

Súd: Najvyšší správny súd Slovenskej republiky
Spisová značka: 19SVs/2/2022
Identifikačné číslo spisu: 9622200214
Dátum vydania rozhodnutia: 4. decembra 2023
Meno a priezvisko: JUDr. Marián Trenčan
Funkcia: predseda senátu
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:9622200214.1

UZNESENIE

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobkyne: SP-STAV BJ, s.r.o., IČO: 46 653 686, Magurská 37, Banská Bystrica, zastúpenej: JUDr. Ladislav Mikloš, advokát, Tyršovo nábrežie 1679/7, Košice-Staré Mesto, proti žalovanému: Inšpektorát práce Žilina, Hlavná 2, Žilina, o preskúmanie protokolu z 25. apríla 2018, č. IZA-40-51-2.2/P-A22, 24, 25-18, v konaní o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Žiline č. k. 30 S 53/2018-56 z 21. januára 2020, vo veľkom senáte takto

r o z h o d o l :

Opatrenie inšpektora práce obsiahnuté v protokole z inšpekcie práce, ktorým sa kontrolovanému subjektu podľa § 12 ods. 2 písm. b) zákona č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce v znení účinnom do 20. júla 2020 ukladá „odstrániť zistené nedostatky“, nie je spôsobilé zasiahnuť do práv, povinností alebo oprávnených záujmov a tým menej do subjektívneho práva kontrolovaného, a preto je jeho prieskum v správnom súdnictve vylúčený na základe § 7 ods. 1 písm. e) Správneho súdneho poriadku. Správny súd však musí v medziach žalobných bodov skúmať, či osobitosti konkrétnej veci neopodstatňujú záver, že aj takéto opatrenie ukladá kontrolovanému konkrétne povinnosti, ktoré takéto zásah predstavujú.

Vec sa postupuje senátu 7 S Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky.

O d ô v o d n e n i e

I. Postup žalovaného a konanie pred správnym súdom

1. Žalobkyňa je obchodná spoločnosť, ktorá na základe živnostenského oprávnenia podniká v stavebníctve. V januári 2018 takto svojimi zamestnancami vykonávala určité práce na stavbe Areálu polikliniky v Kysuckom Novom Meste. Na tomto mieste u nej žalovaný prostredníctvom svojich inšpektorov 17. januára 2018 vykonal inšpekciu práce, zameranú na dodržiavanie rôznych pracovnoprávných predpisov za obdobie rokov 2017 a 2018. V rámci inšpekcie inšpektori vyzvali žalobkyňu, aby predložila vnútorné predpisy a pracovnoprávnu dokumentáciu, ktorá sa vzťahuje na vykonávané práce. Inšpekcia práce tak pokračovala ešte 7. marca a 18. a 25. apríla 2018.

2. Závery inšpekcie žalovaný zhrnul v preskúmanom protokole. Žalobkyni v ňom vytkol nasledovné nedostatky, ktoré považoval za porušenie rôznych právnych predpisov: 1. nekontroluje riadne

používanie ochranných prostriedkov; 2. neposúdila riziko pri každom druhu ručnej manipulácie s bremenami; 3. nevymenovala zástupcu pre bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci; 4. nedostatok odborných zamestnancov na preventívne a ochranné služby; 5. nevyškolila dostatočný počet zamestnancov na poskytovanie prvej pomoci; 6. neurčila bezpečné pracovné postupy pre niektoré pracovné činnosti; 7. nemá vnútorný predpis na dodržiavanie pitného režimu; 8. nepredložila doklady o kontrolách na požívanie alkoholických nápojov na pracovisku; 9. pracovným miestam niektorých zamestnancov nepriradila stupeň náročnosti práce; 10. v pracovných zmluvách niektorých zamestnancov chýba stručná charakteristika pracovného miesta. V závere protokolu žalovaný podľa § 12 ods. 2 písm. b) zákona č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce v znení účinnom do 20. júla 2020 nariadil žalobkyni, aby do 30 dní odstránila zistené nedostatky, a podľa § 14 ods. 2 cit. zák. jej uložil, aby prijala opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov. Inšpektori 25. apríla 2018 prerokovali protokol s konateľom žalobkyne, ten však nevzniesol žiadne výhrady proti jeho obsahu a zaviazal sa odstrániť vytknuté nedostatky. Následným dodatkom z 22. novembra 2018 (po podaní správnej žaloby) žalovaný z protokolu vypustil zistenie uvedené v bode 4, pretože sa dodatočne ukázalo nesprávne, čo konateľ žalobkyne vo vyjadrení vzal na vedomie.

3. Žalobkyňa sa správnou žalobou domáhala preskúmania tohto protokolu. Predovšetkým vytkla žalovanému, že v ňom celkom chýba opis vytýkaných skutkov, aby nemohli byť zamenené s iným deliktom, ako aj zoznam dokladov, ktoré od žalobkyne v rámci inšpekcie žiadal. Následne sa žalobkyňa podrobne vyjadrila k jednotlivým kontrolným zisteniam, pričom podstatou väčšiny jej námietok bolo, že inšpektori žalovaného jasne neuviedli, čo od nej požadujú, a preto nemohli dospieť k záveru, že príslušnú dokumentáciu nemá. Opis kontrolných zistení tak žalobkyňa považovala za nejasný a nepreskúmateľný, takže nie je zrejmé, aké nedostatky má odstrániť. Uložené opatrenia sú podľa žalobkyne sankciou, avšak sú neurčité, keďže nie je zrejmé, ako sa majú zistené nedostatky odstrániť. Preto sú tieto opatrenia aj nepreskúmateľné. Žalovaný sa vo vyjadrení podrobne vyjadril k jednotlivým kontrolným zisteniam a zopakoval, prečo ich považoval za porušenie predpisov na zabezpečenie bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci.

4. Správny súd tu napadnutým rozsudkom č. k. 30 S 53/2018-56 žalobu žalobkyne zamietol. Zdôraznil, že inšpekcia práce podľa zákona č. 125/2006 Z. z. je faktickou činnosťou a protokol z nej je len opisom zisteným skutočnosťí. Podľa judikatúry protokol nie je rozhodnutím; za (fiktívne) rozhodnutie ho možno považovať len v rozsahu, v akom sa vyrovnáva s prípadným nesúhlasným vyjadrením kontrolovaného subjektu a v akom kontrolovanému subjektu uložil opatrenia. Vo zvyšnej časti tak správny súd nemal právomoc preskúmať protokol, a tým ani jednotlivé námietky žalobkyne, ktoré sa viazali práve k jednotlivým zisteniam v protokole. Pokiaľ ide o vyjadrenie žalobkyne (jej konateľa), ten s obsahom protokolu súhlasil, žalovaný všetky zistenia riadne zadokumentoval a ich opis je zrozumiteľný. Protokol nemusí špecifikovať jednotlivé opatrenia, aké má kontrolovaná osoba prijať, a lehotu 30 dní považoval správny súd za primeranú v zmysle § 12 ods. 1 zákona č. 125/2006 Z. z.

II. Kasačná sťažnosť a vyjadrenie k nej

5. Včas podanou kasačnou sťažnosťou sa žalobkyňa domáha zrušenia tohto rozsudku a vrátenia veci na ďalšie konanie. Na úvod namietla rozpor v dôvodoch rozsudku, keď správny súd najskôr konštatuje, že nemá právomoc skúmať protokol, potom však preskúmava jednotlivé zistenia a vyslovuje, že sú zrozumiteľné. Ak takýto názor vyslovil, potom povinnosťou správneho súdu bolo vyrovnáť sa s námietkami žalobkyne proti obsahu protokolu. Žalobkyňa totiž naďalej nevie, aké opatrenia má prijať na odstránenie zistených nedostatkov. Rozsudok považovala aj za nesúladný s čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Namietla tiež, že rozsudok správneho súdu je neodôvodnený a že predstavuje odklon od ustálenej súdnej praxe, ktorá sa týka preskúmania protokolu.

6. Žalovaný navrhol kasačnú sťažnosť zamietnuť a zotrval na svojich doterajších vyjadreniach. Zopakoval, že podľa § 12 ods. 2 písm. b) zákona č. 125/2006 Z. z. inšpektor nebol oprávnený určiť žalobkyni spôsob, ako má odstrániť vytknuté nedostatky, čo potvrdzuje aj judikatúra. V dôsledku toho

je opatrenie, ktorým sa jej všeobecne uložilo odstrániť vytknuté nedostatky, dostatočne jasné a zákonné.

III. Postúpenie veci veľkému senátu

7. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 SSP) v trojčlennom senáte [§ 22 ods. 1 písm. b) SSP] dospel k záveru, že doterajšia judikatúra k otázke, či je protokol z inšpekcie práce aktom preskúmateľným v správnom súdnictve, vyslovila rozličné názory.

8. V rozsudku sp. zn. 8 Sžk 6/2016 najvyšší súd vyslovil, že protokol (o vyšetrení príčin vzniku pracovného úrazu) je preskúmateľný len v rozsahu, v akom obsahuje autoritatívne a vynútiteľné uloženie povinností kontrolovanému subjektu (opatrenia podľa § 12 ods. 2 zákona č. 125/2006 Z. z.); správny súd nemôže preskúmať celú škálu príčin pracovného úrazu uvedenú v protokole. V rozsudku sp. zn. 2 Sžk 3/2016 (uverejnenom v časopise Zo súdnej praxe pod č. 39/2021) najvyšší súd tento názor zopakoval, dodal však, že oprávnenia inšpektora majú preventívny, nie sankčný charakter. Vyvodzovanie zodpovednosti patrí inšpektorátu práce podľa § 19 zákona č. 125/2006 Z. z., ktorý pri tom nie je viazaný zisteniami v protokole. V ďalšom rozsudku sp. zn. 3 Sžk 22/2017 najvyšší súd vyšiel z rovnakých východísk, avšak za rozhodujúci dôvod, prečo správne súdy musia preskúmať opatrenia uložené podľa § 12 ods. 2 cit. zák., považoval práve možnosť uloženia sankcie v prípade ich nesplnenia (cit. § 19 ods. 2 cit. zák.). Preto považoval za „nesporné, že predmetný protokol a jeho závery do subjektívnych práv a povinností žalobcu zasahuje, a je z tohto dôvodu preskúmateľný súdom“. Zdôraznil, že je irelevantné, či konanie o uložení sankcie aj bolo začaté, pretože už samotné závery protokolu zasahujú do subjektívnych práv a povinností žalobcu. V uznesení sp. zn. 4 Sžk 17/2018 však najvyšší súd obiter dictum vyslovil názor, že „protokol o výsledku inšpekcie možno charakterizovať iba ako podkladové rozhodnutie, ktoré nie je spôsobilé zasiahnuť do subjektívnych práv a právom chránených záujmov žalobcu a... nepredstavuje spôsobilý predmet súdneho prieskumu v rámci správneho súdnictva, pokiaľ neukladá kontrolovanému konkrétnu sankciu“.

9. Judikatúra tunajšieho súdu za obdobie od začiatku jeho činnosti (1. augusta 2021, porov. už cit. § 101e ods. 2 zákona č. 757/2004 Z. z.) takisto nie je celkom jednoznačná. Senát 7 S v rozsudku sp. zn. 1 Sžk 54/2020 z 30. marca 2022 nadviazal na judikatúru najvyššieho súdu a vyšiel z názoru, že súdny prieskum protokolu je možný len za predpokladu, že obsahuje autoritatívne a vynútiteľné uloženie povinností kontrolovanému subjektu, ktoré smerujú k náprave zistených nedostatkov. V danej veci tunajší súd považoval za vadu protokolu, ak po jeho prerokovaní podľa § 14 ods. 2 zákona č. 125/2006 Z. z. inšpektor práce dodatkom k protokolu rozšíril zistené nedostatky o ďalšie, ktoré v pôvodnom protokole neboli uvedené. Protokol však aj po tejto zmene ukladal len všeobecné opatrenie „odstrániť zistené nedostatky“ v zmysle § 12 ods. 2 písm. b) zákona č. 125/2006 Z. z. Z rovnakých východísk judikatúry najvyššieho súdu vyšiel aj senát 6 S vo svojom rozsudku sp. zn. 10 Sžk 44/2019 z 9. februára 2022. V jeho odôvodnení zdôraznil, že preskúmateľnými v správnom súdnictve je aj všeobecne formulované opatrenie podľa cit. § 12 ods. 2 písm. b). Podľa názoru senátu 6 S totiž zákon č. 125/2006 Z. z. neukladá inšpektorovi práce uviesť konkrétne opatrenia, teda inšpektor práce nie je povinný za kontrolovaný subjekt vyriešiť spôsob, ako má zistené nedostatky odstrániť. Naproti tomu senát 4 S vo svojom rozsudku sp. zn. 1 Sžk 11/2021 z 8. júna 2022 s odkazom na judikát R 53/2018 vyslovil, že súdny prieskum protokolu inšpekcie práce je prípustný, len ak v ňom boli kontrolovanému subjektu uložené konkrétne povinnosti (nie len abstraktné s odkazom na zistené nedostatky). Ak protokol takéto konkrétne uložené povinnosti neobsahuje, potom ho možno považovať za opatrenie podľa § 3 ods. 1 písm. c) SSP predbežnej povahy, ktoré však nemôže mať za následok ujmu na subjektívnych právach. Zároveň senát 4 S skonštatoval, že žalobu o preskúmanie protokolu, ktorý takéto konkrétne povinnosti neukladá, mal správny súd odmietnuť podľa § 98 ods. 1 písm. g) SSP, nie ju vecne zamietnuť.

10. Senát kasačného súdu v predkladajúcom uznesení vyjadril názor, že podľa § 22 ods. 1 písm. a) SSP najvyšší správny súd koná a rozhoduje o kasačných sťažnostiach vo veľkom senáte, ak senát dospel pri svojom rozhodovaní k právnenému názoru, ktorý je odlišný od právneho názoru, ktorý už bol vyjadrený v rozhodnutí najvyššieho (správneho) súdu. Keďže uvedené právne otázky boli v doterajšej

judikatúre riešené nejednotne, predstavovalo by priklonenie sa ku ktorémukoľvek z týchto riešení odklon od právneho názoru vyjadreného v rozhodnutí kasačného súdu. Preto senát kasačného súdu považoval za splnené podmienky podľa citovaného § 22 ods. 1 písm. a) SSP, aby bola táto vec postúpená veľkému senátu.

IV. Posúdenie veci veľkým senátom kasačného súdu

11. Po zistení, že sú splnené predpoklady postúpenia veci v zmysle § 22 ods. 1 písm. a) SSP, kasačný súd vo veľkom senáte preskúmal napadnutý rozsudok v celom rozsahu (§ 453 ods. 1 SSP), ako aj predchádzajúce konanie pred správny súdom bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP) v medziach uplatnených sťažnostných bodov (§ 453 ods. 2 SSP).

12. Predmetom prerokúvanej veci je preskúmanie protokolu z inšpekcie práce. Inšpekcia práce je podľa § 2 ods. 1 písm. a) zákona č. 125/2006 Z. z. v podstate dozor nad dodržiavaním právnych predpisov, ktoré upravujú pracovnoprávne a štátnozamestnanecké vzťahy (Zákonník práce, zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe v znení neskorších predpisov), právnych predpisov na zaistenie bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci (zákon č. 124/2006 Z. z.), právnych predpisov, ktoré upravujú zákaz nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania (zákon č. 85/2005 Z. z.), ďalej záväzkov z kolektívnych zmlúv, ako aj určitých ďalších špecifických povinností. Vykonávanie inšpekcie práce zabezpečuje podľa § 7 ods. 3 zákona č. 125/2006 Z. z. inšpektorát práce ako orgán štátnej správy v oblasti inšpekcie práce, a to prostredníctvom inšpektorov práce (§ 7 ods. 11 cit. zák.). Ustanovenie § 12 ods. 1 cit. zák. vymedzuje oprávnenia inšpektora práce pri samotnom výkone inšpekcie a ustanovenie § 12 ods. 2 upravuje jeho oprávnenia v nadväznosti na výsledky inšpekcie práce. Podľa uvedeného ustanovenia je inšpektor práce oprávnený a) navrhnúť technické, organizačné a iné opatrenia potrebné na zlepšenie zisteného stavu, b) nariadiť odstránenie zistených nedostatkov ihneď alebo v lehotách ním určených, c) nariadiť, aby prítomné osoby ihneď opustili priestory, v ktorých je bezprostredne ohrozená ich bezpečnosť a zdravie, d) zakázať používanie pracovných a prevádzkových objektov, priestorov a pracovísk, strojov, zariadení a iných technických zariadení a pracovných prostriedkov, pracovných postupov, látok a vykonávanie činností a prác, ktoré bezprostredne ohrozujú bezpečnosť a zdravie zamestnancov a ostatných osôb zdržiavajúcich sa v priestoroch alebo na pracovisku zamestnávateľa s jeho vedomím, e) zakázať používanie motorového vozidla v prípadoch uvedených v osobitnom predpise (zákon č. 462/2007 Z. z. o organizácii pracovného času v doprave), f) zakázať prácu tehotných žien, matiek do konca deviateho mesiaca po pôrode, dojčiacich žien, fyzických osôb mladších ako 18 rokov veku a iné práce a činnosti, ak sa vykonávajú v rozpore s osobitnými predpismi, g) nariadiť zachovanie pracoviska alebo jeho časti v pôvodnom stave až do skončenia vyšetrovania alebo zadokumentovať stav pracoviska alebo jeho časti, h) nariadiť vykonanie meraní, kontrol, skúšok a iných úkonov potrebných na výkon inšpekcie práce, i) nariadiť zverejnenie informácií podľa osobitných predpisov na mieste u zamestnávateľa obvyklom a voľne prístupnom, j) podať návrh na začatie konania o odňatí určitých oprávnení, uložení určitých zákazov a uložení pokuty. Podľa § 12 ods. 4 môže opatrenia podľa písmena c) a g) oznámiť ústne; podľa § 12 ods. 3 cit. zák. môže na vykonanie uvedených opatrení určiť primeranú lehotu.

13. Výstupom z inšpekcie práce môže byť protokol alebo záznam. Podľa § 13 ods. 2 zákona č. 125/2006 Z. z. prípade zistenia nedostatkov u kontrolovanej osoby je inšpektor práce povinný vypracovať protokol a ten s ňou prerokovať; ak nezistil porušenie povinností, podľa § 13 ods. 3 cit. zák. vypracuje záznam z inšpekcie. Podľa § 14 ods. 2 cit. zák. v protokole inšpektor práce navrhne opatrenia podľa <<https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2006/125/20170501.html>> 12 ods. 2 písm. a), uloží opatrenia podľa § 12 ods. 2 písm. b), c), g), h) a i) a uloží povinnosť kontrolovanej osobe 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. Opatrenia uvedené v § 12 ods. 2 písm. d) až f) zákona č. 125/2006 Z. z. môže inšpektorát práce uložiť len samostatným rozhodnutím vydaným v správnom konaní podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok; porov. § 21 ods. 3 zákona č. 125/2006 Z. z.). Avšak bez ohľadu na to, či boli opatrenia podľa § 12 ods. 2 písm. b) až i) cit. zák. uložené v protokole

alebo samostatným rozhodnutím, ich nesplnenie je podľa § 19 ods. 2 písm. b) správnym deliktom, za ktorý môže inšpektorát práce uložiť pokutu od 300 do 100.000 €.

14. Pri posudzovaní, či protokol z inšpekcie práce, prípadne niektorá jeho časť je spôsobilým predmetom prieskumu v správnom súdnictve, treba vychádzať predovšetkým z pozitívneho a negatívneho vymedzenia predmetu tohto prieskumu. Podľa § 2 ods. 2 SSP sa každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, môže za podmienok ustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde. V prerokúvanej veci, ani v doterajšej praxi, na ktorú odkázal aj senát kasačného súdu v postupujúcom uznesení, nebolo sporné, že o obsahu protokolu z inšpekcie práce možno uvažovať len ako o opatrení orgánu verejnej správy. Podľa § 3 ods. 1 písm. c) SSP sa opatrením orgánu verejnej správy rozumie správny akt vydaný v administratívnom konaní, ktorým sú alebo môžu byť dotknuté práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby. Naopak, tým, že obsah protokolu je vyjadrený slovami a nie je (na rozdiel od samotnej inšpekcie práce) faktickým postupom či úkonom, nemožno ho považovať za iný zásah v zmysle § 3 ods. 1 písm. e) SSP (porov. v tomto smere právny názor veľkého senátu v uznesení sp. zn. 19 SVs 1/2022 z 29. marca 2023).

15. Nie je sporné, že žalovaný je podľa § 3 a § 7 ods. 1 zákona č. 125/2006 Z. z. orgánom štátnej správy, teda orgánom verejnej správy v zmysle § 4 písm. a) SSP. Takisto nie je sporné, že opatrenia ukladané v protokole z inšpekcie práce ukladá žalovaný v rámci výkonu verejnej správy na úseku inšpekcie práce podľa citovaného zákona. Citované ustanovenie § 3 ods. 1 písm. c) SSP však výslovne vyžaduje, že opatrenie musí (byť spôsobilé) dotýkať sa práv, právom chránených záujmov a povinností priamo. Administratívny akt sa môže priamo dotknúť práva určitej osoby tým, že úplne alebo čiastočne mení (modifikuje) obsah či podmienky výkonu tohto práva. Analogicky možno charakterizovať aj akt, ktorý sa priamo dotýka povinností. Priamosť tohto dotyku znamená, že sa musí týkať práva alebo povinnosti práve danej osoby. Spravidla nepostačuje, ak je určitá osoba dotknutá len sprostredkovane, napríklad tak, že sa akt dotýka práva alebo povinnosti druhej osoby a zmena právneho postavenia tejto druhej osoby mení možnosti, za ktorých môže prvá osoba uplatňovať svoje práva. Problematické je vymedzenie pojmu „právom chránené záujmy“, keďže pojmovo musí ísť o niečo iné než právo alebo povinnosť. Podľa obvyklej definície nejde o akýkoľvek záujem, ale len o záujem, ktorému právne predpisy výslovne poskytujú ochranu. Ide teda o situácie, kedy právo výslovne poskytuje ochranu záujmu určitej osoby, hoci tento záujem nemá charakter práva, ktoré by mohla priamo presadiť voči inej osobe (porov. zhodne uznesenie tunajšieho súdu sp. zn. 10 Sžk 18/2020).

16. Opatrenia na nápravu zistených nedostatkov, ktoré môže uložiť inšpektor práce na základe výsledkov inšpekcie práce podľa § 12 ods. 2 písm. b) zákona č. 125/2006 Z. z., sú súčasťou protokolu z inšpekcie práce. Neukladajú sa však vo forme rozhodnutia, na ktoré by sa vzťahoval procesný postup podľa Správneho poriadku a ktoré by nadobúdalo právoplatnosť alebo vykonateľnosť. Inšpektor práce nemá na presadenie týchto opatrení žiadne prostriedky bezprostredného donútenia (výkon rozhodnutia, exekúciu). V protokole inšpektor podľa § 14 ods. 1 cit. zák. uvedie zistené porušenia predpisov a záväzkov vyplývajúcich z kolektívnych zmlúv a opatrením podľa cit. § 12 ods. 2 písm. b) zaviazá kontrolovaného, aby ich odstránil v prípadne určenej lehote. Pokiaľ z protokolu nevyplývajú žiadne konkrétne povinnosti, ktoré má kontrolovaný subjekt splniť, potom je obsahom všeobecne formulovaných opatrení len upozornenie dodržiavať pri činnosti tie právne predpisy a záväzky, ktoré kontrolovanému subjektu už beztak vyplývajú z právnych predpisov, prípadne kolektívnych zmlúv. Hoci na nesplnenie uloženého opatrenia je naviazaná sankcia podľa § 19 ods. 2 zákona č. 125/2006 Z. z., základným predpokladom jej uloženia vždy zostáva to, aby v čase, kedy inšpektor práce opatrenie podľa § 12 ods. 2 písm. b) cit. zák. uložil, zistený nedostatok skutočne existoval a aby predstavoval porušenie právneho predpisu alebo kolektívnej zmluvy v zmysle § 2 ods. 1 cit. zák. Protokol a tam uvedené opatrenie tak predstavujú jeden z podkladov, z ktorého môže inšpektorát práce vychádzať pri ukladaní pokuty podľa § 19 ods. 2 cit. zák., samy osebe však spravidla nepredstavujú akty, ktoré by

priamo zasahovali do práva, povinnosti alebo právom chráneného záujmu v zmysle § 3 ods. 1 písm. c) SSP.

17. Z uvedených dôvodov sa veľký senát v zásade stotožňuje s právnym názorom, ktorý bol vyslovený v rozsudku tunajšieho súdu sp. zn. 11 Sžk 11/2021, ale aj v predkladajúcom uznesení senátu kasačného súdu. Opatrenie podľa § 12 ods. 2 písm. b) zákona č. 125/2006 Z. z. uvedené v protokole z inšpekcie práce, ktorým sa kontrolovanému subjektu iba formálne ukladá „odstrániť zistené nedostatky“, bez toho, že by sa tým menilo jeho právne postavenie, nie je spôsobilé zasiahnuť do práv, povinností alebo oprávnených záujmov a tým menej do subjektívneho práva kontrolovaného. Takéto všeobecné opatrenie totiž neodoberá kontrolovanému žiadne právo, nezužuje jeho rozsah ani spôsob jeho výkonu. Podľa § 7 písm. e) SSP potom platí, že správne súdy nepreskúmajú okrem iného rozhodnutia a opatrenia orgánov verejnej správy predbežnej, procesnej alebo poriadkovej povahy, ak nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania. Úlohou správneho súdu pri skúmaní podmienok konania uvedených v § 98 ods. 1 písm. g) SSP je posúdiť, či je napadnutý akt orgánu verejnej správy vôbec spôsobilý ukrátiť určitú osobu na určitom subjektívnom práve. Ak je zrejmé, že takéto subjektívne právo nemôže existovať alebo že akt orgánu verejnej správy nie je spôsobilý do tohto práva zasiahnuť, nemožno ho považovať ani za opatrenie podľa § 3 ods. 1 písm. c) SSP a správna žaloba o jeho preskúmanie nemôže byť prípustná (porov. v tomto zmysle uznesenie tunajšieho súdu sp. zn. 7 Ssk 7/2021, č. 2/2022 ZNSS).

18. Z ustanovenia § 7 písm. e) SSP však podľa veľkého senátu zároveň vyplýva, že a priori nie je možné vylúčiť, že prieskum opatrení uložených v protokole bude za určitých okolností prípustný. Formulácia citovaného ustanovenia „nemohli mať za následok“ (a nie „nemali za následok“) totiž napovedá, že len opatrenia predbežnej, procesnej alebo poriadkovej povahy, ktoré sú celkom jasne nespôsobilé zasiahnuť do akéhokoľvek subjektívneho práva, sú vylúčené zo súdneho prieskumu podľa § 7 písm. e) SSP. Naopak, ak takéto rozhodnutie alebo opatrenie je svojím obsahom, teda tým, čo ukladá alebo zakazuje, objektívne spôsobilé do takého práva (prípadne povinnosti alebo právneho záujmu) zasiahnuť, potom jeho preskúmanie správnymi súdmi nemôže byť objektívne vylúčené podľa § 7 písm. e) SSP. Pokiaľ ide o opatrenia uložené v protokole z inšpekcie práce, môže ísť tiež o opatrenie formálne odkazujúce na § 12 ods. 2 písm. b) zákona č. 125/2006 Z. z., no ktoré svojím obsahom zodpovedá niektorému z opatrení podľa § 12 ods. 2 písm. c) až j) cit. zák. Okrem toho konkrétna skutková situácia u zamestnávateľa, resp. konkrétny zistený nedostatok môže znamenať, že aj opatrenie podľa § 12 ods. 2 písm. b) cit. zák. môže kontrolovaný subjekt splniť len celkom konkrétnymi krokmi s presným obsahom. Z uvedeného vyplýva, že navonok všeobecne formulovaná povinnosť „odstrániť zistené nedostatky“ môže pre konkrétneho zamestnávateľa znamenať uloženie povinnosti konať celkom konkrétnym spôsobom, ktorý môže znamenať celkom konkrétny zásah do jeho práv, povinností alebo právom chránených záujmov. Vyhodnotenie, či na podklade žalobných bodov ide o takýto osobitný prípad, je v každom jednotlivom prípade vecou správneho súdu, ktorý skúma procesné podmienky (§ 97 SSP) a medzi nimi aj prípustnosť predmetu prieskumu v zmysle § 7 písm. e) v spojení s § 98 ods. 1 písm. g) SSP.

V. Záver

19. Zo všetkých uvedených dôvodov dospel veľký senát kasačného súdu v prerokovanej veci k vyššie vyjadreným právnym názorom na povahu opatrenia inšpektora práce podľa § 12 ods. 2 písm. b) zákona č. 125/2006 Z. z., ktoré vyslovujú pravidlo o nespôsobilosti tohto opatrenia zasiahnuť do právneho postavenia kontrolovaného subjektu. V zmysle uvedených právnych názorov však z tohto pravidla nie je možné vylúčiť výnimku, keď vzhľadom na okolnosti prípadu bude súdny prieskum opatrenia prípustný. To však posúdi správny súd na základe tvrdení žalobcu v každej konkrétnej veci.

20. Vzhľadom na to veľký senát považoval za dostatočné rozhodnúť podľa § 466 ods. 5 písm. b) SSP len o samotnej právnej otázke, ktorá je rozhodujúca pre posúdenie veci, a postúpil vec senátu 7 S, ktorý mu vec pôvodne postúpil. Tento senát následne rozhodne o kasačnej sťažnosti žalobkyne (§ 466 ods. 6 SSP).

21. Toto uznesenie bolo prijaté pomerom hlasov 5 : 2.

Poučenie :

Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.