

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 7Asan/2/2019
Identifikačné číslo spisu: 7018200918
Dátum vydania rozhodnutia: 20.05.2020
Meno a priezvisko: JUDr. Zdenka Reisenauerová
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2020:7018200918.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Zdenky Reisenauerovej a členov senátu JUDr. Violy Takáčovej, PhD. a JUDr. Eriky Čanádyovej, v právnej veci žalobcu: FIMI s.r.o., so sídlom M. R. Štefánika 1161, 075 01 Trebišov, IČO: 44 311 460, právne zastúpeného advokátkou kanceláriou AK Balara, s.r.o., so sídlom Košická 56, 821 08 Bratislava, proti žalovanému: Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny, so sídlom Špitalská 8, 812 67 Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 2015/181235 UPS/US1/OK2/KON/2015/132 zo dňa 18.11.2015, o kasačnej sťažnosti žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Košiciach č. k. 8S/80/2018 zo dňa 6. júna 2019, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Košiciach sp. zn. 8S/80/2018 zo dňa 6. júna 2019 z a m i e t a.

Žalobca má právo na náhradu trov kasačného konania voči žalovanému v celom rozsahu.

Odôvodnenie

I.
Konanie na krajskom súde

1. Krajský súd v Košiciach rozsudkom č. k. 8S/80/2018 zo dňa 6. júna 2019 podľa § 191 ods. 1 písm. c) a g) zákona č. 162/2015 Z. z. Správneho súdneho poriadku (ďalej len SSP) rozhodnutie žalovaného č. 2015/181235 UPS/US1/OK2/KON/2015/132 zo dňa 18. novembra 2015, ktorým žalovaný ako správny orgán druhého stupňa rozhodol o odvolaní žalobcu proti prvostupňovému rozhodnutiu Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny Trebišov č. TV2/K/Kon/2015/67-7 z 02.09.2015 o uložení pokuty podľa § 68a ods. 1 písm. a) zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o službách zamestnanosti“) v nadväznosti na ustanovenie § 29 ods. 1 uvedeného zákona vo výške 5.000,- Eur žalobcovi za porušenie povinnosti dodržiavania všeobecne záväzného právneho predpisu o službách zamestnanosti tak, že odvolaním napadnuté rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu zo dňa 02.09.2015 potvrdil. O trovách konania rozhodol krajský súd poukazom na ust. § 167 a nasl. SSP tak, že žalobcovi priznal právo na

úplnú náhradu trov konania vo vzťahu k žalovanému s tým, že o výške trov rozhodne samostatným rozhodnutím po nadobudnutí právoplatnosti rozhodnutia správneho súdu v merite vecí.

2. Krajský súd z obsahu administratívneho spisu zistil, že správny orgán prvého stupňa vykonal u žalobcu kontrolu podľa ust. § 13 ods. 1 zákona č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe v znení neskorších predpisov, a to v dňoch 08.10.2014 až 29.10.2014. O výsledku inšpekcie vydal dňa 03.11.2014 Protokol o výsledku kontroly č. TV2/K/KON/2014/224 (ďalej len „Protokol o výsledku kontroly“), v ktorom konštatoval, že žalobca porušil § 29 ods. 1 zákona o službách zamestnanosti. Rozhodnutím prvostupňového správneho orgánu zo dňa 02.09.2015 bola žalobcovi uložená pokuta vo výške 5.000,- Eur. Správny orgán prvého stupňa rozhodnutie o uložení pokuty žalobcovi zo dňa 02.09.2015 oprel o kontrolou zistené porušenie povinnosti dodržiavania všeobecne záväzného právneho predpisu - § 29 ods. 1 zákona o službách zamestnanosti tým, že účastník konania (žalobca) nemal uzatvorený pracovný pomer s dočasnými agentúrnymi zamestnancami za obdobie od 01.01.2013 do 31.12.2013 v celkovom počte 148 agentúrnych zamestnancov a za obdobie od 01.01.2014 do 30.09.2014 v celkovom počte 197 agentúrnych zamestnancov, s ktorými mal uzatvorené len Dohody o pracovnej činnosti v zmysle ustanovenia § 228a zákona č. 311/2011 Z. z. (Zákonník práce) v znení neskorších predpisov na účel ich pridelovania k užívateľskému zamestnávateľovi v zmysle § 58 ods. 2 Zákonníka práce. Na základe odvolania žalobcu voči rozhodnutiu prvostupňového správneho orgánu vydal žalovaný ako správny orgán druhého stupňa rozhodnutie zo dňa 18.11.2015 o zamietnutí odvolania žalobcu a potvrdení prvostupňového rozhodnutia. Predmetné preskúmané rozhodnutie nadobudlo právoplatnosť dňa 01.12.2015. V odôvodnení preskúmaného rozhodnutia zo dňa 18.11.2015 žalovaný zotrval na dôvodoch prvostupňového rozhodnutia, poukázal na obsah a závery kontrolných zistení vyplývajúcich z obsahu administratívneho spisu a odvolacie námietky žalobcu označil za nedôvodné.

3. Krajský súd opätovne potom, ako Najvyšší súd Slovenskej republiky svojim rozhodnutím sp. zn. 7Asan/11/2017 zo dňa 31.7.2018 zrušil rozhodnutie Krajského súdu v Košiciach č. k. 8S/2/2016-57 zo dňa 26. januára 2017 a vec mu vrátil na ďalšie konanie zákonnosť preskúmaného rozhodnutia žalovaného správneho orgánu preskúmal v intenciách ustanovení zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov, citujúc právnu úpravu ustanovenú v § 68a ods. 3 citovaného zákona, postupom podľa právnej úpravy ustanovenej v druhej časti prvej hlavy a tretej časti prvej hlavy Správneho súdneho poriadku. Najmä sa zameral na posúdenie dôvodnosti žalobnej námietky poukazujúcej na nedodržanie jednoročnej subjektívnej lehoty pre uloženie pokuty podľa ust. § 68a ods. 3 zákona o službách zamestnanosti, podľa ktorého pokutu možno uložiť v lehote jedného roka odo dňa, keď sa ústredie a úrad dozvedeli o porušení týchto povinností, najneskôr však do troch rokov odo dňa, keď došlo k porušeniu.

4. Krajský súd výklad ustanovenia § 68a ods. 3 zákona o službách zamestnanosti upravujúceho okrem objektívnej trojročnej lehoty aj subjektívnu lehotu jedného roka pre uloženie pokuty odo dňa, „keď sa ústredie a úrad dozvedeli o porušení týchto povinností“, uskutočnil ústavno-konformným spôsobom, súladným predovšetkým s právnou požiadavkou na spravodlivé administratívne konanie. Konštatoval, že dané právo účastníka administratívneho konania zahŕňa predovšetkým právnou povinnosť vyplývajúcu z článku 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a dotknutých ustanovení zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov, aby správny orgán konal v administratívnej veci plynule, bez zbytočných prieťahov, a aby tak bola zabezpečená stabilita administratívno-právnych vzťahov a právna istota subjektov týchto vzťahov.

5. Krajský súd v súlade s ustálenou judikatúrou Najvyššieho súdu Slovenskej republiky k predmetnej právnej problematike nemal pochybnosti o začiatku plynutia jednoročnej subjektívnej lehoty pre uloženie pokuty v preskúmanej právnej veci, majúc za to, že táto lehota začala plynúť v danej veci dňom 03.11.2014, kedy správny orgán prvého stupňa vydal Protokol o výsledku kontroly č. TV2/K/KON/2014/224, v ktorom konštatoval, že žalobca porušil § 29 ods. 1 zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti v znení neskorších predpisov. Krajský súd zamerl svoju pozornosť tiež na druhú zásadnú právnu otázku pre posúdenie dôvodnosti žalobnej námietky a to dôvodnosti argumentácie

procesných strán v konaní o tom, či v priebehu plynutia jednoročnej subjektívnej lehoty je potrebné v administratívnom konaní podľa zákona o službách zamestnanosti vydať prvostupňové rozhodnutie o uložení pokuty alebo zákonná požiadavka upravená v § 68a ods. 3 zákona o službách zamestnanosti, v súvislosti s dodržaním subjektívnej lehoty, na uloženie pokuty zahŕňa v sebe povinnosť správnych orgánov oboch stupňov právoplatne ukončiť administratívne konanie o uložení pokuty v lehote jedného roka odo dňa, keď sa dozvedeli o porušení právnych povinností účastníkom správneho konania. Krajský súd vychádzajúc z obsahu administratívneho spisu dospel k záveru, že subjektívna jednoročná lehota pre uloženie pokuty v preskúmvanej právnej veci uplynula dňom. 03.11.2015. V uvedenej lehote bolo povinnosťou správnych orgánov oboch stupňov právoplatne ukončiť administratívne konanie o uložení pokuty, t.j. nielen vydať prvostupňové rozhodnutie o pokute.

6. Krajský súd poukázal na to, že zákonodarca v ustanovení § 68a ods. 3 zákona o službách zamestnanosti stanovil subjektívnu jednoročnú prekluzívnu lehotu, ktorá plynie v rámci objektívnej trojročnej prekluzívnej lehoty. Lehoty (či doby) uvedené v citovanom ustanovení (jednoročná subjektívna a trojročná objektívna) na uloženie sankcie za správny delikt sú prekluzívnymi (prepadnými) lehotami, na uplynutie ktorých je povinný prihliadnuť správny orgán z úradnej povinnosti (ex officio), aj keď ich uplynutie nie je účastníkom konania namietané. Žalovaný podľa názoru krajského súdu mal na preklúziu prihliadnuť pri rozhodovaní o opravnom prostriedku. Ak nestihol pokutu uložiť v lehote jedného roka, mal konanie podľa § 30 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov zastaviť. Takýto právny záver je možné vyvodiť aj z obsahu rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. k. 8Sžo/1472/2008 zo dňa 12.03.2009. Krajský súd v súvislosti s výkladom dotknutého ustanovenia § 68a ods. 3 zákona o službách zamestnanosti a taktiež vo všeobecnosti k posudzovaniu právne významných skutočností ovplyvňujúcich plynutie subjektívnej lehoty na uloženie sankcie za správny delikt poukázal aj na obsah rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. k. 6Sžf/51/2010 zo dňa 22.06.2011, uverejneného v Zbierke stanovísk Najvyššieho súdu SR a rozhodnutí súdov SR č. 2/2013 pod č. 19, z ktorého vyplýva, že rozhodujúcou skutočnosťou pre začatie plynutia subjektívnej lehoty na uloženie sankcie za správny delikt je skutočnosť, že správny orgán sa dozvedel o porušení zákona. Súčasne k otázke plynutia lehôt na vydanie rozhodnutia o postihu za správny delikt správny súd konštatoval, že Najvyšší súd SR judikoval, že lehoty na vydanie takéhoto rozhodnutia v právnom štáte predstavujú jeden z mechanizmov obmedzujúci prietahy v správnom konaní, ktorý je súčasne prostriedkom ochrany účastníka správneho konania proti postupu orgánu verejnej moci. Napokon vychádzajúc z judikatúry súdov v Českej republike, s ktorou má Slovenská republika rovnakú právnu históriu, pri formulovaní právnych záverov vyplývajúcich z identickej právnej úpravy administratívneho trestania za správne delikty, pri výklade právneho textu právnej úpravy plynutia subjektívnej lehoty pre rozhodnutie správneho orgánu „pokutu možno uložiť do jedného roka“ zastával názor, že dané znenie právnej úpravy je nutné vyložiť tak, že konanie o uložení pokuty je potrebné právoplatne ukončiť. To znamená, že rozhodnutie o uložení pokuty musí nadobudnúť právoplatnosť najneskôr v posledný deň tejto lehoty (Přehled judikatury ve věcech správního trestání, ASPI, a.s., 2006 pod č. 430 - rozsudok Vrchního soudu v Praze č.k. 7A 147/94 z 10.2.1995).

7. Krajský súd konštatoval, že keďže žalovaný vydal preskúmvané rozhodnutie až 18.11.2015, pričom subjektívna jednoročná lehota pre uloženie pokuty mu uplynula 03.11.2015, rozhodol tak zjavne po uplynutí jednoročnej subjektívnej lehoty na uloženie pokuty vyplývajúcej z ustanovenia § 68a ods. 3 zákona o službách zamestnanosti. Správny súd z uvedených dôvodov v preskúmvanej právnej veci zrušil rozhodnutie žalovaného napadnuté žalobou, aplikujúc pritom zásady administratívneho trestania vyplývajúce z citovaných ustanovení Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, Ústavy Slovenskej republiky a Správneho súdneho poriadku.

8. Záverom krajský súd poukázal na to, že z obsahu administratívneho spisu vyplýva okrem iného aj obdobie dlhodobej nečinnosti správneho orgánu prvého stupňa, ktorý vo veci evidentne nekonal od 15.12.2014, kedy adresoval žalovanému vyžiadanie k jeho vyjadreniu pred vydaním rozhodnutia o uložení pokuty (č.l. 17 administratívneho spisu správneho orgánu prvého stupňa) až do vydania prvostupňového rozhodnutia dňa 02.09.2015, teda po dobu takmer 9 mesiacov. Z obsahu administratívneho spisu správnych orgánov oboch stupňov pritom nevyplývajú žiadne objektívne právne

a faktické prekážky, ktoré by bránili postupu v správnom konaní bez zbytočných prietahov. Ide o zistenie korešpondujúce so závermi správneho súdu o potrebe rešpektovania právneho názoru vyplývajúceho okrem iného aj z rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. k. 4Sžf/11/2010 zo dňa 18.11.2010, podľa ktorého „lehoty k rozhodnutiu predstavujú v právnom štáte jeden z mechanizmov výrazne obmedzujúcich tendencie k nekontrolovateľnosti správnych orgánov a prietahov v konaní pred nimi. Predmetná lehota je tiež prostriedkom ochrany účastníka správneho konania proti postupu orgánov verejnej moci. Ide o ustanovenie slúžiace predovšetkým záujmom účastníkov, ktorým sa im dáva právna istota ohľadom lehoty, v ktorej musí byť vec vybavená“.

9. Krajský súd k obsahu kasačnej sťažnosti žalovaného zo dňa 23.3.2017 uviedol, že z obsahu ustanovenia § 68a ods. 3 zákona o službách zamestnanosti jednoznačne vyplýva, že pokutu možno uložiť v lehote jedného roka odo dňa, keď sa ústredie a úrad dozvedeli o porušení týchto povinností, najneskôr však do troch rokov odo dňa, keď došlo k porušeniu. Je teda nepochybné, že rozhodujúcou právnou skutočnosťou pre začatie plynutia jednoročnej subjektívnej lehoty pre uloženie pokuty podľa § 68a ods. 3 zákona o službách zamestnanosti je deň spojený s vedomosťou úradu, resp. ústredia o tom, že kontrolovaný subjekt porušil právne povinnosti sankcionovateľné podľa zákona o službách zamestnanosti. Preto výklad daného zákonného ustanovenia, tak ako ho prezentoval žalovaný v kasačnej sťažnosti zo dňa 23.03.2017, nie je podľa názoru krajského súdu výkladom právne korešpondujúcim so zámermi zákonodarcu právne naviazať začiatok plynutia subjektívnej lehoty na nadobudnutie vedomosti na strane správneho orgánu o porušení právnych povinností kontrolovaným právnym subjektom. Ak by totiž zákonodarcu mal právny zámer stanoviť počiatok plynutia jednoročnej subjektívnej lehoty pre uloženie pokuty od momentu oboznámenia sa kontrolovaného subjektu so závermi obsiahnutými v protokole o výsledku kontroly, tak ako to uvádza žalovaný, nesporne by to bolo explicitne pojaté do obsahu ustanovenia § 68a ods. 3 zákona o službách zamestnanosti. Takémuto záveru správneho súdu zodpovedá aj právny názor obsiahnutý v rozsudku Najvyššieho správneho súdu Českej republiky č. k. 7Afs/14/2011-134 z 11.01.2013, v ktorom Najvyšší správny súd Českej republiky zároveň poukázal aj na obsah rozhodnutia rozšíreného senátu NSS ČR č. k. 7Afs/14/2011-114 z 18.09.2012. Napriek odlišnosti právnej úpravy tvoriacej súdny prieskum v danej právnej veci je všeobecne použiteľným právnym záver rozšíreného senátu NSS ČR, v ktorom konštatoval, že „správny orgán sa „dozvie“ o porušení cenových predpisov (§ 17 ods. 4 zákona č. 526/1990 Sb. o cenách), dňom, keď sústredí onen okruh poznatkov, informácií a dôkazných prostriedkov, z ktorých možno spáchanie deliktu usúdiť. Nie je rozhodujúcim, či v tento deň už bol spracovaný kontrolný protokol, ani či tieto poznatky boli analyzované a posúdené so záverom, že delikt bol spáchaný a kým.“ Krajský súd zároveň poukázal, vzhľadom na vysokú mieru príbuznosti právnych úprav administratívneho trestania v Slovenskej a Českej republike aj na ďalší obsah rozsudku NSS ČR č. k. 7Afs/14/2011-134 z 11.01.2013 (predovšetkým body 38 a nasl. uvedeného rozsudku) výrazne ovplyvnený pozitívnym spôsobom aj nálezom Ústavného súdu ČR Tl.ÚS 33/97 zo 17.12.1997 v spojení s nálezom ÚS ČR I.ÚS 947/09 zo 17.03.2010.

10. Správny súd sa nestotožnil s právnym názorom žalovaného, že dňom začatia plynutia subjektívnej lehoty v preskúmvanej právnej veci bol deň 28.11.2014, ktorý bol dňom prerokovania o výsledku kontroly so žalobcom. Podľa názoru správneho súdu v súlade s komplexným právnym výkladom ustanovenia § 68a ods. 3 zákona o službách zamestnanosti je dňom začatia plynutia subjektívnej jednoročnej lehoty pre vyvodenie administratívnej zodpovednosti v danej právnej veci najneskôr deň 03.11.2014, ako deň vyhotovenia protokolu o výsledku kontroly, ktorý obsahoval zistenia o porušení právnych povinností zo strany žalobcu uvedených v zákone o službách zamestnanosti v spojení s dotknutými ustanoveniami Zákonníka práce.

11. Vo vzťahu k posúdeniu otázky, či administratívne konanie musí byť v priebehu plynutia jednoročnej subjektívnej lehoty skončené nadobudnutím právoplatnosti rozhodnutia správneho orgánu prvého stupňa, alebo postačuje v uvedenej lehote vydať prvostupňové rozhodnutie o uložení sankcie, napriek argumentácii žalovaného v kasačnej sťažnosti zo dňa 23.03.2017, krajský súd zotrval na svojich právnych záveroch, formulovaných predovšetkým v bodoch 18. a 19. odôvodnenia tohto rozsudku. V právnej reakcii na argumentáciu žalovaného poukazujúcu na judikatúru NS SR preferujúcu výklad

týkajúci sa subjektívnej lehoty pre uloženie pokuty v tom smere, že postačuje vydať prvostupňové rozhodnutie v zákonom stanovenej subjektívnej lehote, poukázal krajský súd v danej veci na právne vety judikátu Najvyššieho súdu SR uverejneného v Zbierke stanovísk Najvyššieho súdu SR a rozhodnutí súdov SR č. 2/2013 pod č. 19 (bod 18. odôvodnenia tohto rozsudku), a to v jeho druhej časti. Podľa názoru krajského súdu Najvyšší súd SR síce všeobecným spôsobom, avšak jednoznačne nastolil logicky právny pohľad, podľa ktorého lehoty na vydanie rozhodnutia v právnom štáte predstavujú jeden z mechanizmov obmedzujúci prietahy v správnom konaní, ktorý je súčasne prostriedkom ochrany účastníka správneho konania proti postupu orgánu verejnej moci. V právnom premietnutí publikovaného rozhodnutia NS SR na konkrétne postupy správnych orgánov vo veciach administratívneho trestania, nemožno podľa názoru správneho súdu v danej veci neuznať právnu váhu a význam uvádzaného rozhodnutia NS SR. Správny súd konštatoval, že iba právoplatným skončením administratívneho konania v subjektívnej lehote stanovenej zákonom, je totiž možné naplniť požiadavky vyplývajúce z daných záverov Najvyššieho súdu SR. Napokon aj obsahovo identická judikatúra NSS ČR v ďalších právnych veciach je súladná s názorom správneho súdu v danej veci, konštatujúcim potrebu právoplatného skončenia administratívneho konania v priebehu plynutia jednoročnej subjektívnej lehoty (napr. rozsudok NSS ČR, 5A 1/2001-56 z 03.06.2004 uverejnený v Zbierke rozhodnutí NSS ČR pod č. 329/2004, rozsudok NSS ČR č. k. 2As 204/2014-71 z 29.10.2014).

12. Krajský súd vzhľadom na zistený skutkový a právny stav veci vyhovel žalobe žalobcu a súčasne žalobcovi, úspešnému v preskúmovacom konaní priznal voči žalovanému náhradu trov konania v súlade s ustanovením § 167 ods. 1 SSP.

II.

Kasačná sťažnosť žalovaného

13. Proti rozsudku krajského súdu podal žalovaný v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť. Namietal, že krajský súd porušil zákon tým, že rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia (§ 440 ods. 1 písm. g) S.s.p.) a odklonil sa od ustálenej rozhodovacej praxe (§ 440 ods. 1 písm. h) S.s.p.). Navrhol, aby kasačný súd rozhodnutie krajského súdu zmenil tak, že žalobu zamietne a neprizná žalobcovi náhradu trov konania alebo zruší rozsudok krajského súdu a vec mu vráti na ďalšie konanie. Súčasne navrhol, aby nepriznal žalobcovi náhradu trov konania.

14.1. V dôvodoch kasačnej sťažnosti žalovaný považoval právne posúdenie krajským súdom uvedené v ods. 27 až 30 rozsudku, ako aj ods. 14 až 20 rozsudku za nesprávne z dôvodu, že okamih začatia plynutia subjektívnej prekluzívnej lehoty tak, ako ho vykladá krajský súd (odo dňa, kedy správny orgán prvého stupňa vydal Protokol o výsledku kontroly), ako aj podmienky skončenia jej plynutia (podmienka právoplatne ukončiť administratívne konanie o uložení pokuty), sú nesprávne interpretované a sú v rozpore s ust. § 68a ods. 3 zákona o službách zamestnanosti. Žalovaný vyslovil názor, že takýto výklad narúša právnu istotu tak žalobcu, ako aj žalovaného. Výtýkal krajskému súdu, že svojím rozsudkom zaviazal žalovaného konať nad rozsah zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti v znení neskorších predpisov, a teda v rozpore s Ústavou SR.

14.2. Žalovaný dôvodil, že z ust. § 68a ods. 3 zákona vyplýva, že pre začiatok plynutia ročnej subjektívnej lehoty sa vyžaduje skutočné (riadne a bez pochyb preukázané) a nielen predpokladané zistenie porušenia zákonných povinností kontrolovanej osoby. Uviedol, že k tomu dochádza vtedy, keď správny orgán zistí také skutkové okolnosti, ktoré mu bez pochyby umožnia uložiť pokutu, t.j. riadne a úplne zistí skutkový stav veci. Za evidentné žalovaný považoval, že tento časový okamih je zhodný s okamihom skončenia procesu kontroly, t.j. s okamihom prerokovania protokolu o výsledku kontroly podľa ust. § 13 ods. 8 zákona č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe v znení neskorších predpisov.

14.3. Žalovaný poukazom na právnu úpravu ustanovenú v čl. 2 ods. 2 Ústavy SR, ust. § 68 ods. 2 Zákona o službách zamestnanosti, ust. § 12 ods. 1, § 11 ods. 2 písm. d), e), § 13 ods. 8 zákona o kontrole tvrdil, že z citovanej právnej úpravy vyplýva, že v rámci celého procesu kontroly je kontrolovanej osobe umožnená aktívna obrana a vyvrátenie predbežných zistení orgánu kontroly

vznesením námietok. Žalovaný vyslovil názor, že z uvedeného dôvodu nebol protokol o výsledku kontroly konečným výstupným dokumentom z kontroly - v ňom uvedené kontrolné zistenia (porušenie povinností) mal kontrolovaný subjekt možnosť odmietnuť a na podporu svojich tvrdení mohol podať námietky a predložiť dôkazy, s ktorými sa orgán kontroly musel vysporiadať. Taktiež žalovaný poukázal na potrebu dodržiavania základných pravidiel správneho konania najmä na zásadu zákonnosti a materiálnej pravdy. Žalovaný mal vzhľadom na uvedené za to, že začiatok ročnej lehoty plynie od dátumu skončenia kontroly, t.j. až po prerokovaní protokolu o výsledku kontroly. Až od tohto dňa je možné hovoriť o jednoznačnom zistení skutkového stavu veci, ktorý by mohol byť podkladom pre vydanie rozhodnutia o uložení pokuty. Tento svoj názor žalovaný podporil aj povinnosťou dodržiavania zásady jednotnosti právneho poriadku. Poukázal na to, že v zmysle zákona č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce v znení neskorších predpisov (ďalej tiež ZoIP) je za porušenie tej istej skutkovej podstaty stanovená povinnosť inšpektorátu práce uložiť pokutu do dvoch rokov odo dňa prerokovania protokolu o výsledku kontroly. Začiatok subjektívnej prekluzívnej lehoty je teda viazaný na prerokovanie protokolu, t.j. na skončenie kontroly. Mal za to, že správne orgány by mali pri výklade právnych predpisov dbať na to, aby rovnaký skutok bol sankcionovaný za rovnakých podmienok. Nepovažoval za správne, aby v prípade toho istého správneho deliktu bol začiatok plynutia subjektívnej prekluzívnej lehoty na uloženie pokuty posudzovaný odlišne. Navyše poukázal i na pomocný výklad pojmu „dátum zistenia“ porušenia zákonnej povinnosti žalobcu, v tejto súvislosti úrady ako i Ústredie práce oznamujú inšpektorátu práce deň prerokovania protokolu o výsledku kontroly ako dátum zistenia porušenia zákazu nelegálneho zamestnávania pre účely § 6 písm. s) ZoIP.

14.4. Žalovaný sa nestotožnil ani s názorom krajského súdu ohľadne konca subjektívnej lehoty, podľa ktorého by do jedného roku malo byť právoplatne ukončené konanie (právoplatné rozhodnutie o odvolaní). Mal za to, že v danom prípade povinnosť „uložiť pokutu“ je potrebné vykladať tak, že stačí, aby prvostupňovým rozhodnutím správny orgán uložil pokutu, čím by bola splnená požiadavka uloženia pokuty a nie v širšom chápaní aj požiadavka jej vymáhateľnosti. Za podstatný žalovaný považoval okamih prvotného uloženia pokuty prvostupňovým správnym orgánom, majúc za to, že v druhom stupni správny orgán nerozhoduje o uložení pokuty, ale preskúmava rozhodnutie, ktorým už pokuta uložená bola. Poukázal na to, že zákonodarca v predmetnom ustanovení § 68a ods. 3 zákona o službách zamestnanosti ustanovil subjektívnu jednoročnú prekluzívnu lehotu na uloženie pokuty, ktorá plynie v rámci objektívnej trojročnej prekluzívnej lehoty, ale nie na právoplatné skončenie konania v jednoročnej lehote. V nadväznosti na uvedené žalovaný poukázal na rozhodnutia Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3Sžf/35/2010 a sp. zn. 6Sžf/66/2012. Žalovaný nepovažoval za správne odvolávanie krajského súdu na judikatúru súdov v ČR z dôvodu, že rozhodnutia Najvyššieho súdu ČR nemožno zahrnúť do pojmu ustálená rozhodovacia prax (uznesenie NS SR sp. zn. 6Cdo 129/2017). Žalovaný vyslovil názor, že vzhľadom na uvedené dôvody preskúmané rozhodnutie bolo vydané v súlade so zákonom v rámci jednoročnej subjektívnej lehoty pre uloženie pokuty. Pokuta v lehote jedného roka, keď sa žalovaný a správny orgán prvého stupňa dozvedeli o porušení povinnosti žalobcom, ktoré mu určuje § 29 ods. 1 zákona o službách zamestnanosti bola uložená v súlade s dikciou ust. § 68a ods. 3 zákona o službách zamestnanosti.

14.5. V súvislosti s ďalším dôvodom kasačnej sťažnosti ohľadne odklonu od ustálenej rozhodovacej praxe žalovaný poukázal na judikatúru Najvyššieho súdu SR vo veciach správnych, aplikovateľnú na tento prípad, ktorá by v prípade nevyhovenia kasačnej sťažnosti znamenala odklon od ustálenej rozhodovacej praxe súdu. Poukázal na rozhodnutie NS SR sp. zn. 3Sžf/35/2010, z ktorého vyplývalo, že „Subjektívna jednoročná lehota v § 13 ods. 3 zákona č. 367/2000 Z. z. svojou podstatou bráni tomu, aby správny orgán prvého stupňa zostal vo veci nečinný a vzťahuje sa k existencii rozhodnutia prvostupňového orgánu“. Podľa rozsudku NS SR sp. zn. 6Sžf/66/2012, „nemá skutočnosť, že colný orgán vydal rozhodnutie v rámci 3 - ročnej prekluzívnej lehoty, rozhodnutie, ktoré v tejto lehote nenadobudlo právoplatnosť, za následok, že táto lehota bola zmeškaná. K vymeraniu cla dlžníkovi došlo prvostupňovým rozhodnutím vydaným colným úradom v rámci prekluzívnej lehoty. Najvyšší súd SR zastáva názor, že rozhodnutie, ktorým je suma cla vymeraná nemusí byť pre zachovanie prekluzívnej lehoty právoplatné.“ Žalovaný súčasne citoval právny názor najvyššieho súdu: „Ak žalobkyňa nevyvrátila hodnoverným spôsobom skutočnosť a skutkový stav, ktorý bol zistený správnymi orgánmi, za takýchto

skutkových okolností nie je dôvod, aby správny súd zrušil žalobou napadnuté rozhodnutie žalovaného správneho orgánu.“ (Rozhodnutie č. 39 - Stanoviska a rozhodnutia vo veciach správnych, Zbierka stanovísk NS a súdov SR 5/2016).

III.

Vyjadrenie žalobcu ku kasačnej sťažnosti žalovaného

15. Žalobca ku kasačnej sťažnosti žalovaného podal vyjadrenie. Navrhol, aby kasačný súd podľa ust. § 461 S.s.p. zamietol kasačnú sťažnosť žalovaného ako nedôvodnú a zaviazal žalovaného na náhradu trov kasačného konania žalobcu, ktoré súčasne vyčísliť.

16.1. V dôvodoch vyjadrenia žalobca uviedol, že pokiaľ by mal zákonodarca v úmysle viazať začiatok plynutia prekluzívnej lehoty na uloženie sankcie zo strany žalovaného na okamih prerokovania protokolu o výsledku kontroly vykonanej žalovaným u žalobcu, uviedol by to v ust. § 68a ods. 3 zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti. Podľa žalobcu nič nebránilo zákonodarcovi, aby takto definoval okamih začiatku plynutia prekluzívnej lehoty. V zákone o službách zamestnanosti však nie je daný okamih takto definovaný, ale je definovaný ako okamih, kedy sa žalovaný dozvedel o porušení, za ktoré ukladá sankciu. Logický výklad vedie k záveru, že okamih prerokovania protokolu o výsledku kontroly nemá vplyv na začiatok plynutia subjektívnej prekluzívnej lehoty na uloženie sankcie podľa ust. § 68a ods. 3 zákona o službách zamestnanosti.

16.2. Podľa názoru žalobcu nebolo možné rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 6Sžf/66/2012 aplikovať v tomto konaní. Žalobca mal za to, že žalovaný si neuvedomil skutočnosť, že NS SR v danom rozhodnutí výslovne poukazuje na to, že takéto rozhodnutie nemá odkladný účinok a je vykonateľné doručením zodpovednej osobe. V predmetnej veci rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu nebolo predbežne vykonateľné a jeho odvolanie podané proti nemu malo odkladný účinok. Žalobca vo vzťahu k právnomu názoru žalovaného, že na dodržanie prekluzívnej lehoty stanovenej zákonom o službách zamestnanosti postačuje uloženie sankcie prvostupňovým správnym orgánom by bolo v rozpore s materiálnou stránkou právneho štátu uviedol, že pokiaľ by súdy pripustili takýto výklad daného ustanovenia, znamenalo by to predĺženie konaní o uložení sankcie, pretože odvolací správny orgán by bol viazaný len trojročnou objektívnou prekluzívnou lehotou (za predpokladu, že prvostupňový správny orgán uložil sankciu v jednoročnej prekluzívnej dobe).

16.3. Vo vzťahu k údajnému odklonu súdu od ustálenej rozhodovacej praxe žalobca tvrdil, že žalovaný poukázal na judikatúru, ktorá nesúvisí s posudzovanou vecou a nie je na posudzovanú vec aplikovateľná z dôvodov vyššie uvedených. Rozhodnutia sa týkajú aplikácie ust. § 13 ods. 3 zák. č. 367/2000 Z. z. o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a zákona č. 180/1996 Z. z. Colného zákona (t.č. už zrušeného). Žalobca považoval napadnutý rozsudok správneho súdu za zákonný, vydaný po správnom právnom posúdení, presvedčivo odôvodnený, majúci tiež za to, že napadnutý rozsudok nie je v žiadnom rozpore s ustálenou rozhodovacou praxou kasačného súdu (a už vôbec nie s rozhodnutiami, na ktoré poukázal žalovaný v kasačnej sťažnosti).

16.4. Žalobca nevidel žiadny dôvod na to, aby žalovaný pri výklade okamihu začatia plynutia prekluzívnej lehoty stotožňoval moment, kedy sa správny orgán prvého stupňa dozvedel o porušení zákona s momentom, kedy bola skončená kontrola u žalobcu. Uviedol, že práve takýto výklad by bol v rozpore s princípom právneho štátu, pod ktorý patrí právna istota a právo na priebeh konania bez zbytočných prieťahov. Ak by mal byť momentom, kedy sa správny orgán dozvedel o porušení zákona kontrolovaným subjektom, vždy až okamih ukončenia kontroly, znamenalo by to pre správne orgány možnosť predlžovať dobu trvania kontroly v zásade neobmedzeným spôsobom (obmedzeným len dobou objektívnej prekluzívnej lehoty). Žalobca ďalej uviedol, že taktiež nemôže byť sporná otázka, či má byť sankcia uložená počas prekluzívnej lehoty právoplatne. Výklad o tom, že stačí vydanie rozhodnutia v danej lehote, a nie je potrebné také rozhodnutie počas prekluzívnej doby doručiť, aby sa stalo právoplatným, by zasa len smerovalo k právnej neistote a k predlžovaniu konaní, pričom nepochybne by účastníkom konaní boli doručované rozhodnutia datované v dobe pred uplynutím prekluzívnej lehoty, avšak doručené účastníkom dávno po uplynutí prekluzívnej lehoty. Žalobca poukázal tiež na to, že pokiaľ žalovaný v posudzovanom prípade tvrdí, že mu prekluzívna lehota začala plynúť až dňa 28.11.2014

(okamih skončenia kontroly), avšak napadnuté rozhodnutie sa stalo právoplatným až dňa 2.12.2015, teda ani pri tomto výklade žalovaného vo vzťahu k začiatku plynutia prekluzívnej lehoty, neuložil žalovaný právoplatne žalobcovi sankciu pred uplynutím prekluzívnej lehoty.

16.5. Záverom žalobca uviedol, že zmena napadnutého rozsudku, tak ako to navrhuje žalovaný, nie je podľa Správneho súdneho poriadku možná, keďže ust. § 462 ods. 2 SSP umožňuje zmenu napadnutého rozsudku len v prípade zamietnutia žaloby súdom prvej inštancie, k čomu v prejednávanej veci nedošlo.

IV.

Konanie pred kasačným súdom

17. Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 11 písm. g/ v spojení s § 438 ods. 2 S.s.p.) preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo v medziach podanej kasačnej sťažnosti žalovaného (§ 453 ods. 1 S.s.p.), kasačnú sťažnosť prejednal bez nariadenia pojednávania (§ 455 S.s.p.), keď deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne 5 dní vopred na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky www.nsud.sk (§ 452 ods. 1 v spojení s ust. § 137 ods. 4 S.s.p.) a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť žalovaného nie je dôvodná.

18. Predmetom prieskumného konania na kasačnom súde bol rozsudok Krajského súdu v Košiciach č. k. 8S/80/2018-21 zo dňa 6. júna 2019, ktorým krajský súd rozhodnutie žalovaného zrušil s vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie.

19. V procese posudzovania zákonnosti napadnutého rozsudku správneho súdu kasačný súd vychádzal zo skutkových zistení vyplývajúcich zo spisového materiálu krajského súdu, súčasť ktorého tvoril administratívny spis žalovaného správneho orgánu, na ktoré poukázal už krajský súd v odôvodnení napadnutého rozsudku, z ktorých dôvodov ich najvyšší súd neopakuje a súčasne na ne poukazuje.

20. Predmetom preskúmacieho konania v danej veci bolo rozhodnutie žalovaného č. 2015/181235 UPS/US1/OK2/KON/2015/132 zo dňa 18.11.2015, ktorým žalovaný ako správny orgán druhého stupňa rozhodol o odvolaní žalobcu proti prvostupňovému rozhodnutiu Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny Trebišov č. TV2/K/Kon/2015/67-7 z 02.09.2015 o uložení pokuty podľa § 68a ods. 1 písm. a) zákona o službách zamestnanosti v nadväznosti na ustanovenie § 29 ods. 1 uvedeného zákona vo výške 5.000,- Eur žalobcovi za porušenie povinnosti dodržiavania všeobecne záväzného právneho predpisu o službách zamestnanosti tak, že odvolaním napadnuté rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu z 02.09.2015 potvrdil.

21. Kasačný súd predovšetkým upriamuje pozornosť na to, že správne súdnictvo v Slovenskej republike vychádza z materiálneho chápania právneho štátu v zmysle čl. 1 ods. 1 ústavy vyžadujúceho, aby verejná správa bola pod kontrolou súdnej moci. Je založené jednak na kontrole verejnej správy, či táto (ne)prekračuje jej zverené právomoci a jednak poskytuje ochranu subjektívnym právam osôb, do ktorých bolo zasiahnuté alebo zasahované v rozpore so zákonom. Hlavnou úlohou správneho súdnictva je teda ochrana subjektívnych práv a jeho cieľom ochrana práv fyzických a právnických osôb a ich prostredníctvom následne aj ochrana zákonnosti. Správne súdnictvo je neoddeliteľným atribútom právneho štátu zaručujúcim každej osobe či už ide o fyzickú alebo právnickú osobu ochranu práv pred činnosťou orgánov verejnej správy. Dodržiavanie zákonnosti v oblasti výkonnej moci a dôsledná ochrana jednotlivca je jednou z najdôležitejších črt právneho štátu, ktorého koncepcia práva stojí aj na dodržiavaní práva štátnymi orgánmi.

22. Kasačný súd dáva tiež do pozornosti, že správny súd nie je súdom skutkovým. Jeho úlohou pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia a postupu správneho orgánu podľa tretej časti Správneho súdneho poriadku (§§ 177 a nasl. SSP) je posudzovať, či správny orgán príslušný na konanie si zadovážil dostatok skutkových podkladov pre vydanie rozhodnutia, či zistil vo veci skutočný stav, či konal v

súčinnosti s účastníkmi konania, či rozhodnutie bolo vydané v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi a či obsahovalo zákonom predpísané náležitosti, teda či rozhodnutie správneho orgánu bolo vydané v súlade s hmotnoprávnymi, ako aj s procesnoprávnymi predpismi. Správny súd vychádza zo skutkového stavu zisteného orgánom verejnej správy, ak tento zákon neustanovuje inak. Správny súd môže vykonať dôkazy nevyhnutné na preskúmanie zákonnosti napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia alebo na rozhodnutie vo veci (§ 119 SSP). Na rozhodnutie správneho súdu je rozhodujúci stav v čase právoplatnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo v čase vydania opatrenia orgánu verejnej správy (§ 135 ods. 1 SSP). Správny súd pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia a postupu správneho orgánu v konkrétnej veci sa zásadne obmedzí na otázku, či vykonané dôkazy, z ktorých správny orgán vychádzal, nie sú pochybné najmä s ohľadom na prameň, z ktorých pochádzajú, alebo pre porušenie niektorej procesnej zásady správneho konania, a ďalej na otázku, či vykonané dôkazy logicky robia vôbec možným skutkový záver, ku ktorému správny orgán dospel. Správny súd pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia a postupu správneho orgánu posudzuje, či správny orgán aplikoval na predmetnú právnu vec relevantný právny predpis. Zákonnosť postupu správny súd skúma na základe rovnakých kritérií ako zákonnosť rozhodnutí.

23. Kasačný súd zistil, že krajský súd v danej veci v procese súdneho prieskumu zákonnosti napadnutého rozhodnutia žalovaného správneho orgánu náležite postupoval v súlade s procesnými pravidlami zákonodarcom nastolenými v prvej a druhej hlave tretej časti Správneho súdneho poriadku, keď súdny prieskum zákonnosti rozhodnutia žalovaného správneho orgánu, napadnutého žalobou, vykonal náležite v zmysle platnej právnej úpravy zákona o službách zamestnanosti v spojení s právnou úpravou ustanovenou v Správnom poriadku a svoju právnu úvahu, na základe ktorej ustálil svoj právny záver, aj náležite odôvodnil.

24. Najvyšší súd po vykonaní súdneho prieskumu napadnutého rozhodnutia žalovaného v spojení s prvostupňovým správnym rozhodnutím a konaní im predchádzajúcich pri aplikácii zákonnej úpravy uvedených právnych predpisov postupom podľa Správneho súdneho poriadku dospel k zhodnému záveru ako krajský súd o dôvodnosti žaloby. Kasačný súd vyhodnotil rozsah a dôvody kasačnej sťažnosti žalovaného vo vzťahu k napadnutému rozsudku krajského súdu po tom, ako sa oboznámil s obsahom administratívneho a súdneho spisu, s námietkami žalovaného uvedenými v kasačnej sťažnosti a s prihliadnutím na § 461 SSP dospel k záveru, že v zásade nezistil dôvod na to, aby sa odchýlil od logických argumentov a relevantných právnych záverov spolu so správnou citáciou dotknutých právnych noriem obsiahnutých v dôvodoch napadnutého rozsudku krajského súdu, ktoré vytvárajú dostatočné východiská pre vyslovenie výroku rozsudku. Kasačný súd na zdôraznenie správnosti a zákonnosti rozsudku správneho súdu uvádza nasledovné.

V.

Právne posúdenie kasačným súdom

25. Podľa čl. 1 ods. 1 veta prvá Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) Slovenská republika je zvrchovaná, demokratický a právny štát.

26. Základom interpretácie a aplikácie čl. 1 ods. 1 ústavy je zabezpečenie materiálneho a nie formálneho právneho štátu. Základnou premisou materiálneho právneho štátu sa prezentuje všeobecná záväznosť práva pre všetkých. To znamená, že štátne orgány, orgány územnej samosprávy, právnické osoby s právomocou rozhodovania o právach a povinnostiach, ako aj každý jednotlivec musí konať tak, ako určuje právny poriadok. Ústavný súd SR princíp materiálneho právneho štátu prezentoval v právnom názore: „V právnom štáte, v ktorom sú ako neoddeliteľné súčasťou okrem iných stelesnené princípy, ako sú právna istota a spravodlivosť (princíp materiálneho právneho štátu), čo možno spoľahlivo vyvodit' z čl. 1 ústavy, sa osobitný dôkaz kladie na ochranu tých práv, ktoré sú predmetom jej úpravy. Povinnosťou všetkých štátnych orgánov je zabezpečiť reálnu možnosť ich uplatnenia tými subjektmi, ktorými boli priznané“ (ÚS 17/1999, Nález z 22. septembra 1999. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu SR 1999, s. 365; zhodne I.ÚS 44/1999, Nález z 13. októbra 1999. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu SR 1999, s. 382, I. ÚS 10/98)“. (I. ÚS 54/02. Nález z 13. novembra 2002. Zbierka

nálezov a uznesení Ústavného súdu SR 2002 - II. polrok, s. 750, nález Ústavného súdu SR č. PL. ÚS 22/06). Judikatúra ústavného súdu tiež kladie dôraz, že v súlade s čl. 1 ods. 1 ústavy s uplatňovaním princípu právnej istoty v právom štáte sa spája požiadavka všeobecnosti, platnosti, trvácnosti, stability, racionálnosti a spravodlivého obsahu právnych noriem; medzi ústavné princípy vlastné právnomu štátu patrí aj zákaz svojvôle v činnosti štátnych orgánov, ako aj zásada primeranosti, resp. proporcionality (m. m. PL. ÚS 1/04).

27. Podľa čl. 2 ods. 2 ústavy štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

28. Podľa čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou.

29. Z uvedeného článku ústavy vyplýva, že výklad a uplatňovanie všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s ústavou. V právnej praxi preto môže v činnosti orgánov aplikujúcich právo dochádzať k situácii, že prameň práva, ktorý je vo formálnom súlade s ústavou nie je interpretovaný ústavne konformným spôsobom, pričom orgány štátu realizujú svoju rozhodovaciu právomoc sú pri výkone svojej moci povinné postupovať v zmysle čl. 2 ods. 2 ústavy, s prihliadnutím na to, že súčasne sú viazané aj právnou úpravou obsiahnutou v medzinárodných zmluvách, ktorými je Slovenská republika viazaná (čl. 7 Ústavy SR) a po vstupe Slovenskej republiky do Európskeho spoločenstva, Európskej únie postupovať tiež v súlade s právne záväznými predpismi Európskeho spoločenstva a Európskej únie. Z citovanej ústavnej úpravy vyplýva, že výklad a uplatňovanie všeobecne záväzných právnych predpisov musia byť v súlade s ústavou. Pozitivistický právny prístup k aplikácii zákonov je preto v činnosti štátnych orgánov modifikovaný ústavne konformným výkladom, ktorý v závislosti od ústavou chránených hodnôt pôsobí reštriktívne alebo extenzívne na dikciu zákonných pojmov. Obsah zákonnej právnej normy nemôže byť interpretovaný izolovane, mimo zmyslu a účelu zákona, cieľa právnej regulácie, ktorý zákon sleduje. Požiadavka na ústavne konformnú aplikáciu a výklad zákona je podmienkou zákonnosti rozhodnutia ako individuálneho správneho aktu.

30. V danej súvislosti kasačný súd dáva tiež do pozornosti rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 341/07, v ktorom ústavný súd uvádza: „Ústavný súd SR už v rámci svojej rozhodovacej činnosti konštatoval, že nevyhnutnou súčasťou rozhodovacej činnosti súdov zahŕňajúcej aplikáciu abstraktných právnych noriem na konkrétne okolnosti individuálnych prípadov je zisťovanie obsahu a zmyslu právnej normy uplatňovaním jednotlivých metód právneho výkladu. Ide vždy o metodologický postup, v rámci ktorého nemá žiadna z výkladových metód absolútnu prednosť, pričom jednotlivé uplatnené metódy by sa mali navzájom dopĺňať a viesť k zrozumiteľnému a racionálne zdôvodnenému vysvetleniu textu právneho predpisu. Pri výklade a aplikácii ustanovení právnych predpisov je nepochybne treba vychádzať najprv z ich doslovného znenia. Súd však nie je doslovným znením zákonného ustanovenia viazaný absolútne. Môže, ba dokonca sa musí od neho (od doslovného znenia právneho textu) odchýliť v prípade, keď to zo závažných dôvodov vyžaduje účel zákona, systematická súvislosť alebo požiadavka ústavne súladného výkladu zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov (čl. 152 ods. 4 ústavy). Samozrejme, že sa v takýchto prípadoch musí zároveň vyvarovať svojvôle (arbitrárnosti) a svoju interpretáciu právnej normy musí založiť na racionálnej argumentácii. V prípadoch nejasnosti alebo nezrozumiteľnosti znenia ustanovenia právneho predpisu (umožňujúceho napr. viac verzií interpretácie) alebo v prípade rozporu tohto znenia so zmyslom a účelom príslušného ustanovenia, o ktorého jednoznačnosti niet pochybnosti, možno uprednostniť výklad e ratione legis pred doslovným gramatickým (jazykovým) výkladom. Viazanosť štátnych orgánov zákonom v zmysle čl. 2 ods. 2 ústavy totiž neznamená výlučnú a bezpodmienečnú nevyhnutnosť doslovného gramatického výkladu aplikovaných zákonných ustanovení. Ustanovenie čl. 2 ods. 2 ústavy nepredstavuje iba viazanosť štátnych orgánov textom, ale aj zmyslom a účelom zákona“.

31. Zo skutkových zistení vyplývajúcich zo súdneho spisu krajského súdu, ktorého súčasťou tvoril administratívny spis, mal kasačný súd preukázať, že v preskúmvanej veci medzi účastníkmi konania je sporný výklad ust. § 68a ods. 3 zákon č. 5/2004 Z. z., ktoré upravuje subjektívnu ako i objektívnu

prekluzívnu lehotu na uloženie pokuty za správny delikt. Skutkový stav zistený správnym orgánom sporným nebol, preto kasačný súd zameral svoju pozornosť k výkladu predmetnej právnej normy.

32. Podľa ust. § 68a ods. 3 zák. č. 5/2004 Z. z., pokutu možno uložiť v lehote jedného roka odo dňa, keď sa ústredie a úrad dozvedeli o porušení týchto povinností, najneskôr však do troch rokov odo dňa, keď došlo k porušeniu.

33. Kasačný súd v súvislosti s trestnou politikou štátu upriamuje pozornosť na to, že vo všeobecnosti právna teória v rámci verejnoprávnej zodpovednosti za protispoločenské konanie rozoznáva trestné činy, priestupky, iné správne delikty, v ďalšej špecifikácii ešte správne disciplinárne delikty a správne delikty poriadkové. Deliktom je len také porušenie povinnosti (konanie alebo opomenutie), ktoré konkrétny zákon takto označuje. Rozlišovacím kritériom medzi jednotlivými druhmi deliktov podľa závažnosti je miera ich typovej spoločenskej nebezpečnosti vyjadrenej v znakoch skutkovej podstaty, u iných správnych deliktov a disciplinárnych deliktov ešte aj okruh subjektov, ktoré sa deliktu môžu dopustiť (výstižne to určuje napr. zákon o priestupkoch). Iné správne delikty sú svojou povahou najbližšie práve priestupkom. V oboch prípadoch ide o súčasť tzv. správneho trestania, o postih správnym orgánom za určité nedovolené konanie (či opomenutie). Je potrebné zdôrazniť, že formálne označenie určitého typu protispoločenského konania a tomu zodpovedajúce zaradenie medzi trestné činy, priestupky, iné správne delikty a z toho vyvedené následky v podobe sankcií, vrátane príslušného konania, pritom či už ide o oblasť súdneho alebo správneho trestania, je len vyjadrením reálnej trestnej politiky štátu, teda reflexia názoru spoločnosti na potrebnú mieru ochrany jednotlivých vzťahov a záujmov. Kriminalizácia, či naopak dekriminalizácia určitého konania nachádza výraz v platnej právnej úprave a v ich zmenách, voľbe procesných nástrojov potrebných k odhaleniu a dokázaniu konkrétnych skutkov, ako aj prítomnosti postihu delikventa.

34. V zmysle judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva treba pojmy „trestné obvinenie“ a „práva a záväzky občianskej povahy“ pokiaľ ide o rozsah aplikovateľnosti čl. 6 ods. 1 Dohovoru vykladať autonómne od ich definovania vo vnútroštátnom právnom poriadku členských štátov dohovoru (pozri napr. rozsudok Neumeister v. Rakúsko z júla 1976).

35. Napokon aj Odporúčanie výboru ministrov č. R(91) pre členské štáty o správnych sankciách, ktoré bolo schválené Výborom ministrov z 13. februára 1991 na 452. zasadnutí zástupcov ministrov, odporúča vládam členských štátov, aby sa vo svojom práve aj praxi riadili zásadami, ktoré vyplývajú z tohto odporúčania. Pokiaľ ide o rozsah pôsobnosti tohto odporúčania, je v ňom uvedené, že sa vzťahuje na správne akty, ktorými sa ukladá postih za správanie, ktoré je v rozpore s uplatniteľnými pravidlami, či už ide o pokuty alebo iné opatrenia trestnej povahy bez ohľadu na to, či majú peňažnú alebo inú povahu. Tieto druhy postihu sa považujú za správne sankcie. Podľa zásady č. 6 tohto odporúčania je nevyhnutné v rámci správneho konania vo veciach správnych sankcií poskytovať okrem záruk spravodlivého správneho konania v zmysle rezolúcie (77)31 aj pevne zavedené záruky v trestnom konaní.

36. Rovnako Najvyšší súd Slovenskej republiky vo svojej rozhodovacej činnosti ustálil, že trestnoprávne princípy sa analogicky aplikujú i v správnom trestaní, a že trestanie za správne delikty (priestupky, správne delikty právnických osôb a správne delikty fyzických osôb - podnikateľov) podlieha obdobnému režimu ako trestný postih za trestné činy (bližšie pozri napr. sp. zn. 3Sžn/68/2004, 3Sž/85/2007, 8Sžo/28/2007, 8Sžo/147/2008).

37. Odporúčanie R (91) 1 zakotvuje princípy, ktoré by sa mali uplatňovať v rámci hmotnoprávnej i procesnoprávnej úpravy administratívnoprávneho trestania právnických a fyzických osôb za správne delikty univerzálne, t. j. bez ohľadu na to, o akú právnu kategóriu správneho deliktu podľa vnútroštátneho právneho poriadku členského štátu Rady Európy ide. Medzi tieto princípy o.i. patrí aj princíp postihu za protiprávne správanie v primeranej lehote. Táto požiadavka vyplýva aj z čl. 6 ods. 1 Dohovoru („každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola v primeranej lehote prejednaná“). Predmetný princíp má hmotnoprávny aspekt (zakotvenie zákonných lehôt, ktorých márne uplynutie spôsobuje zánik zodpovednosti osoby za správny delikt alebo zákonných lehôt, v ktorých musí byť správne konanie o

delikte začaté), ako aj procesnoprávny aspekt (požiadavka na rýchlosť skončenia správneho konania o uložení sankcie za správny delikt). Primeranosť lehoty by sa mala podľa vysvetľujúceho memoranda k odporúčaniu R (91) 1 odvíjať od významu verejného záujmu chráneného zákonom. Vzhľadom na stupeň spoločenskej nebezpečnosti správnych deliktov by mala byť kratšia, než pri trestnoprávnej zodpovednosti.

38. Vychádzajúc z princípu postihu za protiprávne správanie v primeranej lehote obsiahnutého v odporúčaní Výboru ministrov R (91) 1 o správnych sankciách, ktorý je vyjadrený v ust. § 68a ods. 3 zákona o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov a ktorý upravuje subjektívnu a objektívnu prekluzívnu lehotu, do uplynutia ktorej je správny orgán povinný rozhodnúť (jej hmotnoprávny aspekt) a zároveň je vyjadrením zákonnej požiadavky rýchlosti správneho konania ako jej procesnoprávneho aspektu, kasačný súd dospel k zhodnému záveru ako i krajský súd, že subjektívna prekluzívna lehota nebola v predmetnom správnom konaní zachovaná.

39. V danej súvislosti kasačný súd dáva do pozornosti žalovaného, že lehoty ako také vyjadrujú zákonnú potrebu z procesného hľadiska ukončiť konanie o delikte v primeranej lehote, nakoľko len tak možno zachovať v rámci administratívnej zodpovednosti účel sankcie, ktorým je jej včasné uloženie, keďže po dlhom čase stráca funkciu individuálnej i generálnej prevencie s neblahým dopadom aj na silu a spoľahlivosť dôkazných prostriedkov. Zároveň vyjadrujú aj princíp právnej istoty, nakoľko jej márnym uplynutím nie je možné sankciu za porušenie právnej povinnosti uložiť a správny orgán by mal na uvedené prihliadať z úradnej moci.

40. Zákon o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov vo svojom ustanovení § 68a ods. 3 upravuje jednak subjektívnu lehotu a jednak objektívnu lehotu. V rámci subjektívnej lehoty zákon ukladá správne orgánu povinnosť začať konanie a uložiť pokutu do jedného roka odo dňa, kedy správny orgán zistil porušenie povinnosti. V rámci objektívnej lehoty je vyjadrená požiadavka ukončiť správne konanie najneskôr do troch rokov odo dňa kedy došlo k porušeniu povinnosti. Subjektívna lehota plynie v rámci objektívnej lehoty, ktorej uplynutím nemožno sankciu za porušenie právnej povinnosti uložiť napriek tomu, že by sa správny orgán o jej porušení dozvedel napríklad tesne pred uplynutím objektívnej lehoty, nakoľko správne konanie je potrebné v prekluzívnej lehote nielen začať, ale aj právoplatne skončiť. Pre začiatok plynutia objektívnej prekluzívnej lehoty, je rozhodujúci moment, kedy došlo k porušeniu povinnosti a pre začiatok plynutia subjektívnej lehoty je rozhodujúce, kedy sa správny orgán o tomto porušení dozvedel. Lehoty majú hmotnoprávny charakter.

41. Zo skutkových zistení vyplývajúcich z obsahu spisu je zrejmé, že prvostupňový správny orgán sa o porušení povinností zo strany žalobcu dozvedel na základe kontrolných zistení spísaných v protokole o výsledku kontroly zo dňa 3.11.2014 a teda lehota na uloženie sankcie začala plynúť dňa 3.11.2014. Kasačný súd sa nestotožnil s názorom žalovaného, že lehota začína plynúť odo dňa skočenia kontroly t.j. od prerokovania protokolu. Práve začiatok plynutia subjektívnej prekluzívnej lehoty „núti“ správny orgán konať a vo veci rozhodnúť, pričom je takýto postup aj v záujme účastníka konania. Pre účely začatia plynutia subjektívnej prekluzívnej lehoty z citovaného ustanovenia vyplýva, že na začatie jej plynutia postačuje vedomosť správneho orgánu o porušení povinnosti nie samotné porušenie. Napokon uvedený právny názor formuloval Najvyšší súd SR už vo svojom rozhodnutí sp. zn. 4Sžf/11/2010 zo dňa 18. novembra 2010. Pokiaľ žalovaný poukazoval na zákon 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, z ktorého vyplýva iný začiatok plynutia subjektívnej prekluzívnej lehoty (§ 19 ods. 4 cit. zákona, pokutu podľa odsekov 1 a 2 možno uložiť do dvoch rokov odo dňa prerokovania protokolu a najneskôr do troch rokov odo dňa, keď bola porušená povinnosť), uvedené nie je pre danú vec právne významné a to z toho dôvodu, že na sankcionovanie za správny delikt zistený pri kontrolnej činnosti u žalobcu, za ktorý mu aj následne bola uložená sankcia, bolo porušenie povinnosti vyplývajúcej mu z ust. § 29 ods. 1 zákona č. 5/2004 Z. z. a nie povinnosti vyplývajúcej mu z pôsobnosti zákona o inšpekcii práce. Už z gramatického výkladu oboch zmienených ustanovení je zřejmý rozdiel v momente, na ktorý zákonodarca naviazal začatie plynutia subjektívnej prekluzívnej lehoty.

42. Kasačný súd sa nestotožnil ani s názorom žalovaného ohľadne konca subjektívnej prekluzívnej lehoty, kedy podľa jeho názoru postačuje, aby bola prvostupňovým orgánom uložená pokuta, keďže v druhom stupni správny orgán nerozhoduje o uložení pokuty, ale preskúmava rozhodnutie, ktorým už pokuta uložená bola. K uvedenému kasačný súd konštatuje, že pokiaľ vychádzame z hmotnoprávneho aspektu postihu za protiprávne správanie v primeranej lehote, tak márne uplynutie subjektívnej (prekluzívnej) lehoty spôsobuje zánik zodpovednosti osoby za správny delikt. Prvostupňové ako i druhostupňové správne konanie predstavujú jeden celok, preto by malo byť správne konanie právoplatne ukončené v danej lehote, čo je v konečnom dôsledku vyjadrením procesnoprávneho aspektu princípu postihu za protiprávne správanie v primeranej lehote ako požiadavky na rýchlosť skončenia správneho konania o uložení sankcie za správny delikt. Na podporu uvedeného kasačný súd upriamuje pozornosť na judikatúru najvyššieho súdu (napr. Najvyšší súd Slovenskej republiky vo svojom rozhodnutí sp. zn. 5Sžf/47,48/2013 sa stotožnil s názorom krajského súdu o povinnosti právoplatne uložiť sankciu, ..“aby sankcia splnila účel sledovaný zákonom a to postihovať porušovateľa zákona a súčasne pôsobiť preventívne, tak sankcia musí byť aj právoplatne uložená.“). Kasačný súd dáva tiež do pozornosti žalovaného rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 7Sžo/47/2016, z ktorého taktiež vyplýva, že ...“Za uloženie sankcie za správny delikt možno považovať len také rozhodnutie, ktoré je už v zásade konečné a ktorým bola právoplatne uložená povinnosť plniť.“ Na základe vyššie uvedeného možno zhodne s názorom krajského súdu uzavrieť, že tým, že žalovaný rozhodol v druhom stupni dňa 18.11.2015, pričom subjektívna prekluzívna lehota na uloženie sankcie začala plynúť dňa 3.11.2014, rozhodol po jej márnom uplynutí.

43. Z rozhodnutí citovaných v rozsudku krajského súdu, ako i citovaných vyššie je zrejmé, že najvyšší súd zachováva pomerne konštantnú judikatúru vo vzťahu k začatiu plynutia subjektívnych lehôt ako i povinnosti správneho orgánu právoplatne ukončiť správne konania v danej lehote, z ktorých dôvodov kasačný súd námietku žalovaného o odklone od ustálenej rozhodovacej praxe nepovažoval za dôvodnú. Na uvedenom závere nemení ani poukazovanie žalovaného na rozhodnutia Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3 Sžf/35/2010 a 6Sžf/66/2012, ktoré napokon nemožno na prejednávajúcu vec ani vzťahovať. Predmetom konania vedeného na najvyššom súde pod sp. zn. 6Sžf/66/2012 bolo preskúmanie zákonnosti rozhodnutia Colného riaditeľstva SR o dodatočnom výmere cla, nie administratívneho trestania a taktiež z rozhodnutia NS SR sp. zn. 3Sžf/35/2010 vyplýva, že predmetom konania síce bolo uloženie sankcie za nesplnenie povinnosti, avšak potom ako bola sankcia právoplatne uložená správnym orgánom, došlo zo strany súdu k zrušeniu druhostupňového rozhodnutia, preto súd formuloval svoje závery vo vzťahu k spočítaniu lehoty. Kasačný súd v tejto súvislosti zdôrazňuje, že povinnosťou správneho súdu ako i kasačného súdu, je zaoberať sa každou vecou samostatne a posudzovať zákonnosť preskúmaného rozhodnutia žalovaného správneho orgánu individuálne a pokiaľ sú tieto rozhodnutia predmetom súdneho prieskumu, nezávisle od iných rozhodnutí súdu v obdobných veciach.

44. Vychádzajúc zo skutkových okolností posudzovaného prípadu, poukazom na právne závery uvedené vyššie, najvyšší súd v danej veci považoval námietky žalovaného uvedené v kasačnej sťažnosti proti rozsudku krajského súdu o nesprávnom právnom posúdení veci krajským súdom podľa § 440 písm. g/ SSP a že krajský súd sa odklonil od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu podľa § 440 ods. 1 písm. h) SSP, za nedôvodné, ktoré neboli spôsobilé spochybniť vecnú správnosť napadnutého rozhodnutia správneho súdu a jeho súladnosť so zákonom. Kasačný súd z uvedených dôvodov kasačnej sťažnosti žalovaného nevyhovel. Kasačnú sťažnosť žalovaného podanú proti napadnutému rozsudku krajského súdu podľa § 461 SSP zamietol.

45. O náhrade trov kasačného konania rozhodol Najvyšší súd Slovenskej republiky tak, že žalobcovi, ako úspešnému účastníkovi konania o kasačnej sťažnosti, nárok na náhradu trov tohto konania priznal (§ 467 ods. 1 SSP v spojení s podľa § 167 ods. 1 SSP). V zmysle § 175 ods. 2 SSP v spojení s dôvodovou správou k § 467 SSP (teleologický výklad) o výške náhrady trov konania bude rozhodnuté samostatným uznesením krajského súdu.

46. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky jednohlasne (§ 3 ods. 9 veta tretia zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom od

1. mája 2011).

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku opravný prostriedok nie je prípustný.