

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 1Sžfk/75/2019
Identifikačné číslo spisu: 6018200649
Dátum vydania rozhodnutia: 26.01.2021
Meno a priezvisko: JUDr. Marián Trenčan
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2021:6018200649.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu JUDr. Mariána Trenčana a členov senátu Ing. JUDr. Miroslava Gavalca, PhD. a JUDr. Igora Belka, v právnej veci žalobcu (v konaní sťažovateľ) : GAMO a. s., Kyjevské námestie 6, Banská Bystrica, IČO : 36 033 987, zastúpený : Advokátska kancelária JUDr. Tomáš Suchý spol. s r. o., Horná 13, Banská Bystrica, proti žalovanému : Ministerstvo financií Slovenskej republiky, Štefanovičova 5, Bratislava, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k. 24S/127/2018-70 zo dňa 23. mája 2019, v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. MF/013576/2018-243/1072 zo dňa 7. augusta 2018, jednomyselne takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky z r u š u j e rozsudok Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k. 24S/127/2018-70 zo dňa 23. mája 2019 a vec mu v r a c i a na ďalšie konanie.

Odôvodnenie

I.
Konanie pred orgánmi verejnej správy

1. V období od 13.4.2011 do 11.8.2013 vykonala Implementačná agentúra pre Operačný program Zamestnanosť a sociálna inklúzia ako sprostredkovateľský orgán pod riadiacim orgánom administratívnu kontrolu u žalobcu, ktorému bol v rokoch 2011 a 2012 poskytnutý nenávratný finančný príspevok z prostriedkov Európskeho sociálneho fondu a štátneho rozpočtu Slovenskej republiky na realizáciu projektu č. 27110230410 : Vzdelaný zamestnanec - strategická výhoda. Projekt bol financovaný na základe Zmluvy o poskytnutí nenávratného finančného príspevku č. Z2711023041001 zo dňa 18.5.2010 (v znení dodatku č. 1 z 2.2.2011) uzatvorenej medzi Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky v zastúpení Sociálnou implementačnou agentúrou a žalobcom.

2. Na základe vykonanej kontroly vydal Úrad vládneho auditu pracovisko Zvolen (ďalej aj „správny orgán prvého stupňa“ alebo „prvostupňový správny orgán“) dňa 3.5.2018 rozhodnutie zn. UVA-

986/2018, č. : 16/4867/18/029, vo výrokovej časti ktorého konštatoval, že žalobca použil časť poskytnutého finančného príspevku na úhradu výdavkov, ktoré nespĺňali kritériá oprávnenosti upravené v čl. 14 bod 1 písm. c/, j/ Všeobecných zmluvných podmienok v nadväznosti na časť 2, písm. g/, i/ a prílohy č. 2 Usmernenia riadiaceho orgánu č. N3/2007 - aktualizácia č. 7, čím porušil § 19 ods. 6 zákona č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 523/2004 Z.z.“) v spojení s čl. 2 bod 2.4 a čl. 3 bod 3.3 Zmluvy o poskytnutí nenávratného finančného príspevku zo dňa 18.5.2010 v znení dodatku a čl. 1 bod 1 Všeobecných zmluvných podmienok. Správny orgán prvého stupňa ďalej v rozhodnutí konštatoval, že použitie verejných prostriedkov nad rámec oprávnenia, ktorým došlo k vyššiemu čerpaniu verejných prostriedkov zo strany žalobcu, sa považuje za porušenie finančnej disciplíny podľa § 31 ods. 1 písm. b/ zákona č. 523/2004 Z.z. Na základe zisteného porušenia finančnej disciplíny prvostupňový správny orgán podľa § 31 ods. 4 zákona č. 523/2004 Z.z. uložil žalobcovi odvieť finančné prostriedky vo výške porušenia finančnej disciplíny v sume 10.109,40 eur, z toho čiastku 8.592,99 eur ako prostriedky Európskej únie na účet Ministerstva financií Slovenskej republiky a čiastku 1.516,41 eur ako prostriedky štátneho rozpočtu Slovenskej republiky na účet Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky. V prípade nezaplatenia odvodu v stanovenom termíne uložil správny orgán žalobcovi povinnosť zaplatiť penále vo výške 0,1% zo sumy, v ktorej došlo k porušeniu finančnej disciplíny, za každý aj začatý deň omeškania s úhradou uloženého odvodu.

3. V odôvodnení rozhodnutia správny orgán prvého stupňa podrobne popísal zistenia z administratívnej kontroly vyplývajúce zo záznamu z kontroly k žalobcovej žiadosti o platbu č. 27110230410203 - aktualizácia č. 1 zo dňa 14.11.2014 a záznamu z kontroly k žiadosti o platbu č. 27110230410204 - aktualizácia č. 1 zo dňa 18.11.2014, pričom uviedol, že časť poskytnutého finančného príspevku v sume 10.109,40 eur (70% z vyčíslených neoprávnených výdavkov v sume 14.442,- eur) nespĺňala podmienky účelnosti, resp. prekročila záväzný maximálny limit stanovený riadiacim orgánom na osobohodinu vzdelávania v súvislosti so špecifikovanými odbornými školeniami uskutočnenými v rámci projektu a preto v tejto časti nespĺňali vynaložené prostriedky stanovené kritériá oprávnenosti.

4. Proti rozhodnutiu správneho orgánu prvého stupňa podal žalobca odvolanie, ktoré žalovaný rozhodnutím č. MF/013576/2018-243/1072 zo dňa 7.8.2018 (ďalej aj „rozhodnutie žalovaného“) zamietol a prvostupňové rozhodnutie potvrdil.

II.

Konanie pred správnym súdom

5. Proti rozhodnutiu žalovaného podal žalobca v zákonnej lehote správnu žalobu na Krajský súd v Banskej Bystrici (ďalej len „správny súd“) a navrhol rozhodnutia správnych orgánov oboch stupňov zrušiť a vrátiť vec žalovanému na ďalšie konanie.

6. Žalobca v správnej žalobe namietal nedodržanie zákonných náležitostí prvostupňového rozhodnutia tvrdiac, že v jeho výroku absentuje popis skutku s uvedením miesta, času a spôsobu jeho spáchania. Tvrdil ďalej, že oprávnenie správneho orgánu uložiť žalobcovi sankciu zaniklo uplynutím 5 rokov odo dňa zistenia porušenia finančnej disciplíny. Správny orgán tiež podľa žalobcu nevykonal vlastné šetrenia a priklonil sa na stranu poskytovateľa finančného príspevku a výsledkov jeho administratívnej kontroly, pričom správne konanie podľa jeho názoru prebehlo iba formálne.

7. Žalovaný v písomnom vyjadrení k obsahu žaloby navrhol správnu žalobu ako nedôvodnú zamietnuť.

8. Krajský súd po prejednaní veci na nariadenom pojednávaní vyhlásil dňa 23.5.2019 rozsudok, ktorým žalobu zamietol a žalobcovi náhradu trov konania nepriznal.

9. V odôvodnení rozsudku správny súd zaujal stanovisko k jednotlivým žalobným bodom, pričom uviedol, že rozhodnutie žalovaného spĺňa požiadavky určitosti a zrozumiteľnosti výroku rozhodnutia o správnom delikte, ako aj nezameniteľnej identifikácie skutku. Z rozhodnutia je podľa správneho súdu

zrejme, že žalobca časť nenávratného príspevku na realizáciu projektu použil neoprávnene, ako to vyplynulo z administratívnej kontroly, nie je sporná ani výška neoprávnene použitých finančných prostriedkov. Rozhodnutie obsahuje ustanovenie právnych predpisov, podľa ktorých bolo rozhodnuté, ako aj popis konania naplňajúceho objektívnu stránku správneho deliktu, a to spôsobom, ktorý nepripúšťa pochybnosť, aké konanie žalobcu bolo sankcionované.

10. Ako nedôvodnú vyhodnotil správny súd i námietku žalobcu vo veci uplynutia prekluzívnej lehoty na uloženie sankcie. Poukázal na ustanovenie § 31 ods. 14 zákona č. 523/2004 Z.z., podľa ktorého sa začiatok 5-ročnej lehoty viaže na deň preukázaného zistenia porušenie finančnej disciplíny a nie, ako sa žalobca mylne domnieva, na deň vykonávania alebo ukončenia kontroly. Správny súd zaujal názor, že právny rámec vymedzený právnymi predpismi Slovenskej republiky ako aj Európskej únie či zmluvné dojednania a riadiace akty poskytovateľa, neobsahujú žiadnu lehotu na vykonanie administratívnej kontroly, umožňujú jej vykonanie bez časového obmedzenia, aj opakovane, a teda neobsahujú žiadne lehoty na jej ukončenie.

11. Uvedol, že zákon č. 528/2008 Z.z. upravujúci pravidlá administratívnej kontroly stanovil kontrolujúcemu orgánu povinnosť s výsledkami kontroly oboznámiť kontrolovaný subjekt a preto za preukázané zistenia možno považovať len také, s ktorými bol žalobca oboznámený, pričom dňom preukázaného zistenia je deň doručenia oznámenia o zistených porušeníach. To bolo podľa krajského súdu v danom prípade naplnené doručením záznamov z administratívnej kontroly zo dňa 14.11.2014, ktorý bol žalobcovi doručený dňa 27.11.2014, a listom z 30.12.2014 doručeným žalobcovi dňa 15.1.2015. Podľa správneho súdu medzi účastníkmi nebol spor o to, že žalobcovi skôr výsledky administratívnej kontroly oznámené neboli. Keďže rozhodnutie žalovaného nadobudlo právoplatnosť dňa 10.8.2018, bola sankcia uložená v priebehu plynutia 5-ročnej lehoty odo dňa preukázaného zistenia porušení finančnej disciplíny.

12. Správny súd zaujal tiež názor, že povaha prejednávanej veci si nevyžadovala ústne prejednanie, aj keď išlo o rozhodnutie o správnom delikte. Poukázal na to, že správny orgán prvého stupňa umožnil žalobcovi realizovať všetky jeho procesné práva účastníka konania, pričom jednotlivé zistenia z administratívnej kontroly podrobil svojmu vlastnému posúdeniu. Preto námietky formálnosti konania nemali podľa súdu vecný základ.

13. Správny súd na záver konštatoval, že na námietky, ktoré žalobca uplatnil v priebehu konania po uplynutí lehoty na podanie správnej žaloby, neprihliadal.

III.

Kasačná sťažnosť žalobcu, stanovisko žalovaného

14. Proti rozsudku krajského súdu podal žalobca (ďalej len „sťažovateľ“) včas kasačnú sťažnosť z dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm. g/ zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej aj len „S.s.p.“) pre nesprávne právne posúdenie veci správnym súdom a navrhol rozsudok zrušiť a vec vrátiť krajskému súdu na ďalšie konanie.

15. Podľa názoru sťažovateľa správny súd nesprávne právne vyhodnotil otázku dodržania zákonných náležitostí administratívneho rozhodnutia a zotrval na tom, že v danom prípade bol čas spáchania skutku vymedzený obdobím 2 rokov od 13.4.2011 do 1.8.2013, pričom z výroku rozhodnutia nevyplývalo, akým konkrétnym konaním sa žalobca dopustil spáchania správneho deliktu. Táto skutočnosť podľa sťažovateľa nevyplýva ani z oznámenia o začatí správneho konania, čím došlo k porušeniu procesných práv žalobcu, ktorý preto nevedel, aké konanie je mu kladené za vinu.

16. Sťažovateľ poukázal na to, že bolo vyhotovených niekoľko záznamov z jednej administratívnej kontroly vykonanej v období od 13.4.2011 do 1.8.2013, pričom správne orgány ani krajský súd neodôvodnili, prečo práve aktualizovaný záznam z kontroly je ten pravý, hoci pred ním bol vyhotovený záznam zo dňa 1.8.2013, 25.11.2011 a 5.1.2012. K otázke uplynutia prekluzívnej lehoty na uloženie

sankcie sťažovateľ uviedol, že okamih preukázaného zistenia porušenia finančnej disciplíny nemôže byť závislý od toho, koľko aktualizácií záznamov z jednej administratívnej kontroly poskytovateľ vyhotoví a za tento deň nemožno považovať deň doručenia posledného aktualizovaného záznamu prijímateľovi podpory, pretože prekluzívnu lehotu 5 rokov potom neurčuje zákon, ale poskytovateľ.

17. Sťažovateľ ďalej s poukazom na ustanovenie § 31 ods. 14 zákona č. 523/2004 Z.z. a jeho účel, ktorým je vymedziť prekluzívnu lehotu na uloženie sankcie, považoval za neakceptovateľný záver správnych orgánov i krajského súdu, že nakoľko administratívnu kontrolu možno začať kedykoľvek po realizácii projektu, je možné plynutie prekluzívnej lehoty oddaľovať v podstate donekonečna. Takýto výklad predmetného ustanovenia je podľa sťažovateľa vecne nesprávny, pretože potom nemusí byť stanovená žiadna prekluzívna lehota. Mal za to, že účelom zavedenia prekluzívnych a premlčacích lehôt do procesu správneho trestania je predovšetkým zabezpečenie ochrany subjektívnych práv adresáta trestania a tiež zakotvenie mechanizmu obmedzujúceho prietahu v administratívnom konaní.

18. Sťažovateľ zaujal názor, že nakoľko administratívne kontroly boli v danej veci skončené dňa 1.8.2013, nemôže byť dátum preukázania zistenia porušenie finančnej disciplíny neskorší, keďže neskôr už žiadna kontrola vykonávaná nebola. Sťažovateľ preto trval na názore, že právo správneho orgánu uložiť mu pokutu v tejto veci zaniklo, keďže pokutu mohol právoplatne uložiť najneskôr do 1.8.2018, uložil ju však až dňa 10.8.2018.

19. Správny súd podľa názoru sťažovateľa nesprávne právne vyhodnotil otázku nenariadenia ústneho pojednávania na prejednanie veci v správnom konaní, ktorého sa žalobca domáhal. Povaha veci si to podľa neho vyžadovala, pretože v konaní, ktoré svojim charakterom spadá pod čl. 6 Dohovoru o základných právach a ľudských slobodách (ďalej len „Dohovor“) a má povahu správneho trestania, je potrebné rešpektovať zásadu ústnosti, priamosti a bezprostrednosti.

20. Sťažovateľ tiež v kasačnej sťažnosti namietal, že súčasťou zmluvy o poskytnutí nenávratného finančného príspevku boli aj prílohy, v ktorých bola stanovená suma (cena) oprávnených výdavkov, ktoré prijímateľ odsúhlasil. Keďže došlo k dohode na sume oprávnených výdavkov, nie je podľa sťažovateľa možné jednostranne tieto meniť z pozície zmluvnej strany a viesť voči žalobcovi správne konanie z dôvodu, že niektoré vynaložené výdavky sú neoprávnené. Žalobca totiž vynaložil na projekt len výdavky obsiahnuté v Zmluve o poskytnutí nenávratného finančného príspevku a vo výške uvedenej v zmluve, poskytovateľ teda dopredu poznal rozpočet projektu a tento schválil. Sťažovateľ vyslovil názor, že zmluvná strana zmluvy nemôže vykonávať kontrolu projektu, pretože táto kontrola nebude objektívna.

21. Sťažovateľ napokon vytýkal rozhodnutiu správneho súdu, že v správnom konaní nebolo preukázané, akým spôsobom bol sťažovateľ oboznámený so závermi administratívnej kontroly, pričom chýba príslušná listina a doručka a k nej o tom, že mu tieto závery boli oznámené. Za oznámenie záverov administratívnej kontroly zákon podľa sťažovateľa nepovažuje zaslanie aktualizovaných záznamov. Pokiaľ tieto doklady nemá poskytovateľ k dispozícii, ako mu to ukladá § 24d ods. 2 písm. b/ zákona č. 528/2008 Z.z., potom porušil procesné práva sťažovateľa, ktorý nemal vedomosť o začatí, priebehu a záveroch administratívnej kontroly, teda nebol dodržaný procesný postup zo strany orgánu vykonávajúceho administratívnu kontrolu pri oboznámení sa so závermi kontroly. Tvrdil, že nakoľko nebol dostatočne oboznámený s predmetom správneho konania, keďže z oznámenia o jeho začatí nebolo zrejmé, čo mu je kladené za vinu, došlo k porušeniu jeho práva na obhajobu a na navrhovanie dôkazov na obranu svojich tvrdení.

22. Žalovaný navrhol kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú zamietnuť.

IV.

Právne závery kasačného súdu

23. Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd kasačný preskúmal rozsudok správneho súdu v

mediach sťažnostných bodov (§ 438 ods. 2, § 445 ods. 1 písm. c/, ods. 2, § 453 S.s.p.), pričom po zistení, že kasačná sťažnosť bola podaná oprávnenou osobou v zákonnej lehote (§ 442 ods. 1, § 443 ods. 2 písm. a/, § 145 ods. 2 písm. c/ S.s.p.) a že ide o rozhodnutie, proti ktorému je kasačná sťažnosť prípustná (§ 439 ods. 1 S.s.p.), vo veci v zmysle § 455 S.s.p. nenariadil pojednávanie, keď deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne 5 dní vopred na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho súdu www.nsud.sk (§ 137 ods. 2 a 3 S.s.p.) a jednomyseľne dospel k záveru, že kasačná sťažnosť je dôvodná.

24. S ohľadom na vymedzenie sťažnostných bodov pripadlo kasačnému súdu posúdiť, či krajský súd po právnej stránke správne vyhodnotil namietané otázky nedodržania obsahových náležitostí výrokovej časti prvostupňového rozhodnutia, a to pokiaľ ide o vymedzenie skutku, v ktorom správny orgán videl porušenie finančnej disciplíny, ďalej otázky zániku oprávnenia správneho orgánu uložiť sťažovateľovi odvod za porušenie finančnej disciplíny, nenariadenia ústneho pojednávania v správnom konaní a formálnosti postupu správneho orgánu pri zisťovaní skutkového stavu.

25. Kasačný súd považuje najprv na potrebné uviesť, že rozhodovanie orgánov vládneho auditu o uložení odvodu za neoprávnené použitie verejných prostriedkov z nenávratného finančného príspevku poskytnutého podľa zákona č. 528/2008 Z.z. je výkonom administratívneho trestania za porušenie finančnej disciplíny podľa § 30 ods. 1 zákona č. 523/2004 Z.z., keďže ide o vyodenie deliktuálnej zodpovednosti zo strany orgánu verejnej správy voči súkromnej právnickej osobe za porušenie právnych povinností ustanovených na základe zákona. Preto je sťažovateľovu správnu žalobu proti rozhodnutiu žalovaného treba považovať za správnu žalobu vo veciach správneho trestania, ktorej špecifiká a odlišnosti v postupe správneho súdu pri prejednávaní správnych žalôb tohto typu sú upravené v § 194 a nasl. S.s.p.

26. Na účely vymedzenia procesných štandardov a princípov vzťahujúcich sa na konanie vo veci, predovšetkým rozsahu práva na obhajobu, však kasačný súd zdôrazňuje, že s ohľadom na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva konanie o uloženie odvodu nie je svojou povahou konaním o trestnom obvinení v zmysle čl. 6 Dohovoru, a to s ohľadom na špeciálny subjekt tohto konania, ktorým môže byť len prijímateľ podpory z prostriedkov Európskej únie a štátneho rozpočtu Slovenskej republiky, a najmä na reparačnú povahu sankcie (odvodu), ktorej účelom je predovšetkým odobrať prijímateľovi časť poskytnutého nenávratného finančného príspevku v rozsahu jeho neoprávneného použitia (porovnaj rozhodnutie ESĽP zo dňa 8.6.1976 vo veci Engel a spol. v. Holandsko).

27. S tým súvisí posúdenie otázky, či bolo povinnosťou správneho orgánu prvého stupňa nariadiť v administratívnom konaní ústne pojednávanie, ktorého sa sťažovateľ domáhal. Konanie o porušení finančnej disciplíny a uložení odvodu sa v zmysle § 31 ods. 12 zákona č. 523/2004 Z.z. riadi všeobecným procesným predpisom - zákonom č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (ďalej len „Správny poriadok“), ktorý ustanovuje, že správny orgán nariadi ústne pojednávanie, ak to vyžaduje povaha veci, najmä ak sa tým prispeje k jej objasneniu, alebo ak to ustanovuje osobitný zákon (§ 21 ods. 1 veta prvá Správneho poriadku). Zákon č. 523/2004 Z.z. ani zákon 528/2008 Z.z. neukladá správnemu orgánu v konaní o porušení finančnej disciplíny nariadovať ústne pojednávanie. Niet pochyb o tom, že ide o konanie, v ktorom sa vychádza prakticky výlučne z písomných podkladov a preto sťažovateľom navrhované ústne pojednávanie nemalo čím prispieť k objasneniu veci, čo napokon ani sám sťažovateľ v priebehu správneho konania netvrdil. Krajský súd preto zákonnosť postupu správneho orgánu v súvislosti s nenariadením ústneho pojednávania vyhodnotil správne.

28. V prejednáwanej veci vychádzal správny orgán prvého stupňa pri rozhodovaní o následkoch porušenia finančnej disciplíny zo záznamu z administratívnej kontroly k žiadosti sťažovateľa o platbu č. 27110230420203, vypracovaného kontrolným orgánom dňa 14.11.2014 (doručeného sťažovateľovi dňa 27.11.2014), a záznamu k žiadosti sťažovateľa o platbu č. 27110230420204, vypracovaného dňa 18.11.2014 (doručeného sťažovateľovi dňa 28.11.2014). 5-ročná lehota na uloženie odvodu za porušenie finančnej disciplíny, ktorá v zmysle § 31 ods. 14 zákona č. 523/2004 Z.z. plyní odo dňa preukázaného zistenia porušenie finančnej disciplíny, začala podľa názoru správneho súdu v

prejednávacom prípade plynúť až doručením záznamov z administratívnej kontroly - aktualizácie č. 1 sťažovateľovi (dňom 27.11.2014, resp. 15.1.2015), spolu so žiadosťou o písomné vyjadrenie. Podľa súdu nebolo sporné, že sťažovateľovi neboli výsledky administratívnej kontroly oznámené skôr. Preto správny súd uzavrel, že nakoľko rozhodnutie žalovaného nadobudlo právoplatnosť dňom 10.8.2018, bola sankcia uložená sťažovateľovi v priebehu plynutia 5-ročnej lehoty odo dňa preukázaného zistenia porušenia finančnej disciplíny.

29. Uvedené právne posúdenie plynutia prekluzívnej lehoty na uloženie sankcie považuje kasačný súd za nesprávne. Predovšetkým kasačnému súdu nie je zrozumiteľný rozdiel medzi zistením porušenia finančnej disciplíny a preukázaným zistením porušenia finančnej disciplíny, na ktorý poukázal i správny súd, najmä kedy sa zo zistenia porušenia finančnej disciplíny stáva v procese administratívnej kontroly preukázané zistenie porušenia finančnej disciplíny. Kasačný súd je tej mienky, že porušenie sa považuje za zistené jeho zachytením v písomnom výstupe z administratívnej kontroly, z ktorého je zrejmé, aké predpisy boli porušené a akým konaním prijímateľa. Keďže prekluzívna lehota určená na uloženie odvodu z časového hľadiska ohraničuje dobu, ktorú zákon poskytuje orgánu verejnej správy pre vyvodenie zodpovednosti za porušenie finančnej disciplíny, nemá na začatie plynutia tejto lehoty vplyv skutočnosť, kedy je s týmto záznamom o porušení finančnej disciplíny oboznámený kontrolovaný subjekt. V tomto zmysle považoval kasačný súd právne závery krajského súdu o okamihu začatia plynutia prekluzívnej lehoty za chybné. Interpretácia predmetného ustanovenia prijatá krajským súdom by totiž znamenala pre správny orgán možnosť neprimeraného predlžovania lehoty na uloženie odvodu bezdôvodnou pasivitou pri oboznamovaní kontrolovaného so zisteniami, ku ktorým v priebehu administratívnej kontroly dospel a zachytil ich v oficiálnom zázname o výsledkoch kontroly. O to viac, že v čase relevantnom pre súdenú vec zákon neupravoval žiadnu objektívnu lehotu, ktorou by sa obmedzovala doba na vyvodenie zodpovednosti voči prijímateľom pomoci.

30. Sťažovateľ v kasačnej sťažnosti dôvodne upozornil na skoršie záznamy z administratívnej kontroly vyhotovené v roku 2013, v ktorých boli konštatované rovnaké nedostatky ako v aktualizovaných záznamoch z kontroly z novembra 2014. Kasačný súd pri preskúmaní veci zistil, že v administratívnom spise sa nachádzajú záznamy spísané kontrolným orgánom dňa 1.8.2013 (ku dňu ukončenia administratívnej kontroly) z administratívneho overovania výdavkov k obom posudzovaným žiadostiam sťažovateľa o platbu, v ktorých sú popísané identické zistenia (vrátane krátenia výdavkov č. 2, 7 a 18 k žiadosti o platbu č. 271102304203, ktorých sa týkal uložený odvod), ako sú uvedené v záznamoch z administratívnej kontroly - aktualizácii č. 1 zo dňa 14.11.2014, resp. 18.11.2014. Tie boli sťažovateľovi zaslané na vyjadrenie a boli vzaté za podklad pre rozhodnutie o porušení finančnej disciplíny. Z administratívneho spisu nie je zrejmé, prečo zistenia uvedené v záznamoch z preverovania zo dňa 1.8.2013 neboli podkladom pre ďalší postup podľa § 24f ods. 2 zákona č. 528/2008 Z.z., ale museli čakať na spísanie aktualizácie záznamov z administratívnej kontroly zo dňa 14.11.2014, resp. 18.11.2014, aby boli (s identickým obsahom ako predchádzajúce záznamy) oznámené sťažovateľovi.

31. Za daných skutkových okolností podľa názoru kasačného súdu niet zákonného podkladu pre prijatie záveru krajského súdu, že 5-ročná prekluzívna lehota na uloženie odvodu sa má počítať až odo dňa oznámenia záznamov z administratívnej kontroly zo dňa 14.11.2014, resp. 18.11.2014 sťažovateľovi, pretože kontrolný orgán preukázateľne zistil predmetné porušenia finančnej disciplíny najneskôr ku dňu 1.8.2013, ako to vyplýva zo záznamov z administratívneho preverovania výdavkov k žiadostiam sťažovateľa o platbu. Skutočnosť, že po ukončení výkonu administratívnej kontroly dňa 1.8.2013 kontrolný orgán včas neoboznamil sťažovateľa so svojimi zisteniami a z nezistených dôvodov tak urobil až v novembri 2014, nie je legitímnym dôvodom pre oddialenie začatia plynutia lehoty na uloženie sankcie za porušenie finančnej disciplíny.

32. Senát kasačného súdu súhlasí so sťažovateľom v tom, že správny orgán nemôže ľubovoľne predlžovať lehotu limitujúcu jeho vlastný postup vydávaním aktualizácií záznamov z administratívnej kontroly podľa svojej ľubovôle, pretože tým bez primeraných dôvodov predlžuje právnu neistotu kontrolovaného subjektu v súvislosti s možným vyvodzovaním dôsledkov z administratívnej kontroly a tak zasahuje do jeho právneho postavenia.

33. Z uvedených dôvodov je kasačný súd toho názoru, že od zistenia porušenia finančnej disciplíny dňa 1.8.2013 po právoplatnosť rozhodnutia žalovaného o uložení odvodu dňom 10.8.2018 uplynulo viac ako 5 rokov, v dôsledku čoho by mohla byť opodstatnenou námietka sťažovateľa, že oprávnenie správneho orgánu uložiť odvod za porušenie finančnej disciplíny zaniklo pred nadobudnutím právoplatnosti preskúmaného rozhodnutia.

34. Kasačný súd upozorňuje na to, že otázky zániku zodpovednosti za správny delikt patrí správne súdu skúmať aj nad rámec rozsahu žalobných dôvodov (§ 195 písm. b/ S.s.p.), najmä v situácii, keď žalobca zánik deliktuálnej zodpovednosti v správnej žalobe namieta, hoci z nie celkom presnou argumentáciou, ako to bolo v prípade sťažovateľa. Zároveň je však treba pripomenúť, že pri posudzovaní otázky zániku zodpovednosti za správny delikt je potrebné vziať do úvahy i prípadné prerušenia lehôt limitujúcich postup správneho orgánu pri rozhodovaní o administratívnej sankcii počas trvania konania na správnom súde. Z vyjadrení účastníkov v predmetnej veci, ako aj z činnosti Najvyššieho súdu v iných obdobných veciach, vyplýva, že mnohí prijímatelia podpory vrátane sťažovateľa sa v minulosti viackrát obrátili na správne súdy so žalobami o preskúmanie zákonnosti správ o zistených nezrovnalostiach a žiadosti o vrátenie finančných prostriedkov, ktorými kontrolný orgán žiadal o vrátenie prostriedkov z poskytnutých nenávratných finančných príspevkov na základe výsledku administratívnych preverovaní ich použitia. V administratívnom spise v prejednávanej veci sa nenachádza žiadna písomnosť, ktorá by nasvedčovala vedeniu takéhoto konania v súvislosti s preverovaním posudzovaných žiadostí sťažovateľa o platbu, v spise je založené len uznesenie Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S/307/2016-156 zo dňa 7.12.2017 vo veci preskúmania zákonnosti správy o zistenej nezrovnalosti č. N21500587/S04 a žiadosti o vrátenie finančných prostriedkov č. 27110230410/Z04, obe zo dňa 12.10.2016, ktoré sa síce týkajú projektu „Vzdelaný zamestnanec - strategická výhoda“, avšak iných neoprávnených výdavkov.

35. Z obsahu administratívneho spisu ani z vyjadrení účastníkov teda nie je možné jednoznačne určiť, či sa v minulosti viedlo na správnom súde konanie o preskúmanie zákonnosti administratívnych aktov kontrolných či riadiacich orgánov týkajúcich sa posudzovaných neoprávnených výdavkov, v dôsledku ktorého by mala byť lehota pre zánik deliktuálnej zodpovednosti prerušená (§ 71 ods. 1 S.s.p.). Tieto skutočnosti preto bude v ďalšom konaní pred krajským súdom potrebné preveriť a znovu posúdiť otázku zániku oprávnenia správneho orgánu uložiť sťažovateľovi odvod za porušenie finančnej disciplíny.

36. K ostatným včas uplatneným sťažnostným bodom kasačný súd uvádza, že podľa obsahu administratívneho spisu na základe návrhu Implementačnej agentúry Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky zo dňa 17.2.2017 oznámil správny orgán prvého stupňa sťažovateľovi listom zo dňa 9.3.2018 začatie správneho konania vo veci uloženie sankcií podľa § 31 ods. 4 zákona č. 523/2004 Z.z., a to na základe výsledkov administratívnej kontroly žiadostí o zúčtovanie zálohovej platby č. 27110230410203 a č. 271102330410204 vykonanej v období od 13.4.2011 do 1.8.2013, pričom predmet správneho konania ohraničil len výsledkami administratívnej kontroly uvedenými v záznamoch zo dňa 14.11.2014, resp. 18.11.2014. Odkázal tiež na správu o zistenej nezrovnalosti a žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov č. 27110230410/Z02 v sume 41.480,58 eur. V oznámení o začatí konania správny orgán len všeobecne uviedol, že časť z poskytnutého finančného príspevku nebola použitá na oprávnené výdavky v súlade s podmienkami zmluvy, čo sa posudzuje ako porušenie finančnej disciplíny v zmysle § 31 ods. 1 písm. b/ zákona č. 523/2004 Z.z. Vyzval zároveň sťažovateľa na vyjadrenie k podkladom rozhodnutia, prípadne ich doplnenie. Aké konkrétne povinnosti a akým konkrétnym konaním mal sťažovateľ porušiť, správny orgán prvého stupňa v oznámení o začatí správneho konania neuviedol, odkázal len na vyššie uvedenú dokumentáciu.

37. Kasačný súd poukazuje na to, že niekde v procese posudzovania podkladov rozhodnutia dospel správny orgán prvého stupňa k záveru o neoprávnenom čerpaní nenávratného finančného príspevku zo strany sťažovateľa, avšak len v rozsahu 10.109,40 eur, ktoré mal použiť v rozpore s čl. 14 bod 1 písm. c/, j/ Všeobecných zmluvných podmienok a Prílohou č. 2 Usmernenia riadiaceho orgánu č. N3/2007 -

aktualizácia č. 7, keď vynaložil 10,- eur za osobné doručenie pracovného výkazu externého experta (výdavok č. 2), prekročil maximálne náklady 69,90 eur/osobohodina na IT školenie a vynaložil 24,- eur na spracovanie výkazov za účastníkov školenia, čím porušil § 19 ods. 6 zákona č. 523/2004 Z.z., čl. 2 bod 2.4, čl. 3 bod 3.3 Zmluvy o nenávratnom finančnom príspevku a čl. 1 bod 1 Všeobecných zmluvných podmienok a naplnil tak materiálne znaky skutkovej podstaty správneho deliktu podľa § 31 ods. 1 písm. b/ zákona č. 523/2004 Z.z.

38. Kasačný súd môže len súhlasiť so sťažovateľom v tom, že akt začatia správneho konania neposkytol sťažovateľovi jednoznačnú informáciu o tom, v čom spočíva porušenie finančnej disciplíny, ktorého sa mal dopustiť. Sťažnostné námietky týkajúce sa nedostatočného vymedzenia predmetu správneho konania v oznámení o jeho začatí však sťažovateľ neuviedol v správnej žalobe v 2-mesačnej lehote, ako mu to ukladá zákon (§ 181 ods. 1, § 183 S.s.p.), ale až v kasačnej sťažnosti, hoci mu nič nebránilo uplatniť tieto námietky včas. V dôsledku toho je kasačná sťažnosť v tejto časti neprípustná a preto sa touto argumentáciou sťažovateľa kasačný súd nezaoberal (§ 439 ods. 3 písm. b/ S.s.p.).

39. V správnej žalobe i v kasačnej sťažnosti však sťažovateľ namietal nedostatočné vymedzenie skutku vo výrokovej časti prvostupňového rozhodnutia a to miestom, časom a spôsobom protiprávneho konania sťažovateľa. Kasačný súd konštatuje, že výrok rozhodnutia obsahuje zákonom predpísané náležitosti (§ 47 ods. 2 Správneho poriadku), keď určuje sťažovateľovi povinnosť odvieť neoprávnené použité finančné prostriedky, spolu s uvedením porušených normatívnych i zmluvných ustanovení a tiež ustanovení, podľa ktorých sa rozhodlo o uložení odvodu. Je faktom, že skutkovú identifikáciu porušenia finančnej disciplíny vymedzením konkrétneho spôsobu neoprávneného použitia finančných prostriedkov správny orgán prvého stupňa neuviedol do výrokovej časti rozhodnutia, ale až do jeho odôvodnenia (strana 4, 5). Kasačný súd však napriek tomu považoval v zhode s krajským súdom za celkom jednoznačné, aké konanie sťažovateľa bolo sankcionované, keďže toto konanie (neoprávnené použitie finančných prostriedkov) bolo v rozhodnutí identifikované spôsobom, ktorý vylučoval jeho zámenu s akýmkoľvek iným konaním. Rozhodnutie nemožno považovať za nejasné, nezrozumiteľné, či pre súd z akéhokoľvek dôvodu nepreskúmateľné. Za rozhodujúce kasačný súd považoval to, že identifikácia skutku v rozhodnutí vytvorila sťažovateľovi dostatočný priestor pre uplatnenie všetkých jeho procesných práv spojených s riadnou obhajobou svojich tvrdení a návrhov v odvolacom konaní.

40. Pokiaľ ide o sťažnostný bod týkajúci sa formálnosti správneho konania a zisťovania skutkového stavu, kasačný súd k záverom správneho súdu dodáva, že správny orgán prvého stupňa a následne i žalovaný v konaní vychádzali v súlade s § 24c ods. 2 zákona č. 528/2008 Z.z. zo záznamov z administratívnej kontroly a ďalších písomností vzťahujúcich sa k predmetu kontroly, ako aj zo stanoviska sťažovateľa, a po vyhodnotení všetkých písomných podkladov vydali rozhodnutia. Krajský súd po právnej stránke správne posúdil postup žalovaného i správneho orgánu prvého stupňa ako zákonný a o správnosti tohto záveru nemal kasačný súd žiadne pochybnosti.

41. K sťažnostným bodom, v ktorých sťažovateľ namietal predchádzajúce schválenie rozpočtu celého projektu poskytovateľom nenávratného finančného príspevku ešte pred jeho čerpaním, neobjektívnosť kontroly zmluvnou stranou zmluvy o nenávratnom finančnom príspevku, či chýbajúcu doručku k záznamom z administratívnej kontroly (v administratívnom spise sa nachádzajú ich kópie), na tieto kasačný súd neprihliadal, pretože neboli uplatnené v zákonnej lehote pre podanie správnej žaloby, hoci tomu na strane sťažovateľa nič nebránilo. V tejto časti preto kasačný súd taktiež považoval kasačnú sťažnosť za neprípustnú (§ 439 ods. 3 písm. b/ S.s.p.).

42. Vzhľadom na uvedené dospel kasačný súd k záveru o dôvodnosti kasačnej sťažnosti len v časti týkajúcej sa posúdenia plynutia prekluzívnej lehoty na uloženie odvodu za porušenie finančnej disciplíny a s tým súvisiacej otázky zániku zodpovednosti sťažovateľa za správny delikt. Preto postupoval podľa § 462 ods. 1 S.s.p. a zrušil napadnutý rozsudok správneho súdu a vec mu vrátil na ďalšie konanie, v ktorom sa opätovne z naznačených hľadísk vysporiada so spornými otázkami, pričom bude viazaný právnym názorom kasačného súdu (§ 469 S.s.p.).

43. Nárok na náhradu trov kasačného konania bude predmetom rozhodovania krajského súdu (§ 467 ods. 3 S.s.p.).

Poučenie:

Proti tomuto rozhodnutiu n i e j e prípustný opravný prostriedok.