

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 7Sžk/25/2017
Identifikačné číslo spisu: 1016200874
Dátum vydania rozhodnutia: 24.10.2018
Meno a priezvisko: JUDr. Zdenka Reisenauerová
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2018:1016200874.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Zdenky Reisenauerovej a z členiek senátu JUDr. Violy Takáčovej, PhD. a JUDr. Eriky Čanádyovej, v právnej veci žalobcu: D.I.SEVEN Services, spol. s r.o., Miletičova 14, Bratislava, IČO: 35 855 916, zastúpený: JUDr. Ján Polomský, advokát, Miletičova 21, Bratislava, proti žalovanému: Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny, Špitálska 8, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia generálneho riaditeľa Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny číslo spisu: ÚPS/ÚS1/KGRaVSÚ/BEZ/2016/12670 č. záznamu 2016/71256 zo dňa 09.05.2016, o kasačnej sťažnosti žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č.k. 2S/111/2016-65 zo dňa 8. februára 2017, jednomyseľne, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave, č. k. 2S/111/2016-65 zo dňa 8. februára 2017 z a m i e t a .

Žalobcovi p r i z n á v a právo na náhradu trov kasačného konania.

Odôvodnenie

I.

Rozhodnutie krajského súdu

1. Krajský súd v Bratislave napadnutým rozsudkom č. k. 2S/111/2016-65 zo dňa 8. februára 2017 rozhodnutie generálneho riaditeľa Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny č. spisu: ÚPS/ÚS1/KGRaVSÚ/BEZ/2016/12670 č. záznamu 2016/71256 zo dňa 09.05.2016 v spojení s prvostupňovým rozhodnutím Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny, odboru sprostredkovateľských služieb č. 2015/50296/11993/OSS zo dňa 30.03.2015 podľa ust. § 191 ods. 1 písm. c/ S.s.p zrušil a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie. Žalobcovi priznal plnú náhradu trov konania.

2. Z predloženého administratívneho spisu žalovaného krajský súd zistil, že dňa 15.05.2014 žalovaný doručil žalobcovi upovedomenie o začatí správneho konania vo veci nesplnenia povinnosti podľa § 31 ods. 1 písm. f/ zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých

zákonov (ďalej len zákon o službách v zamestnanosti), s výzvou na vyjadrenie sa k veci. Žalobca v nasledujúci deň 16.05.2014 odoslal žalovanému správu o vykonávaní činnosti agentúry dočasného zamestnávania za rok 2013 na predpísanom tlačive zverejnenom na webovej stránke Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny (www.upsvar.sk), spolu so sprievodným listom, v ktorom uviedol, že správa nebola žalovanému doručená do 31.03.2014 administratívnym nedopatrením. Uvedené listiny boli podľa prezenčnej pečiatky Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny doručené žalovanému dňa 20.05.2014.

3. Z obsahu administratívneho spisu ďalej zistil, že dňa 30.03.2015 vydal žalovaný (odbor sprostredkovateľských služieb) rozhodnutie č. 2015/50296/11993/OSS, ktorým v zmysle § 31 ods. 1 písm. f/ a ods. 2 písm. b/ zákona o službách v zamestnanosti zrušil žalobcovi povolenie na vykonávanie činnosti agentúry dočasného zamestnávania, vydané rozhodnutím Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny č. AA/2006/15963/60414 zo dňa 24.11.20006 (v znení neskorších zmien a doplnkov) pre nesplnenie povinnosti poskytnúť žalovanému správu o svojej činnosti za rok 2013 v zákonom stanovenej lehote. Žalovaný v dôvodoch rozhodnutia poučil žalobcu, že agentúre dočasného zamestnávania, ktorej bolo zrušené povolenie na vykonávanie činnosti v zmysle § 31 ods. 2 zákona o službách v zamestnanosti, ústredie vydá nové povolenie na vykonávanie činnosti najskôr po uplynutí troch rokov od zrušenia predchádzajúceho povolenia. Proti uvedenému rozhodnutiu podal žalobca odvolanie, ktorého dôvody sa prakticky zhodujú s dôvodmi žaloby. Generálny riaditeľ Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny Bratislava rozhodnutím zo dňa 09.05.2016 (č. spisu UPS/US1/KGRaVSU/BEZ/2016/12670 č. záznamu 2016/71256) zamietol odvolanie žalobcu proti rozhodnutiu správneho orgánu prvého stupňa zo dňa 30.03.2015 a toto rozhodnutie potvrdil.

4. Krajský súd zákonnosť preskúmaného rozhodnutia žalovaného správneho orgánu preskúmal v intenciách ustanovení zákona č. 5/2004 Z. z., citujúc právnu úpravu ustanovenú v § 31 ods. 1 písm. f/, § 31 ods. 2, 3 citovaného zákona, postupom podľa ustanovení tretej časti prvej hlavy zákona č. 162/2015 Z. z. Správneho súdneho poriadku (ďalej aj S.s.p.) a dospel k záveru, že žaloba je dôvodná, a preto napadnuté rozhodnutie žalovaného zrušil podľa § 191 ods. 1 písm. c/ S.s.p.

5. Krajský súd žalovaným uplatnený výklad zákona vedúci k zrušeniu povolenia na vykonávanie činnosti agentúry dočasného zamestnávania považoval za neprimeraný zásah do právneho postavenia žalobcu, ktorý nie je nevyhnutný v demokratickej spoločnosti na dosiahnutie sledovaného cieľa. Uvedené odôvodnil tým, 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 podľa názoru krajského súdu 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. Na podporu poukázal na nálezy Ústavného súdu SR, sp. zn. PL. ÚS 37/99, PL. ÚS 9/2014-63 zo dňa 12.11.2014).

6. Krajský súd bol toho názoru, že žalovaný vychádzal z nesprávneho právneho posúdenia veci, keď doslovným nasledovaním aplikovaných ustanovení zákona o zamestnanosti dospel k záveru, že nepredloženie správy o činnosti agentúry dočasného zamestnávania za kalendárny rok 2013 do 31. marca nasledujúceho kalendárneho roka 2014 musí za každých okolností viesť k zrušeniu povolenia vydaného žalobcovi na vykonávanie činnosti agentúry. Princíp proporcionality totiž vyžaduje, aby zásahy orgánu verejnej moci do základných práv účastníka (vrátane práva na podnikanie), uskutočňované na základe zákona, boli vždy minimalizované na čo najnižšiu rozumnú mieru, a aby správny orgán šetril zmysel a podstatu týchto práv. Na podporu poukázal krajský súd na nálezy Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 67/07 zo 6. februára 2008, PL. ÚS 3/00, I. ÚS 4/02, I. ÚS 36/02 alebo I. ÚS 193/03.

7. Skonštatoval, že žalovaný takto nepostupoval a do práva žalobcu na legálne podnikanie v oblasti

výkonu činnosti agentúry dočasného zamestnávania zasiahol tým najtvrdším spôsobom, teda odňatím štátneho povolenia, bez ktorého nemožno túto činnosť vykonávať. Mal za to, že zákon v tej podobe, ako ho (z pochopiteľných dôvodov) interpretuje žalovaný, zakladá taký stav, ktorý je nutné preklenúť ústavne konformným výkladom relevantných ustanovení zákona o zamestnanosti (čl. 154 ods. 2 Ústavy SR).

8. Krajský súd bol toho názoru, že 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. Pripomenul, 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.

9. Krajský súd dospel k záveru, že napadnuté rozhodnutie vychádza z nesprávneho právneho posúdenia preto postupoval podľa ust. § 191 ods. 1 písm. c/ S.s.p. tak, že zrušil obe rozhodnutia správnych orgánov.

10. O náhrade trov konania rozhodol krajský súd podľa § 167 ods. 1 Správneho súdneho poriadku tak, že priznal žalobcovi, voči žalovanému právo na úplnú náhradu dôvodne vynaložených trov konania vzhľadom ku skutočnosti, že žalobca mal vo veci plný úspech. Podľa § 175 ods. 2 Správneho súdneho poriadku o výške náhrady trov konania rozhodne správny súd po právoplatnosti rozhodnutia, ktorým sa konanie končí samostatným uznesením, ktoré vydá súdny úradník.

II.

Kasačná sťažnosť žalovaného

11. Proti uvedenému rozsudku krajského súdu podal žalovaný kasačnú sťažnosť. Navrhoval, aby najvyšší súd napadnutý rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 2S/111/2016-65 zo dňa 8. februára 2017 zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

12. V dôvodoch kasačnej sťažnosti žalovaný namietal, že krajský súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci (ust. § 440 ods. 1 písm. g/ S.s.p.)

13. Žalovaný poukazom na ust. § 31 ods. 1 písm. f/ ako i § 32 ods. 2 písm. b/ zákona o službách zamestnanosti opätovne uviedol, že povinné zrušenie povolenia na vykonávanie činnosti agentúry dočasného zamestnávania zo strany Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny je ex lege viazané na vznik niektorého z troch zákonodarcom stanovených prípadov. Zdôraznil, že ústredie musí zrušiť povolenie na vykonávanie činnosti agentúry dočasného zamestnávania, ak agentúra dočasného zamestnávania naplnila niektorú z alternatív uvedených v písm. a/ až c/ zákona.

14. Taktiež poukazom na ust. § 68a ods. 1 zákona uviedol, že v zmysle zákona o službách zamestnanosti, nie je možné uložiť za porušenie predmetnej povinnosti (neposkytnutie správy) pokutu v zmysle ust. § 68a ods. 1 písm. a/ zákona, nakoľko v danom prípade sa nejednalo o správny delikt.

15. Žalovaný považuje predmetné ustanovenia zákona o službách zamestnanosti za jednoznačné a uviedol, že nemá možnosť voľnej úvahy pri rozhodovaní o porušení zákonom stanovených povinností agentúry dočasného zamestnávania, pričom prvostupňový správny orgán ako i žalovaný boli v zmysle vyššie citovaných ustanovení zákona o službách zamestnanosti povinní vyvodiť dôsledky voči agentúre dočasného zamestnávania za porušenie jej zákonnej povinnosti a teda zrušiť povolenie na vykonávanie činnosti agentúry, nakoľko inú alternatívu zákon nepripúšťa. 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.

16. Žalovaný záverom skonštatoval, že žiadnym spôsobom nezasiahol do práva na podnikanie fyzickej osobe, ale v zmysle platnej legislatívy zrušil povolenie na vykonávanie činnosti agentúry dočasného zamestnávania pre žalobcu, nakoľko táto si nespĺnila zákonnú povinnosť, ktorú zákon o službách zamestnanosti sankcionuje zrušením povolenia.

III.

Vyjadrenie žalobcu ku kasačnej sťažnosti žalovaného

17. Žalobca sa ku kasačnej sťažnosti žalovaného vyjadril písomným podaním doručeným súd dňa 28.04.2017. Napadnutý rozsudok krajského súdu považoval za správny, riadne a racionálne zdôvodnený podporený judikatúrou Ústavného súdu SR.

18. Mal za to, že právne posúdenie predkladané žalovaným pri výklade ust. § 31 ods. 2 písm. b/ zák. č. 5/2004 Z. z., že musel zrušiť oprávnenie žalobcu prehliada účel zákona, ktorým je podpora zamestnanosti. Žalovaný nepreukázal, že oneskorené podanie správy o činnosti agentúry dočasného zamestnávania v lehote má negatívny dopad na zamestnanosť. Predkladanie správy je formálny úkon pri plnení informačnej povinnosti bez reálneho dopadu na zamestnanosť, čo potvrdil aj samotný žalovaný, keď uprednostnil zrušenie oprávnenia žalobcu pred predložením správy o činnosti žalobcu. Právne posúdenie predkladané žalovaným prehliada systematický výklad. Uviedol, že zákon umožňuje žalovanému pozastaviť činnosť alebo zrušiť povolenie. Pri rozhodovaní o tom, ktorý inštitút žalovaný využije, musí stále prihliadať (okrem účelu zákona) aj na to, ktorý inštitút je účinnejší na zabezpečenie splnenia povinnosti - predloženia správy. Nepochybne ním je pozastavenie činnosti, ktorý žalovaný prehliadol. Likvidačným zrušením oprávnenia už nie je možné dosiahnuť predloženie správy.

19. Podľa názoru žalobcu právne posúdenie predkladané žalovaným prehliada všetky tieto súvislosti a je prísne formálne, nespravodlivé a likvidačné. Mal za to, že krajský súd postupoval správne, keď takýto prísne formálny výklad citovanej normy korigoval ústavne konformným výkladom aj s ohľadom na účel zákona a následky napadnutého rozhodnutia, ktoré majú negatívny dopad na žalobcu a zamestnanosť.

20. Právne posúdenie veci žalovaným podľa žalobcu nezodpovedá ústavne konformnému výkladu. Poukazovanie na podnikateľské riziko považoval za zľahčovanie a navyše aj nesprávne, pretože podnikateľské riziko vyplýva z ekonomického rizika a nie z rizika právneho posúdenia veci alebo svojvôle správneho orgánu.

21. Záverom žalobca opätovne poukázal na to, že žalovaný do dnešného dňa nepreukázal, či a na základe akého rozhodovacieho procesu vydal vzor tlačiva na predkladanie správy o činnosti žalobcu a kedy sa stal vzor tlačiva známym a záväzným pre žalobcu.

22. Podanie kasačnej sťažnosti žalovaným považuje za splnenie formálnej povinnosti žalobcu a navrhol, aby najvyšší súd kasačnú sťažnosť zamietol ako nedôvodnú a priznal žalobcovi náhradu trov konania.

IV.

Konanie pred kasačným súdom

23. 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.

24. Predmetom prieskumného konania kasačného súdu bol rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 2S/111/2016-65 zo dňa 8. februára 2017, ktorým správny súd žalobou napadnuté rozhodnutie žalovaného generálneho riaditeľa Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny č. spisu: ÚPS/ÚS1/KGRaVSÚ/BEZ/2016/12670 č. záznamu 2016/71256 zo dňa 09.05.2016 v spojení s prvostupňovým rozhodnutím Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny, odboru sprostredkovateľských služieb č. 2015/50296/11993/OSS zo dňa 30.03.2015 podľa ust. § 191 ods. 1 písm. c/ S.s.p zrušil a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie

25. Predmetom súdneho prieskumu v danej veci bolo rozhodnutie žalovaného správneho orgánu - generálneho riaditeľa Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny č. spisu: ÚPS/ÚS1/KGRaVSÚ/BEZ/2016/12670 č. záznamu 2016/71256 zo dňa 09.05.2016. Uvedeným rozhodnutím generálny riaditeľ Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny Bratislava podľa ust. § 59 ods. 2 zák.č. 71/1967 Zb. o správnom konaní odvolanie žalobcu zamietol a potvrdil rozhodnutie Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny, odbor sprostredkovateľských služieb číslo:2015/50296/11993/OSS zo dňa 30.03.2015 o zrušení povolenia na vykonávanie činnosti agentúry dočasného zamestnávania, vydaného rozhodnutím Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny číslo: AA/2006/15963/60414 zo dňa 24.11.2006, v znení rozhodnutia číslo: AA/2009/32968/10778/OISS zo dňa 16.07.2009.

26. Kasačný súd predovšetkým upriamuje pozornosť na to, 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. S.s.p.) 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.

27. 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 S.s.p.)

28. 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 S.s.p.)

29. 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.

30. 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.

31. Kasačný súd mal v danej veci preukázané, že krajský súd v procese súdneho prieskumu napadnutého rozhodnutia žalovaného správneho orgánu, keď napadnutým rozsudkom preskúmané rozhodnutie žalovaného zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie postupoval náležite v zmysle procesných pravidiel zákonodarcom nastolených v prvej hlave tretej časti Správneho súdneho poriadku.

VI.

Právne posúdenie kasačným súdom

32. V predmetnej veci nebol skutkový stav zistený žalovaným správnym orgánom medzi účastníkmi sporný, sporným zostal iba výklad ust. § 32 ods. 2 v nadväznosti na ust. § 31 ods. 1 písm. f/ zákona č. 4/2005 Z.z. o službách zamestnanosti.

33. Najvyšší súd Slovenskej republiky sa plne stotožnil s právnym názorom prezentovaným v odôvodnení rozhodnutia krajského súdu o tom, že v danom prípade došlo zo strany správneho orgánu výkladom zákona vedúcim k zrušeniu povolenia na vykonávanie činnosti agentúry dočasného zamestnávania k neprimeranému zásahu do právneho postavenia žalobcu, ktorý nie je nevyhnutný v demokratickej spoločnosti na dosiahnutie sledovaného cieľa. Taktiež považuje za správne, že krajský súd interpretáciu zákona žalovaným preklenul ústavne konformným výkladom príslušných ustanovení zákona o zamestnanosti.

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

35. 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 jednotlivец musí konať tak, ako určuje právny poriadok.

36. 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. 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).

37. 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.

38. 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.

39. 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.

40. Najvyšší súd Slovenskej republiky vo vzťahu ku kasačným námietkam žalovaného zdôrazňuje, že 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.

41. 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. Zhodne s názorom krajského súdu aj podľa názoru najvyššieho súdu zrušenie povolenia z dôvodu nepredloženia správy o činnosti agentúry nie je nevyhnutné na dosiahnutie sledovaného cieľa. Krajský súd správne poukázal na to, že zrušenie povolenia by u žalobcu vyvolalo nutnosť ukončenia všetkých existujúcich pracovných pomerov so zamestnancami a uspokojenie nárokov zamestnancov a zmluvných partnerov žalobcu z toho vyplývajúcich atď., čo je zjavne nevyvážený vzťah medzi zvoleným prostriedkom a cieľom sledovaným zákonodarcom.

42. S prihliadnutím na okolnosti daného prípadu, kedy si žalobca povinnosť preložiť správu o činnosti agentúry splnil dňa 16.05.2014 (po lehote) možno zrušenie povolenia na vykonávanie činnosti agentúry zo strany žalovaného považovať za zjavne neprimeraný a nie nevyhnutný na dosiahnutie zákonodarcom sledovaného cieľa.

43. Vo vzťahu k ďalšej kasačnej námietke žalovaného o tom, že nemohol uložiť žalobcovi za porušenie povinnosti uvedenej v ust. § 31 ods. 1 písm. f/ zákona pokutu podľa ust. § 68a ods. 1 písm. a/ zákona sa najvyšší súd stotožnil, nakoľko z ust. § 68a ods. 1 písm. a/ zákona vyplýva, že pokutu ústredie uloží za porušenie povinnosti podľa tohto zákona do výšky 33 193,91 eura, ak tento zákon neustanovuje inak, pričom zákon výslovne porušenie uvedenej povinnosti sankcionuje práve zrušením povolenia na vykonávanie činnosti agentúry dočasného zamestnávania. Akékoľvek porušenie právnych predpisov, pokiaľ je sankcionované možno považovať za správny delikt. Z uvedeného dôvodu možno považovať kasačnú námietku žalovaného za čiastočne dôvodnú.

44. 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 právnú úpravu vzťahujúcu sa k predmetu konania, uvedených v odôvodnení napadnutého rozsudku krajského súdu, ktoré vytvárajú dostatočné právne východiská pre vyslovenie výroku napadnutého rozsudku.

45. Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti kasačný súd kasačnú sťažnosť žalovaného podľa ust. § 461 S.s.p. ako nedôvodnú zamietol.

46. 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 S.s.p v spojení s § 167 ods. 1 S.s.p.

47. Toto rozhodnutie prijal kasačný súd v senáte pomerom hlasov 3:0 (§ 3 ods. 9 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 **n i e j e** prípustný.