej prípadné nesplnenie môže následne viesť k uloženiu sankcie. Svojím charakterom je teda spôsobilý vyvolať ním požadované účinky, t.j. vynútiť si splnenie uloženej povinnosti a nepochybne tak cielene zasiahnuť do žalobcovej sféry práv a povinností. Správny súd v tejto súvislosti konštatuje, že určenie povinností vymedzuje aj rámec súdneho prieskumu, keď je možné skúmať len zákonnosť uloženia tých povinností, ktoré predstavujú zásah do právneho postavenia žalobcu. Možnosť súdneho prieskumu je teda limitovaná týmto rozsahom a správny súd sa v zásade môže zaoberať len správnosťou zistení ohľadne porušenia povinností žalobcu, ktoré viedli k uloženiu povinností vynútiteľných uložením sankcie. Len uloženie týchto sankcií predstavuje pri protokole zásah do sféry kontrolovaného subjektu a robí protokol spôsobilým predmetom súdneho prieskumu.

5. Správny súd sa pri posúdení kategórie dostatočnosti zistenia skutkového stavu zameral na zodpovedanie otázky, či dôkazy zabezpečené inšpektormi práce v rámci nimi vykonávanej inšpekcie práce umožňujú v ich súhrne vysloviť tie skutkové závery, ktoré sú uvedené v bode B1) napadnutého protokolu, najmä však, či na takto formulovaných skutkových záveroch je možné, dôvodné a spravodlivé žalobcovi uložiť tie opatrenia, ktoré mu napadnutým protokolom v časti „Opatrenia“ uložené boli. Správny súd dal do pozornosti, že spôsobilosť napadnutého protokolu ako dôkazného prostriedku preukázať protiprávne konanie na účely prípadného administratívneho konania o uložení administratívnej sankcie sa bude vyhodnocovať a v prípade podania správnej žaloby preskúmať v inom súdnom konaní pred správnym súdom. Je potrebné prízvukovať, že činnosť inšpektorov práce, ktorou zabezpečovali dôkazy pred vyhotovením napadnutého protokolu, nie je možné vnímať ako správne konanie o uložení sankcie. Vyhotovením napadnutého protokolu nešlo o realizáciu administratívneho trestania, v ktorom výrok rozhodnutia, konštatujúci porušenie konkrétneho právneho predpisu a identifikujúci subjekt, ktorý sa takéhoto konania dopustil, musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného skutkového stavu a zodpovedať istým formálnym aj obsahovým náležitostiam, čo v správnej žalobe namieta žalobca, keď uvádza, že nie je zabezpečený opis skutku umožňujúci jeho nezameniteľnosť s iným podobným protiprávnym konaním.

V tomto štádiu nie je vôbec relevantné skúmať, či konštatácia žalovaného v napadnutom protokole, javiaca sa ako tzv. skutková veta rozhodnutia vydaného v správnom konaní, zodpovedá takýmto prísnyim kritériám, aké sú kladené na výrok rozhodnutia vyslovujúceho porušenie právneho predpisu a ukladajúceho sankciu v rámci tzv. administratívneho trestania.

6. Pri posudzovaní dostatočnosti zistenia skutkového stavu sa správny súd stotožnil s právnym názorom Krajského súdu v Trenčíne, prezentovaným v rozsudku vydanom pod sp. zn. 13S/92/2015 zo dňa 18.05.2016, podľa ktorého dostatočnosťou množiny zabezpečených a vykonaných dôkazov, správnosťou skutkových zistení ustálených na podklade týchto dôkazov a korektnosťou nadväzujúcej právnej aplikácie príslušných právnych noriem na skutkový stav sa bude príslušný správny súd zaoberať až v prípadnom ďalšom konaní pred správnym súdom, predmetom ktorého bude preskúmanie zákonnosti právoplatného (konečného) rozhodnutia vydaného v konaní o uložení sankcie, v ktorom bude teraz preskúmaný napadnutý protokol v znení dodatku použitý ako jeden z hlavných dôkazných prostriedkov (podkladov) pre meritorne rozhodnutie. Uvedený limitovaný rámec súdneho prieskumu by správny súd mohol prekročiť zrejme iba v mimoriadnych situáciách, napr. v prípade identifikácie extrémneho nesúladu medzi obsahom zabezpečených dôkazov a zisteným (z dôkazov vyvodným) skutkovým stavom konštatovaným v napadnutom protokole, alebo v prípade zjavne nesprávnej aplikácie právnych noriem na zistený skutkový stav, či už použitím neúčinného právneho predpisu alebo právneho predpisu upravujúceho úplne odlišnú oblasť spoločenských vzťahov než sú tie, ktorých sa prejednávana vec týka. Po preskúmaní administratívneho spisu treba skonštatovať, že nebola zistená takáto mimoriadna situácia, výnimočne umožňujúca flexibilný, avšak s obsahom materiálneho právneho štátu súladný prístup k limitom súdneho prieskumu, zabraňujúci situácii označovanej ako *denegatio iustitiae*.

7. Skutkový stav zistený pre účely uloženia povinností a opatrení inšpektorom práce považuje správny súd za taký, ktorý má oporu v obsahu administratívneho spisu, jeho ustálenie je výsledkom starostlivého posúdenia a logického zvažovania jednotlivých dôkazov, ich dôkaznej hodnoty a sily. Aj následné právne posúdenie zodpovedá zásadám aplikácie práva súladnej s duchom právnej úpravy. Podľa názoru správneho súdu má oporu v platných a účinných právnych predpisoch myšlienkový postup žalovaného, výsledkom ktorého je výsledok, že žalobca porušil zákaz nelegálneho zamestnávania tým, že dňa 21.04.2017 v čase od 09.40 hod. využíval závislú prácu fyzickej osoby H. B., ktorá pre zamestnávateľa vykonávala závislú prácu - čašník na prevádzke BAR CLUB 7, Gen. Svobodu 3065, Trenčín a nemal s ňou založený pracovnoprávny vzťah podľa osobitného predpisu - Zákonníka práce, čím porušil ustanovenie § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. a) zákona č. 82/2005 Z.z. a tiež keď skonštatoval, že žalobca porušil zákaz nelegálneho zamestnávania tým, že dňa 25.04.2017 v čase od 08.30 hod. využíval závislú prácu fyzickej osoby D. O., ktorá pre zamestnávateľa vykonávala závislú prácu - čašníčka na prevádzke BAR CLUB 7, Gen. Svobodu 3065, Trenčín a nemal s ňou založený pracovnoprávny vzťah podľa osobitného predpisu - Zákonníka práce, čím porušil ustanovenie § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. a) zákona č. 82/2005 Z.z. V porovnaní s ostatnými dôkazmi neobstojí tvrdenie žalobcu, že H. B. a D. O. nie sú jeho zamestnancami, že pre neho žiadnu prácu nevykonávali. Toto tvrdenie totiž nie je sprevádzané žiadnym hodnoverným vysvetlením žalobcu, prečo uvedené osoby v jeho prevádzke v dňoch 21.04.2017 a 25.04.2017 boli a čo tam robili, ak neboli jeho zamestnancami. Ak žalobca v písomnom vyjadrení adresovanom žalovanému deklaroval, že nezamestnával v tom čase žiadnych zamestnancov, je namieste otázka, ako potom zabezpečoval chod prevádzky BAR CLUB 7, Gen. Svobodu 3065, Trenčín, keď v tejto prevádzke nebol prítomný on sám. Zostáva žalobcom nevysvetlené, ako je možné, že D. O. predala dňa 25.04.2017 v rámci riadneho prevádzkového času inšpektorovi práce ako zákazníkovi nealkoholické pivo a o tejto transakcii mu vydala pokladničný doklad obsahujúci údaje žalobcu ako podnikateľského subjektu. Následne sa táto osoba pri podávaní informácie spontánne vyjadrila, že pracuje pre žalobcu, od ktorého prijíma pokyny a dostáva odmenu a obdobné informácie (aj keď v užšom rozsahu) pri spisovaní zoznamu kontrolovaných osôb poskytol inšpektorom práce aj H. B.. Uvedené zistenia, ktoré žalobcom neboli žiadnym spôsobom spochybnené ani logicky vysvetlené, tvoria dostatočnú dôkaznú platformu pre konštatáciu žalovaného o porušení ustanovenia § 3 ods. 2 v nadväznosti na § 2 ods. 2 písm. a) zákona č. 82/2005 Z.z. žalobcom.

8. Žalobca namieta, že žalovaný nešpecifikoval konkrétne opatrenia, ktoré má žalobca prijať za účelom odstránenia zistených nedostatkov, resp. porušení predpisov a ich príčin a že sa v podstate obmedzil len na opis všeobecných ustanovení zákona bez toho, aby uviedol, ktoré konkrétne opatrenia je žalobca povinný prijať za účelom odstránenia zistených nedostatkov a porušení predpisov a ich príčin, čím malo dôjsť k porušeniu ustanovenia § 14 ods. 2 zákona č. 125/2006 Z.z., keďže žalovaný ukladajúc žalobcovi prijať nevykonateľné opatrenia a splniť nevykonateľné povinnosti spôsobil nepreskúmateľnosť napadnutého protokolu. S touto námietkou sa správny súd taktiež nestotožnil. Je správny názor žalovaného, že inšpektorát práce nie je oprávnený určovať kontrolovanému subjektu konkrétny spôsob vykonania nápravy, ale len cieľ, t. j. konečný výsledok, ktorý sa má dosiahnuť. Cieľom bolo a je dosiahnutie takej úrovne dodržiavania právnych predpisov v oblasti pracovnoprávných predpisov a súvisiacich predpisov sociálneho zabezpečenia, aby v prevádzke žalobcu v rámci jeho podnikateľskej činnosti nedochádzalo k porušovaniu zákazu nelegálneho zamestnávania, najmä aby sa zistený nedostatok v budúcnosti v rámci podnikateľskej činnosti žalobcu už neopakoval. Je na žalobcovi, akými konkrétnymi opatreniami nedostatky, zrozumiteľne opísané v časti B1), odstráni, najčastejšie to bude uzatvorením pracovnej zmluvy s osobami, ktorú pre neho vykonávajú činnosť vykazujúcu všetky znaky závislej práce, vydávajú v jeho mene pokladničné doklady a inkasujú v jeho mene za predaný tovar peňažnú hotovosť.

9. Čo sa týka ďalších žalobných námietok, najmä že D. O. nemala byť riadne poučená pred podaním informácie inšpektorom práce alebo že žalobca si nie je istý, či všetci inšpektori, ktorí sú vymenovaní v úvode napadnutého protokolu, sa skutočne aj podieľali na predmetnej inšpekcii práce, nepovažuje ich správny súd za relevantné, nakoľko z nich nie je zjavné, ako namietané porušenia a nedostatky boli spôsobilé porušiť žalobcove subjektívne práva pri výkone inšpekcie práce.

10. O nároku na náhradu trov konania rozhodol krajský súd podľa § 168 S.s.p. tak, že žalovanému náhradu trov nepriznal.

III.

Konanie na kasačnom súde

11. Proti rozsudku krajského súdu podal žalobca v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť, a to z dôvodov, že krajský súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci a že sa krajský súd pri rozhodovaní odklonil od rozhodovacej praxe kasačného súdu, a preto navrhol kasačnému súdu, aby rozsudok krajského súdu zmenil tak, že zruší napadnutý protokol žalovaného a vec mu vráti na ďalšie konanie.

12. Sťažovateľ nesúhlasí s názorom krajského súdu, že protokol, ako dôkazný prostriedok, bude vyhodnocovaný v inom správnom konaní, v prípade administratívneho rozhodnutia. Sťažovateľ vidí aj nesprávnosť právneho posúdenia správnym súdom, že výroková časť vo fiktívnom rozhodnutí, akým je protokol, nemusí obsahovať určité kritéria, a že táto skutočnosť má byť predmetom súdneho preskúmavania až po skončení správneho konania vydaním správneho rozhodnutia. Výrok protokolu v časti „Opatrenia“ považuje sťažovateľ za nejasný a nezrozumiteľný. Sťažovateľ namieta, že opatrenie nešpecifikuje, ktoré príslušné ustanovenie právnych predpisov je tým ustanovením, ktoré má byť dodržiavané, ani ktoré konkrétne nedostatky má odstrániť, pričom podľa názoru sťažovateľa nepostačuje ani odkaz na body protokolu.

13. Žalovaný vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti uviedol, že súhlasí s napadnutým rozsudkom krajského súdu a s dôvodmi kasačnej sťažnosti sa nestotožňuje. Kasačnému súdu navrhol, aby kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú zamietol.

IV.

Právny názor Najvyššieho súdu

14. Senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 S. s. p.) preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu, pričom po zistení, že kasačná sťažnosť bola podaná oprávnenou osobou v zákonnej lehote (§ 442 ods. 1, § 443 ods. 1 S.s.p.) a že ide o rozsudok, proti ktorému je kasačná sťažnosť prípustná (§ 439 ods. 1 S.s.p.), jednomyselne (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch) dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná. Rozhodol bez nariadenia pojednávania (§ 455 S.s.p.) s tým, že deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený na úradnej tabuli súdu a na internetovej stránke Najvyššieho súdu. Rozsudok bol verejne vyhlásený dňa 28. apríla 2020 (§ 137 ods. 4 v spojení s § 452 ods. 1 S.s.p.).

15. V predmetnej veci bolo potrebné predostrieť, že predmetom kasačnej sťažnosti bol rozsudok krajského súdu, ktorým zamietol žalobu, ktorou sa sťažovateľ domáhal zrušenia napadnutého protokolu o výsledku inšpekcie práce, a preto primárne v medziach kasačnej sťažnosti Najvyšší súd Slovenskej republiky ako kasačný súd preskúmal rozsudok krajského súdu ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, pričom v rámci kasačného konania skúmal aj napadnutý protokol žalovaného, najmä z toho pohľadu, či kasačné námietky sťažovateľa sú spôsobilé spochybniť vecnú správnosť napadnutého rozsudku krajského súdu. Po preverení riadnosti podmienok vykonávania súdneho prieskumu rozhodnutí správneho orgánu (tzn. najmä splnenia podmienok konania a okruhu účastníkov) sa kasačný súd stotožňuje so skutkovými závermi krajského súdu v tom rozsahu, ako si ich osvojil správny súd zo zistení uvedených žalovaným ako aj sťažovateľom, ktoré sú obsiahnuté v administratívnom spise.

16. 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.

17. 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.

18. 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.

19. 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.

20. Ako vyplýva z podanej kasáčnej sťažnosti, sťažovateľ namieta, že v protokole uložené opatrenia na odstránenie zisteného porušenia predpisov a ich príčin sú všeobecné, neurčité, nejasné a nezrozumiteľné.

21. Vo vzťahu k preskúmateľnosti protokolu o výsledku inšpekcie práce súdom považuje kasačný súd za potrebné v prvom rade uviesť, že zdieľa právny názor krajského súdu vyslovený v napadnutom rozsudku, v zmysle ktorého je súdny prieskum protokolu možný len za predpokladu, že obsahuje autoritatívne a vynútiteľné uloženie povinností kontrolovanému subjektu, ktoré majú smerovať k náprave zistených nedostatkov. Platí, že uvedené určenie povinností určuje aj rámec súdneho prieskumu, keď je možné skúmať len zákonnosť uloženia tých povinností, ktoré predstavujú zásah do právneho postavenia kontrolovaného subjektu. Možnosť súdneho prieskumu je teda limitovaná týmto rozsahom a súd sa v zásade nemôže zaoberať správnosťou zistenia nelegálneho zamestnávania ako celku, ale len zistení ohľadne porušenia povinností kontrolovaného subjektu, ktoré viedli k uloženiu povinností vynútiteľných uložením sankcie. Len uloženie týchto sankcií predstavuje pri protokole zásah do sféry kontrolovaného subjektu a robí protokol spôsobilým predmetom súdneho prieskumu. Obdobný záver vyplýva aj z rozhodovacej činnosti Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, napr. z uznesenia sp. zn. 1Sžo/162/2007 zo dňa 02.12.2008 vyplýva: „... že pre posúdenie podmienok preskúmateľnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy nie je podstatné, či takéto rozhodnutie bolo vydané v správnom konaní alebo mimo takéhoto procesného postupu. Podstatnou v tomto konaní je tá skutočnosť, že protokol (rozhodnutie) bol vydaný orgánom štátnej správy pri výkone jeho právomocí zverených mu osobitným zákonom, ktorý na základe zistenia porušenia povinností uložil žalobcovi v súlade s § 14 ods. 2 zákona povinnosť - odstrániť zistené nedostatky v určenom termíne a teda správny orgán predpísaným spôsobom autoritatívne zasiahol do právnej sféry žalobcu tým, že mu uložil povinnosť, ktorej prípadné nesplnenie môže následne viesť k uloženiu sankcie v zmysle § 19 zákona. Svojím charakterom je teda spôsobilé vyvolať ním požadované účinky t. j. vynútiť si splnenie uloženej povinnosti a nepochybne tak citeľne zasiahnuť do žalobcovej sféry práv a povinností, čo je v zmysle § 244 ods. 3 OSP predpokladom pre jeho preskúmateľnosť súdom.“

22. Protokol o výsledku kontroly predstavuje podklad pre možné následné rozhodnutie orgánu verejnej správy s konštitutívnymi účinkami, ktorými sa autoritatívne zasahuje do právnej sféry adresaťa individuálneho správneho aktu. Súdny prieskum protokolu je možný len za predpokladu, že obsahuje autoritatívne a vynútiteľné uloženie povinností kontrolovanému subjektu, ktoré predstavujú rámec súdneho prieskumu. Správny súd na základe námietok účastníka konania skúma zákonnosť uloženia povinností, ktoré predstavujú zásah do jeho právneho postavenia.

23. Vo vzťahu k námietkam sťažovateľa považuje kasačný súd v prvom rade za potrebné uviesť, že zo zákona č. 125/2006 Z.z. vyplýva, že na nariadenie odstránenia zistených nedostatkov, na vypracovanie a na ležitosť protokolu z inšpekcie práce, ako aj na uloženie opatrení a povinností doručiť inšpektoraťu práce písomnú správu o ich splnení sa všeobecne predpisy o správnom konaní nevzťahujú. Preto je zrejme, že na obsah protokolu a jeho na ležitosť nemožno kľásť porovnateľné zátkonné nároky ako na obsah rozhodnutia orgánu verejnej správy, v ktorom sa správny orgán musí detailne vysporiadať so všetkými podkladmi rozhodnutia a musí ozrejmiť hodnotiaci proces zhromazdených dokazov a aplikáciu právnych predpisov, na základe ktorých rozhodoval (§ 47 Správneho poriadku) (obdobne rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 10Sžk/26/2018 zo dňa 30.04.2019)

24. Na ležitosť protokolu sú upravené v ustanovení § 14 ods. 1 zákona č. 125/2006 Z.z., pričom vo vzťahu ku kasáčnym námietkam kasačný súd uvažuje, že v preskúmanom protokole sú v súlade s citovaným ustanovením presne pomenované zistené porušenia predpisov vo vzťahu k predmetu inšpekcie. Konkrétne spôsob, akým sťažovateľ vykonal nápravu, je v podstate ponechaný na ňom. Podstatné je, aby prijaté opatrenia sledovali účel a cieľ definovaný v predmetnom protokole, a teda, aby bolo do budúca zabránené nesprávnym pracovným postupom (ako sú z'aložované opísané v protokole), a tým vylúčený vznik situácie v rozpore s pravidlami legálneho zamestnávania.

25. Vo vzťahu ku kasáčnym námietkam sťažovateľa, že zo strany žalovaného nedošlo v protokole k

uviedení konkrétnych opatrení, ktoré ma vykonať na nápravu zisteného porušenia právnych predpisov, kasačný súd uvádza, že tieto nepovažoval za dôvodné. Pri formulovaní vysloveného záveru vychádzal kasačný súd zo skutočnosti, že žalovaný v protokole jasne opísal nedostatky zistené pri vyšetrovaní nelegálneho zamestnávania, pričom presne špecifikoval v čom spočívalo zistené porušenie povinnosti sťažovateľa. Preto ak s poukazom na jednoznačnú identifikáciu nedostatkov žalovaný v protokole uložil sťažovateľovi povinnosť tieto odstrániť, nebolo možné konštatovať neurčitost' či nezrozumiteľnosť protokolu v tejto časti. Hoci žalovaný neurčil konkrétny spôsob akým má sťažovateľ nápravu vykonať, ale stanovil cieľ, ktorý má sťažovateľ nápravou dosiahnuť, považuje kasačný súd takéto opatrenie za postačujúce.

26. Na okraj kasačný súd poznamenáva, že v prípade určitých pochybností či nejasností zo strany sťažovateľa, mu nič nebráni obrátiť sa na žalovaného a pri odstraňovaní nedostatkov postupovať v súčinnosti s ním.

27. Kasačný súd po preskúmaní veci dospel k záveru, že žalovaný v protokole dostatočne určito a zrozumiteľne pomenoval zistené nedostatky (strana 3 až 4 napadnutého protokolu v spojení s dodatkom k protokolu č. 1 zo dňa 31.07.2017), a to popisom skutkoveho stavu a na sledným uvedením konkrétnych ustanovení právnych noriem, ktoré boli porušene, pričom zakonnosť uložených opatrení, ktorých cieľom má byť odstránenie zistených nedostatkov, sťažovateľ v kasačnej sťažnosti žiadnymi argumentmi relevantne nevyvrátil ani nespochybnil.

28. K namietanému odklonu krajského súdu od rozhodovacej činnosti kasačného súdu s poukazom na uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 8Sžo/19/2014 zo dňa 30.09.2015 kasačný súd uvádza, že uvedené uznesenie sa týkalo preskúmateľnosti protokolu žalovaného správnym súdom, teda otázky, ktorá už bola vyriešená v bodoch 21 a 22 tohto rozsudku, a preto vyhodnotil túto námietku ako nedôvodnú.

29. Pokiaľ teda krajský súd vyhodnotil námietky sťažovateľa proti protokolu žalovaného za nedôvodné a protokol žalovaného považoval za súladný so zákonom a žalobu sťažovateľa podľa § 190 S.s.p. zamietol, kasačný súd sa v celom rozsahu stotožnil s odôvodnením jeho rozhodnutia, pričom na zdôraznenie správnosti napadnutého rozhodnutia uviedol ďalšie dôvody, ktoré sú uvedené vyššie.

30. Po preskúmaní podanej kasačnej sťažnosti kasačný súd konštatuje, že s právnymi námietkami sťažovateľa sa krajský súd v rozhodnutí riadne vysporiadal a nenechal otvorenú žiadnu spornú otázku, riešenie ktorej by zostalo na kasačnom súde, a preto ďalšie námietky uvedené v kasačnej sťažnosti vyhodnotil najvyšší súd ako bezpredmetné, ktoré neboli spôsobilé spochybniť vecnú správnosť rozhodnutia. Z uvedeného dôvodu kasačnú sťažnosť podľa § 461 S. s. p. ako nedôvodnú zamietol.

31. O náhrade trov kasačného konania rozhodol Najvyšší súd Slovenskej republiky tak, že sťažovateľovi, ktorý v tomto konaní nemal úspech, nárok na ich náhradu nepriznal (§ 467 ods. 1 S. s. p. a analogicky podľa § 167 ods. 1 S. s. p.) a rovnako aj žalovanému nárok na náhradu trov konania nepriznal (§ 467 ods. 1 S. s. p. a analogicky podľa § 168 S. s. p.).

32. Senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky prijal rozsudok jednomyselne (§ 139 ods. 4 S.s.p.).

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku opravný prostriedok nie je prípustný.