



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

III. ÚS 82/2022-13

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Petra Straku a sudcov Roberta Šorla a Martina Vernarského (sudca spravodajca) v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľky [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], zastúpenej obchodnou spoločnosťou JUDr. Irena Sopková, s. r. o., Hlavná 25, Košice, proti uzneseniu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky č. k. 10Sžk/29/2019 z 27. októbra 2021 takto

r o z h o d o l :

Ústavnú sťažnosť **o d m i e t a .**

O d ô v o d n e n i e :

I.

Skutkové východiská

1. Sťažovateľka sa ústavnou sťažnosťou doručенou ústavnému súdu 31. januára 2022 domáha vyslovenia porušenia svojho základného práva na súdnu ochranu zaručeného čl. 46 ods. 1 a 3 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a čl. 47 ods. 3 ústavy a práva na spravodlivé súdne konanie zaručeného čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) uznesením Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“) uvedeným v záhlaví tohto uznesenia. Navrhuje, aby bol napadnutý rozsudok zrušený a vec vrátená na ďalšie konanie a aby jej bol priznaný nárok na náhradu trov konania.

2. Národnému inšpektorátu práce (ďalej len „žalovaný“) bolo 25. júla 2017 doručené podanie odborovej organizácie pôsobiacej pri sťažovateľke, týkajúce sa porušovania pracovno-právnych predpisov, pričom v ňom boli vyjadrené pochybnosti o profesionalite a nestrannosti prípadnej inšpekcie práce vykonanej Inšpektorátom práce Bratislava a sformulovaná žiadosť o určenie iného inšpektorátu prácu na účel výkonu inšpekcie práce. Podanie bolo následne vyhodnotené ako podnet na výkon inšpekcie práce. Generálny riaditeľ žalovaného 7. augusta 2017 poverením č. 39/2017 poveril Inšpektorát práce Trenčín vykonaním úloh podľa zákona č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce a o zmene a doplnení zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní

a o zmene a doplnení niektorých zákonov v územnom obvode Inšpektorátu práce Bratislava u sťažovateľky, a to v období od 8. augusta 2017 do 30. novembra 2017.

3. Sťažovateľka podala 31. októbra 2017 správnu žalobu, ktorou sa domáhala, aby Krajský súd v Košiciach (ďalej len „krajský súd“) poverenie zrušil a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie. Namietala, že žalovaný nemôže vydať poverenie svojvoľne, bez akéhokoľvek zisťovania skutkového stavu. Je povinný rešpektovať základné pravidlá správneho konania. Nadväzne tvrdila nepravdivosť skutkových tvrdení spochybňujúcich nestrannosť Inšpektorátu práce Bratislava. Založením príslušnosti Inšpektorátu práce Trenčín zároveň podľa sťažovateľky malo dôjsť i k porušeniu práva na zákonného sudcu, pretože prípadný prieskum inšpekcie práce realizovaný Inšpektorátom práce Trenčín nebudú preskúmavať sudcovia Krajského súdu v Bratislave. Napadnuté poverenie nebolo doručené Inšpektorátu práce Bratislava, čím bola vyvolaná právna neistota, keďže v čase vydania poverenia už prebiehala inšpekcia práce vykonávaná Inšpektorátom práce Bratislava.

4. Krajský súd uznesením č. k. 6S/117/2017 zo 14. februára 2019 správnu žalobu podľa § 98 ods. 1 písm. g) Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“) odmietol. Dospel k záveru, že poverenie na výkon inšpekcie práce nepodlieha samostatnému súdnemu preskúmaniu v rámci správneho súdnictva, pretože jeho vydaním neboli porušené práva alebo právom chránené záujmy sťažovateľky ani neboli priamo týmto poverením dotknuté. Týmto poverením generálny riaditeľ žalovaného v rámci svojho zákonného oprávnenia realizoval svoje právo riadiť a kontrolovať inšpektoráty práce. Právo a oprávnené záujmy sťažovateľky by mohli byť dotknuté až v následnom konaní, t. j. pri výkone inšpekcie práce, eventuálne po vydaní rozhodnutia alebo opatrenia, ktorým celé administratívne konanie končí. Poverenie napadnuté správnu žalobou možno charakterizovať ako procesné rozhodnutie.

5. Sťažovateľka podala proti uzneseniu krajského súdu kasačnú sťažnosť odôvodnenú podľa § 440 ods. 1 písm. f) a g) SSP. Namietala nedostatočnosť odôvodnenia uznesenia krajského súdu. Krajský súd podľa jej názoru vyhľadával formálne dôvody, prečo sa vecou nezaoberať. To má za následok odopretie spravodlivosti. Spochybnila záver krajského súdu, že vydaním poverenia neboli porušené jej práva alebo právom chránené záujmy, keďže musí strpieť duplicitný výkon inšpekcie práce.

6. Najvyšší správny súd napadnutým uznesením kasačnú sťažnosť sťažovateľky zamietol. Stotožnil sa so závermi krajského súdu a na doplnenie uviedol, že napadnuté poverenie je aktom, ktorý smeruje do vnútra inšpekcie práce, upravuje výlučne postavenie a činnosť orgánov inšpekcie práce. Ide o interný akt podľa § 7 písm. b) SSP nemajúci charakter opatrenia, pretože nie je výsledkom samostatného administratívneho konania a nie sú ani nemôžu ním byť priamo dotknuté práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti sťažovateľky. Nutnosť podrobiť sa duplicitnej inšpekcii práce podľa názoru najvyššieho správneho súdu *„nie je zásahom či možným dotknutím na... subjektívnych právach, ktorý by bol vyvolaný priamo poverením... K zásahu do práv, či možnému dotknutiu na právach môže dôjsť až neskôr v momente samotnej inšpekcie, t. j. v čase zásahu, alebo vydaním rozhodnutia, ktorým sa konanie končí. V súlade s tým sú i sťažovateľovi v predmetnom prípade... k dispozícii iné zákonné možnosti, ako sa domáhať ochrany svojich práv (žaloba proti nezákonnému zásahu či správna žaloba proti samotnému rozhodnutiu).“*. Najvyšší správny súd poukázal na skorší judikatórny prístup Najvyššieho súdu

Slovenskej republiky (sp. zn. 3Sžz/1/2011) i na skutočnosť, že sťažovateľka napadla na Krajskom súde v Trenčíne predmetnú inšpekciu v konaní o žalobe proti inému zásahu orgánu verejnej správy.

II.

Argumentácia sťažovateľky

7. V ústavnej sťažnosti sťažovateľka argumentuje svojvoľnou, nedôslednou, nekomplexnou, jednostrannou a formalistickou interpretáciou a aplikáciou jednoduchého práva.

8. Podľa sťažovateľky *„základné právo na súdnu ochranu sa nemôže skončiť tak ako to vykonal porušovateľ, pretože musí zahŕňať aj spravodlivú odpoveď na porušené právo a zaručiť každému prístup k súdnej ochrane, ak splní predpoklady ustanovené zákonom“*.

9. Sťažovateľka je naďalej presvedčená, že *„vydané poverenie je opatrením, na základe ktorého inšpektorát práce v súlade s účelom SSP predstavuje opatrenie orgánu verejnej správy jednoznačne preskúmateľné správnym súdom podľa SSP“*. Citujúc § 7 písm. b) SSP sťažovateľka zdôrazňuje, že predmetné ustanovenie zahŕňa správne akty, ktorých adresátom *„nikdy nemôže byť fyzická a právnická osoba stojaca mimo štruktúry orgánov verejnej správy, ale orgán verejnej správy. Tomu nakoniec zodpovedá aj osobitný režim súdneho prieskumu, ktorý nie je spojený s ochranou subjektívnych práv, ale ochranou zákonnosti“*.

10. Správnou žalobou napadnuté poverenie žalovaného *„priamo zasiahlo do práv a oprávnených záujmov právnickej osoby tak ako to sťažovateľ skonštatoval, pretože priamo musel strieť na základe tohto poverenia ďalšiu kontrolu, ktorá bola už súbežne vykonávaná, z čoho vyplynuli jeho povinnosti a zásah do jeho práv“*.

11. Sťažovateľka argumentuje aj čl. 47 Charty základných práv Európskej únie zakotvujúcim právo na účinný prostriedok nápravy pred súdom a právo na spravodlivý proces, pričom z neho vyvodzuje, že *„adresáti tohto základného práva musia mať možnosť podrobiť sa súdnemu preskúmvaniu v zásade každý zásah do svojich újijných práv“*.

III.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

12. Podstatou ústavného sporu medzi sťažovateľkou a najvyšším správnym súdom (i krajským súdom) je kvalifikácia právnych účinkov poverenia vydaného žalovaným, teda posúdenie, či poverenie priamo dopadá na subjektívnu sféru sťažovateľky chránenú verejnými subjektívnymi právami a spomedzi nich predovšetkým základnými právami a slobodami. Dôsledok právneho názoru najvyššieho správneho súdu spočíva v tom, že o sťažovateľkinej správnej žalobe nebude meritórne rozhodnuté. Práve z tohto dôvodu má tak uznesenie krajského súdu, ako aj uznesenie najvyššieho správneho súdu spolu s právnymi závermi v nich obsiahnutými ústavnú relevanciu. Základné právo na súdnu ochranu totiž vyžaduje meritórne rozhodnutie o práve, ktorého ochrany sa fyzická osoba alebo právnická osoba na správnom súde dovoľáva.

13. Súčasne však ústavný súd zdôrazňuje, že základného práva na súdnu ochranu sa podľa čl. 51 ods. 1 ústavy možno domáhať len v medziach zákonov, ktoré čl. 46 ústavy zakotvujú toto základné právo, vykonávajú. Zákonodarca pri určovaní medzi uplatňovania základného práva na súdnu ochranu v správnom súdnictve disponuje aj oprávnením vylúčiť niektoré postupy a rozhodnutia zo súdneho správneho prieskumu. Pritom však musí rešpektovať princíp generálnej klauzuly, ktorý nedovoľuje vylúčiť zo súdneho prieskumu také rozhodnutia a iné zásahy, ktoré sa týkajú základných práv a slobôd. Formulovanej požiadavke vyplývajúcej z čl. 46 ods. 2 ústavy musí zodpovedať nielen právna úprava, ale aj jej uplatňovanie zo strany správnych súdov. Ústavný súd už v náleze sp. zn. PL. ÚS 21/08 naznačil, že nie je podstatné to, ako je príslušný (individuálny) právny akt formálne označený (rozhodnutie, opatrenie, oznámenie, vyjadrenie a pod.), ale to, či svojimi účinkami smeruje ku konkrétnym adresátom práva a zakladá im priamo alebo sprostredkované práva alebo povinnosti (obdobne aj III. ÚS 91/2016).

14. Správne súdnictvo je primárne prostriedkom ochrany subjektívnych práv adresáta výkonu verejnej správy v jej najrôznejších podobách. Len sekundárne je kritériom poskytovania tejto ochrany zákonnosť verejno-mocenských aktivít verejnej správy. Inými slovami, správne súdnictvo v systéme právneho štátu nemá slúžiť naprávaniu nezákonnosti vo verejnej správe bez akéhokoľvek zreteľa na dopad eventuálne zistenej nezákonnosti na subjektívno-právnu pozíciu dotknutého. Preto nemožno vyhovieť takému návrhu na začatie konania v správnom súdnictve, ktorého prerokovanie síce vedie k zisteniu formálneho rozporu činnosti verejnej správy so zákonom, no zároveň v ňom nebude preukázaný žiaden zásah do individuálnej sféry navrhovateľa. Účelom správneho súdnictva nie je náprava nezákonnosti vo verejnej správe, ale účinná ochrana subjektívnych práv fyzickej osoby alebo právnickej osoby, voči ktorej je verejná správa v jednotlivom prípade vykonávaná (III. ÚS 502/2015).

15. Najvyšší správny súd založil zamietnutie kasačnej sťažnosti na právnom názore, podľa ktorého poverenie generálneho riaditeľa žalovaného predstavuje správny akt internej povahy upravujúci vnútorné pomery správneho orgánu. Aj v prípade, že by s rekapitulovaným právnym názorom najvyššieho správneho súdu ústavný súd nesúhlasil, nemá dôvod konštatovať jeho ústavnú neakceptovateľnosť. Odmietnutie správnej žaloby a nadväzne aj zamietnutie kasačnej sťažnosti sťažovateľky totiž nijako nezaložilo prekážku pre jej domáhanie sa súdnej ochrany proti výkonu inšpekcie práce, prípadne proti rozhodnutiu, ku ktorému výkon inšpekcie práce môže viesť. To explicitne potvrdil najvyšší správny súd v odôvodnení svojho zamietavého uznesenia (dokonca so súčasným poukázaním na fakt, že sťažovateľka sa už obrátila na Krajský súd v Trenčíne so žalobou proti inému zásahu orgánu verejnej správy, za ktorý označila práve predmetnú inšpekciu práce). Jeho konštatovanie zodpovedá v predchádzajúcich odsekoch popísanému konceptu súdnej ochrany poskytovanej v správnom súdnictve správnymi súdmi. Ak teda sťažovateľka považuje poverenie, a tým aj určenie príslušného inšpektorátu práce za vadné, právne závery najvyššieho správneho súdu jej nijako neodopierajú procesný priestor na účinnú súdnu ochranu proti inšpekcii, ktorá mala byť negatívne ovplyvnená nezákonným poverením, či proti rozhodnutiu, ku ktorému by takáto vadou poverenia poznačená, a tým aj sama vadná inšpekcia, mohla viesť. Z ústavného hľadiska preto uznesenie najvyššieho správneho súdu nie je arbitrárne ani ústavne neudržateľné.

16. Vzhľadom na to, že pri predbežnom prerokovaní ústavnej sťažnosti sťažovateľky ústavný súd dospel k záveru, že niet signálov porušenia ktoréhokoľvek z jej označených práv, bolo potrebné ústavnú sťažnosť odmietnuť ako zjavne neopodstatnenú podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 10. februára 2022

Peter Straka
predseda senátu