

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 9Sžsk/134/2018
Identifikačné číslo spisu: 1016201148
Dátum vydania rozhodnutia: 24.04.2019
Meno a priezvisko: JUDr. Judita Kokolevská
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2019:1016201148.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Judity Kokolevskej a členiek senátu JUDr. Viery Nevedelovej a JUDr. Zdenky Reisenauerovej, v právnej veci žalobcu: Work Service Slovakia, s. r. o., Škultétyho 1, Bratislava, IČO: 36830151, zastúpený: JUDr. Eva Senáriková, advokátka, Ružová dolina 8, Bratislava, proti žalovanému /sťažovateľ/: Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny, Špitálska 8, Bratislava, o zrušení povolenia na vykonávanie činnosti agentúry dočasného zamestnávania, o kasačnej sťažnosti žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave, č. k. 2S/142/2016-33 zo dňa 08.02.2017 takto

rozhodol:

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

Žalobca m á p r á v o na plnú náhradu trov kasačného konania.

Odôvodnenie

1. Krajský súd v Bratislave napadnutým rozsudkom rozhodnutie generálneho riaditeľa Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny č. ÚPS/US1/KGRaVSU/BEZ/2016/12757 č. záznamu 2016/71798 zo dňa 09.05.2016 a rozhodnutie Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny, odboru sprostredkovateľských služieb č. 2015/152131/19649/OSS zo dňa 30.09.2015 zrušil a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie. Žalovaného zaviazal na plnú náhradu trov konania žalobcu.

2. Krajský súd uviedol, že žalobca sa domáhal preskúmania zákonnosti vyššie uvádzaných rozhodnutí, ktorými generálny riaditeľ potvrdil rozhodnutie žalovaného o zrušení povolenia vydaného žalobcovi na vykonávanie činnosti agentúry dočasného zamestnávania. Dôvodom zrušenia povolenia bolo nesplnenie si povinnosti žalobcu podľa § 31 ods. 1 písm. f/ 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 v zamestnanosti“) poskytnúť žalovanému správu o svojej činnosti za kalendárny rok 2014 do 31. marca nasledujúceho kalendárneho roka 2015.

3. Krajský súd pri posudzovaní postupu žalovaného pri aplikácii druhu trestu voči žalobcovi prihliadol k nespornej skutkovej okolnosti, že žalobca predmetnú správu o činnosti za rok 2014 žalovanému predložil

po zákonnej lehote avšak v rozsahu a členení, ako je upravené v predpísanom vzore tlačiva správy, čím zákonom sledovaný cieľ - verejný záujem - informovanie a zhromaždenie údajov o činnosti agentúry - naplnil a hodnotil tiež otázku využitia princípu proporcionality, ku ktorej je potrebné prihliadnúť aj v zmysle nálezov ústavného súdu, cit. "... aby aj pri zásahu orgánu verejnej moci do základných práv účastníka (vrátane práva na podnikanie), uskutočňované na základe zákona, boli dopady vždy minimalizované na čo najnižšiu rozumnú mieru a aby správny orgán šetril zmysel a podstatu týchto práv...".

4. Krajský súd uviedol, že „... Zákon v tej podobe, ako ho (z pochopiteľných dôvodov) interpretuje žalovaný, zakladá podľa názoru súdu taký stav, ktorý je nutné preklenúť ústavne konformným výkladom relevantných ustanovení zákona o zamestnanosti (čl. 154 ods. 2 Ústavy SR). Za týchto okolností považoval krajský súd žalovaným uplatnený výklad zákona vedúci k zrušeniu povolenia na vykonávanie činnosti agentúry dočasného zamestnávania za neprimeraný zásah do právneho postavenia žalobcu, ktorý nie je nevyhnutný v demokratickej spoločnosti na dosiahnutie sledovaného cieľa. Je treba si uvedomiť, že zrušenie povolenia by si vo svojich dôsledkoch u žalobcu vyžiadalo nutnosť ukončenia všetkých existujúcich pracovných pomerov so zamestnancami a uspokojenie nárokov zamestnancov i zmluvných partnerov žalobcu z toho vyplývajúcich, ako aj faktické ukončenie podnikania v tejto oblasti, a to minimálne na dobu troch rokov, pretože nové povolenie na vykonávanie činnosti agentúry možno udeliť najskôr po uplynutí troch rokov od zrušenia predchádzajúceho povolenia. Z tohto pohľadu je napadnuté rozhodnutie pre žalobcu likvidačné. Takýto zásah do ústavne garantovaného práva na podnikanie (čl. 35 ods. 1 Ústavy SR), ktorý je priamym dôsledkom oneskoreného splnenia informačnej povinnosti, považoval súd za krajne nespravodlivý a najmä neprimeraný cieľu, ktorý sa sledoval predmetnou právnou úpravou.“

5. Podľa krajského súdu „na dosiahnutie účelu predmetných ustanovení zákona má žalovaný k dispozícii inštitút pozastavenia činnosti agentúry dočasného zamestnávania do odstránenia nedostatkov, ktorý by mal predchádzať začatiu konania o zrušení povolenia. Je treba tiež pripomenúť, že pre prípad predloženia správy o činnosti agentúry po zákonom stanovenej lehote je správny orgán oprávnený toto porušenie zákona sankcionovať uložením pokuty podľa § 68a ods. 1 písm. a/ zákona o službách v zamestnanosti.“

6. Z uvedených dôvodov krajský súd rozhodnutia žalovaného pre nesprávne právne posúdenie veci zrušil a vrátil mu vec na ďalšie konanie (§ 191 ods. 1 písm. c/ Správny súdny poriadok „SSP“).

7. Proti tomuto rozsudku žalovaný včas podal kasačnú sťažnosť z dôvodu, že krajský súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci, že sa odklonil od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu a nerešpektoval záväzný právny názor, vyslovený v zrušujúcom rozhodnutí o kasačnej sťažnosti (§ 440 ods. 1 písm. g/ až i/ SSP). Uviedol, že povinné zrušenie povolenia na vykonávanie činnosti agentúry dočasného zamestnávania je ex lege viazané na vznik niektorého z troch zákonodarcom stanovených prípadov. Jedným z nich je neposkytnutie správy o činnosti agentúry za uplynulý kalendárny rok na predpísanom tlačive v termíne do 31. marca nasledujúceho kalendárneho roka. Žalovaný považoval predmetné ustanovenie zákona o službách zamestnanosti za jednoznačné a uviedol, že pri rozhodovaní nemá možnosť voľnej úvahy, a preto bol povinný vyvodiť voči žalobcovi dôsledky za porušenie jeho zákonnej povinnosti. Uviedol, že v zmysle zákona o službách zamestnanosti, nie je možné uložiť za porušenie predmetnej povinnosti (neposkytnutie správy) pokutu v zmysle ustanovenia § 68a ods. 1 písm. a/ cit. zákona, nakoľko v danom prípade sa nejednalo o správny delikt. Súd preto nesprávne právne posúdil predmetnú vec, keď dôvodil možným uložením pokuty, prípadne pozastavením činnosti agentúry dočasného zamestnávania, nakoľko zákon v žiadnom zo svojich ustanovení iný zákonný postup neumožňuje. Navrhol preto, aby najvyšší súd rozsudok krajského súdu zmenil tak, že ho zruší a vec mu vráti na ďalšie konanie.

8. Žalobca vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti navrhol rozsudok krajského súdu potvrdiť a priznať mu právo na náhradu trov kasačného konania.

9. Dňom 01.07.2016 nadobudol účinnosť zákon č. 162/2015 Z. z. „SSP“. V zmysle § 491 ods. 1 SSP,

ak nie je ďalej ustanovené inak, platí tento zákon aj na konania začaté podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „OSP“) predto dňom nadobudnutia jeho účinnosti. V danom prípade tak bolo potrebné v konaní postupovať podľa ustanovení nového procesného predpisu.

10. Najvyšší súd Slovenskej republiky ako kasačný súd (§ 11 písm. g/ SSP) preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu, v súlade s § 455 SSP bez pojednávania, a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť žalovaného nie je dôvodná.

11. Medzi účastníkmi nebol sporný skutkový stav, súd preto vychádzal z totožného, ako bol zistený a popísaný v rozhodnutí žalovaného i v rozsudku krajského súdu. Spornou bola len právna otázka výkladu a aplikácie ustanovení § 31 ods. 1 písm. f/ a § 31 ods. 2 písm. b/ zákona o službách v zamestnanosti. Ako vyplýva z vyššie uvedeného, sťažovateľ má za to, že neposkytnutím správy o činnosti agentúry za uplynulý kalendárny rok na predpísanom tlačive v termíne do 31. marca nasledujúceho kalendárneho roka došlo zo strany žalobcu k nezákonnému postupu, ktorého dôsledkom môže byť len zrušenie povolenia vydaného žalobcovi na vykonávanie činnosti agentúry dočasného zamestnávania. Súd má naopak za to, že pri sledovaní primeranosti zásahu verejnej správy do sledovaného cieľu ochrany a teste proporcionality preváži záujem ochrany základných práv účastníka (vrátane práva na podnikanie) nad verejným záujmom - prehľad o činnosti danej agentúry, a že by táto skutočnosť mala byť zohľadnená v ďalšom konaní.

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

13. 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.

14. Ústavný súd SR princíp materiálneho právneho štátu prezentoval v právnom názore: „V právnom štáte, v ktorom sú ako neoddeliteľné súčasť 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 22.09.1999. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu SR 1999, s. 365; zhodne I. ÚS 44/1999, Nález z 13.10.1999. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu SR 1999, s. 382, I. ÚS 10/98)“. (I. ÚS 54/02, Nález z 13.11.2002. 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).

15. 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.

16. 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.

17. Z uvedeného článku ústavy vyplýva, že výklad a uplatňovanie všeobecne záväzných právnych predpisov musí 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. Mocenské 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, Európskej únie.

18. Najvyšší súd Slovenskej republiky už vo svojom rozhodnutí zo dňa 24.10.2018, sp. zn. 7Sžk/25/2017 zdôraznil, že cit.: „všeobecné súdy (správne súdy) sú povinné jednotlivé ustanovenia interpretovať a aplikovať vždy z pohľadu účelu a zmyslu ochrany ústavou garantovaných základných práv a slobôd, teda musia v prípade viacerých interpretačných alternatív zvoliť tú, ktorá je ústavne konformnejšia. V danom prípade krajský súd pri preskúvaní zákonnosti napadnutého rozhodnutia správne dbal na princípy právneho štátu a nevykladal relevantné ustanovenie tak ako žalovaný, prísne formalisticky. Súdu prislúcha, aby sa zaoberal otázkou, či mechanická a formalistická aplikácia zákona bez ohľadu na zmysel a účel záujmu chráneného právnou normou, nemôže priniesť absurdné následky a v prípade, že tomu tak je, aby takúto interpretáciu zákona odmietol a zvolil výklad v duchu zákona. Čisto formálna aplikácia ustanovení zo strany žalovaného za daného skutkového stavu nie je ústavne udržateľná a vedie k neprimerane prísne uplatňovaniu práva, vybočujúc zo zmyslu a účelu zákonodarcom sledovaného v uvedenej právnej norme.“

19. Cieľom zákona č. 5/2004 Z. z. je najmä určiť právny rámec pre poskytovanie služieb zamestnanosti, ich štruktúru a obsah činnosti jednotlivých súčastí štruktúry, zjednodušiť administratívu, skvalitniť a spružniť výkon poskytovaných služieb zamestnanosti, a tým prispieť k zvýšeniu pružnosti trhu práce, k zvýšeniu efektivity a k spríhľadneniu využitia verejných prostriedkov a prostriedkov zo zdrojov EÚ. Cieľom novely, ktorá zaviedla sankciu za nesplnenie povinnosti predkladať správu o činnosti agentúry dočasného zamestnávania na tlačive predpísanom ústredím bolo umožniť jednotné hodnotenie činnosti agentúr dočasného zamestnávania. Táto povinnosť predkladať správu o činnosti agentúry zákon o službách zamestnanosti ukladal aj pred spomínanou novelou avšak bez sankcie, pričom novelou č. 96/2013 Z. z. zákona o službách zamestnanosti jej nepredloženie má za následok zrušenie povolenia na vykonávanie činnosti agentúry dočasného zamestnávania. Najvyšší súd v zhode s názorom krajského súdu zrušenie povolenia z dôvodu nepredloženia správy o činnosti agentúry nie vôbec, ale včas nepovažuje za nevyhnutné na dosiahnutie sledovaného cieľa. Verejný záujem na zhromaždení údajov o činnosti agentúr dočasného zamestnávania za predchádzajúci kalendárny rok, ktorý bol bezpochyby cieľom stanovenia predmetnej povinnosti, bol v plnom rozsahu naplnený. Krajský súd správne poukázal na nevyvážený vzťah medzi zvoleným prostriedkom a cieľom sledovaným zákonodarcom berúc do úvahy dôsledky vyvolané zrušením povolenia, čo by u žalobcu vyvolalo nutnosť napr. ukončenia všetkých existujúcich pracovných pomerov so zamestnancami a uspokojenie nárokov zamestnancov a zmluvných partnerov žalobcu z toho vyplývajúcich.

20. S prihliadnutím na okolnosti daného prípadu, kedy si žalobca povinnosť predložiť správu o činnosti agentúry splnil dňa 11.05.2015 (po lehote) možno aj podľa názoru najvyššieho súdu považovať zrušenie povolenia na vykonávanie činnosti agentúry zo strany žalovaného za zjavne neprimeraný a nie nevyhnutný na dosiahnutie zákonodarcom sledovaného cieľa.

21. S tvrdením sťažovateľa, že v tomto prípade nemohol uložiť žalobcovi za porušenie povinnosti uvedenej v ustanovenia § 31 ods. 1 písm. f/ zákona pokutu podľa ustanovenia § 68a ods. 1 písm. a/ zákona sa najvyšší súd stotožnil, nakoľko z ustanovenia § 68a ods. 1 písm. a/ zákona vyplýva, že pokutu ústredie uloží za porušenie iných povinností ... ak tento zákon neustanovuje inak, pričom zákon výslovne porušenie uvedenej povinnosti sankcionuje práve zrušením povolenia na vykonávanie činnosti agentúry dočasného zamestnávania. Najvyšší súd však aj uvedenú rigoróznú sankciu považuje za správne trestanie vo veci zisteného správneho deliktu.

22. Najvyšší súd po vyhodnotení kasačných dôvodov žalovaného vo vzťahu k napadnutému rozsudku

krajského súdu a vo vzťahu k obsahu súdneho a pripojeného administratívneho spisu konštatuje, že nezistil dôvod na to, aby sa v zásade odchyľil od logických argumentov a relevantných právnych záverov vo veci samej, spolu so správnym poukazom na právnu úpravu vzťahujúcu sa k predmetu konania, uvedených v odôvodnení napadnutého rozsudku krajského súdu, ktoré vytvárajú dostatočné právne východiská pre vyslovenie výroku napadnutého rozsudku.

23. Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti kasačný súd kasačnú sťažnosť žalovaného podľa ust. § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

24. O náhrade trov kasačného konania rozhodol Najvyšší súd Slovenskej republiky tak, že žalobcovi, ktorý v tomto konaní mal úspech, ich náhradu priznal v zmysle § 467 ods. 1 SSP v spojení s § 167 ods. 1 SSP.

25. Toto rozhodnutie prijal senát pomerom hlasov 3:0.

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku opravný prostriedok nie je prípustný.