

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 5Asan/4/2019
Identifikačné číslo spisu: 6018200105
Dátum vydania rozhodnutia: 27.05.2021
Meno a priezvisko: JUDr. Petra Príbelská
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2021:6018200105.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Petry Príbelskej, PhD. a členov senátu JUDr. Eriky Čanádyovej a JUDr. Ivana Rumanu v právnej veci žalobcu: K-system, spol. s r.o., so sídlom SNP 2780/170, Žiar nad Hronom, IČO: 31 623 387, zastúpený: Advokátska kancelária Perhács s.r.o., so sídlom Jelenec 353, proti žalovanému (sťažovateľovi): Ministerstvo financií Slovenskej republiky, so sídlom Štefanovičova 5, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. MF/019924/2017-243/1055 zo dňa 12.12.2017, konajúc o kasačnej sťažnosti žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k. 23S/27/2018-83 zo dňa 18. júla 2018, v spojení s opravným uznesením č. k. 23S/27/2018-80 zo dňa 14. augusta 2018, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k. 23S/27/2018-83 zo dňa 18. júla 2018, v spojení s opravným uznesením č. k. 23S/27/2018-80 zo dňa 14. augusta 2018 z r u š u j e a v e c m u v r a c i a n a ďalšie konanie.

Odôvodnenie

Krajský súd v Banskej Bystrici (ďalej len „krajský súd“ alebo „správny súd“) rozsudkom č. k. 23S/27/2018-83 zo dňa 18. júla 2018, v spojení s opravným uznesením č. k. 23S/27/2018-80 zo dňa 14. augusta 2018 postupom podľa § 191 ods. 1 písm. d) zákona č. 162/2015 Z. z. Správneho súdneho poriadku (ďalej len „S.s.p.“) zrušil rozhodnutie žalovaného č. MF/019924/2017-243/1055 zo dňa 12.12.2017, ako aj rozhodnutie orgánu verejnej správy prvého stupňa - Úradu vládneho auditu, pracovisko Zvolen č. 16/8627/17/077 zo dňa 29.9.2017 a vec vrátil orgánu verejnej správy prvého stupňa na ďalšie konanie. O trovách konania rozhodol s poukazom na § 167 ods. 1 S.s.p. tak, že žalobcovi priznal náhradu trov konania v plnom rozsahu.

2. V odôvodnení rozsudku krajský súd uviedol, že Sociálna implementačná agentúra (ďalej len „SIA“) vykonala dňa 28.7.2011 administratívnu kontrolu žiadosti o zúčtovanie zálohovej platby č. 27110230383202 a Implementačná agentúra Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky (ďalej len „IA MPSVR SR“) - ako právny nástupca SIA, vykonala v termíne od 21.2.2013 do 30.11.2016 administratívnu kontrolu žiadosti o zúčtovanie zálohovej platby č. 27110230383206 v spoločnosti K-system spol. s r. o. (v procesnom postavení žalobca). Vykonanými administratívnymi

kontrolami bolo zistené porušenie finančnej disciplíny. Dňa 2.8.2017 bol žalobcovi doručený list Úradu vládneho auditu zo dňa 27.7.2017, ktorým mu bolo oznámené začatie správneho konania a zároveň bol upozornený na právo v zmysle § 33 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (ďalej len „správny poriadok“) navrhovať v konaní dôkazy a ich doplnenie.

3. Orgán verejnej správy prvého stupňa - Úrad vládneho auditu, pracovisko Zvolen rozhodnutím č. 16/8627/17/077 zo dňa 29.9.2017 rozhodol, že žalobca sa dopustil správneho deliktu - porušenia finančnej disciplíny podľa § 31 ods. 1 písm. b) 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.“), pretože použil verejné prostriedky nad rámec oprávnenia. Za uvedený správny delikt uložil žalobcovi podľa § 31 ods. 4 zákona č. 523/2004 Z. z. povinnosť odvieť finančné prostriedky vo výške porušenia finančnej disciplíny v sume 463 292,60 eur na účet Ministerstva práce sociálnych vecí a rodiny SR do 15 dní odo dňa právoplatnosti rozhodnutia. V prípade nezaplatenia odvodu v stanovenom termíne bola žalobcovi uložená 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.

4. Orgán verejnej správy prvého stupňa vo výroku rozhodnutia uviedol, že Sociálna implementačná agentúra vykonala dňa 28.7.2011 administratívnu kontrolu žiadosti o zúčtovanie zálohovej platby č. 27110230383202 a Implementačná agentúra Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR vykonala v termíne od 21.2.2013 do 31.11.2016 administratívnu kontrolu žiadosti o zúčtovanie zálohovej platby č. 27110230383206, vrátane príloh v spoločnosti žalobcu, ktorej bol v rokoch 2010 a 2011 poskytnutý nenávratný finančný príspevok (ďalej „NFP“) na realizáciu Projektu č. 27110230383: Vzdelávanie zamestnancov - základný úspech spoločnosti. Projekt bol spolufinancovaný na základe Zmluvy o poskytnutí nenávratného finančného príspevku č. Z2711023038301 zo dňa 30.4.2010 v znení dodatku č. 1 zo dňa 30.4.2010, dodatku č. 02 zo dňa 25.8.2010, dodatku č. 03 zo dňa 6.12.2010, dodatku č. 04 zo dňa 11.3.2011, dodatku č. 05 zo dňa 16.5.2011 a dodatku č. 06 zo dňa 26.8.2011 uzatvorenej medzi Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky v zastúpení Sociálnou implementačnou agentúrou a žalobcom. Vykonanými administratívnymi kontrolami a po posúdení správnym orgánom bolo zistené, že žalobca časť poskytnutého finančného príspevku nepoužil na úhradu oprávnených výdavkov nevyhnutných na realizáciu aktivít projektu a za splnenia podmienok stanovených v článku 14 bod 1 písm. c) a j) Všeobecných zmluvných podmienok (ďalej „VZP“), čím porušil § 19 ods. 6 zákona č. 523/2004 Z. z. v spojení s článkom 2, bod 2. 4. a článkom 3, bod 3. 3. Zmluvy o poskytnutí nenávratného finančného príspevku č. Z2711023038301 zo dňa 30.4.2010 v znení dodatkov a článku 1 bod 1 Všeobecných zmluvných podmienok.

5. Proti uvedenému rozhodnutiu podal žalobca odvolanie, o ktorom rozhodol žalovaný rozhodnutím č. MF/019924/2017-243/1055 zo dňa 12.12.2017 tak, že odvolanie žalobcu zamietol a rozhodnutie orgánu verejnej správy prvého stupňa potvrdil. Žalovaný neakceptoval žiadnu z odvolacích námietok a konštatoval, že v celom správnom konaní bola dôsledne dodržaná zásada zákonnosti a prvostupňový orgán verejnej správy konal v rozsahu a spôsobom, ktorý mu ustanovujú platné a účinné právne predpisy Slovenskej republiky. Rozhodol na základe úplne a presne zisteného skutočného stavu veci a v odôvodnení napadnutého rozhodnutia sa vysporiadal s námietkami účastníka konania. Odvolaním napadnuté rozhodnutie prvostupňového orgánu považoval za vydané v súlade s § 46 správneho poriadku. Poukázal na to, že žalobca sa zaviazal prijať poskytnutý NFP a použiť ho výlučne na úhradu celkových oprávnených výdavkov na realizáciu aktivít Projektu a za splnenia podmienok stanovených Zmluvou, pričom oprávnenými výdavkami sú všetky výdavky, ktoré sú nevyhnutné na realizáciu aktivít Projektu a ktoré spĺňajú podmienky oprávnenosti výdavkov a ktoré boli vynaložené v súlade so Zmluvou, právnymi predpismi SR a ES. Tiež poukázal na, pre žalobcu záväznú, Príručku pre prijímateľa platnú a účinnú od 23.7.2010, ktorá v bode 4. 2. 1 upozornila prijímateľov, že schválením výdavku v rozpočte nevzniká prijímateľovi nárok na uhradenie výdavku v prípade, že v rámci realizácie Projektu nepreukáže okrem reálnosti a oprávnenosti výdavku v súlade s ustanoveniami usmernenia RO č. N3/2007 k oprávnenosti výdavkov pre programové obdobie 2007 - 2013, aj jeho nevyhnutnosť, hospodárnosť a efektívnosť. Prijímateľovi vzniká nárok na platbu pri systéme zálohových platieb iba v prípade, ak podá úplnú a správnu Žiadosť o platbu (poskytnutie zálohovej platby aj zúčtovanie zálohovej platby), a to až v momente schválenia Žiadosti o platbu poskytovateľom, pričom nárok prijímateľa na vyplatenie príslušnej platby vzniká len v rozsahu, v akom poskytovateľ rozhodne o oprávnenosti

výdavkov projektu. Zdôraznil, že poskytovateľ bol povinný vykonať overenie podľa článku 60 Nariadenia Rady (ES) č. 1083/2006 a článku 13 Nariadenia Komisie (ES) č. 1828/2006, ktoré zahŕňa administratívne overenie a v prípade potreby overenie na mieste, pričom administratívne overenie pozostáva z overenia formálnej a vecnej správnosti žiadosti o platbu a v rámci overenia vecnej správnosti bol poskytovateľ povinný overovať reálnosť, oprávnenosť, správnosť, aktuálnosť a neprekrývanie sa nárokováných výdavkov. Z predloženého materiálu je nepochybné, že SIA a IA MPSVR SR neschválili v žiadostiach o zúčtovanie zálohovej platby prijímateľovi výdavky v takom rozsahu, v akom boli zo strany prijímateľa predložené. V danom prípade nárok prijímateľa na NFP vznikol len v rozsahu, v akom SIA a IA EMPSVR SR rozhodli o oprávnenosti výdavkov, a teda nevrátením rozdielu medzi poskytnutými NFP a zúčtovaným NFP v sume 463 292,60 eur prijímateľ porušil článok 16 bod 4. 5. a 4. 10 VZP a bod 4. 8. 2. Žalovaný konštatoval, že žalobca tým, že časť poskytnutého finančného príspevku v sume 463 292,60 eur nepoužil na úhradu oprávnených výdavkov nevyhnutných na realizáciu aktivít Projektu a za splnenia podmienok stanovených v článku 14 bod 1 písm. c) a j) VZP, porušil § 19 ods. 6 zákona č. 523/2004 Z. z. v spojení s článkom 2 bod 2. 4. a článku 3 bod 3. 6. zmluvy a článok 1 bod 1 VZP. Takéto použitie uvedených verejných prostriedkov nad rámec oprávnenia, ktorým došlo k vyššiemu čerpaniu verejných prostriedkov správny orgán kvalifikoval ako porušenie finančnej disciplíny podľa § 31 ods. 1 písm. b) zákona č. 523/2004 Z. z. Finančné prostriedky v sume 463 292,60 eur sa považujú za nezúčtované zálohové platby, t. j. prostriedky neschválené certifikačným orgánom; porušenie finančnej disciplíny tvoria prostriedky štátneho rozpočtu, preto prvostupňový orgán podľa žalovaného správne, v súlade s § 31 ods. 4 zákona č. 523/2004 Z. z. uložil žalobcovi odvieť finančné prostriedky, vo výške porušenia finančnej disciplíny, v sume 463 292,60 eur.

6. Proti tomuto rozhodnutiu podal žalobca správnu žalobu, v ktorej namietal, že rozhodnutie a postup žalovaného, ako aj prvostupňového orgánu verejnej správy vychádzajú z nesprávneho právneho posúdenia veci a sú nepreskúmateľné pre ich nezrozumiteľnosť, zmätočnosť a nedostatok dôvodov. Zároveň uviedol, že zistenie skutkového stavu nie je dostatočné pre posúdenie veci. Podľa žalobcu neurčitý a zmätočný výrok rozhodnutia žalovaného sám o sebe zakladá nepreskúmateľnosť napadnutého rozhodnutia, pričom poukázal na ustanovenie § 47 správneho poriadku, ktorý obsahuje povinné obsahové náležitosti výroku, ktorý je jadrom celého rozhodnutia a ktorým sa určujú konkrétne práva a povinnosti účastníkov správneho konania. V tejto súvislosti okrem iného namietal, že pre potreby záverov o porušení finančnej disciplíny pri použití verejných prostriedkov je potrebné presne vymedziť, aké mal prijímateľ príspevku povinnosti a z čoho mu vyplývali a akým konkrétnym konaním tieto povinnosti porušil. Bez toho nie je možné vyvodiť voči nemu zodpovednosť a uložiť mu povinnosť vrátiť poskytnuté verejné prostriedky z titulu porušenia finančnej disciplíny. Žalovaný, ani prvostupňový orgán verejnej správy však v odôvodnení svojich rozhodnutí neuviedli akého porušenia právnych predpisov Slovenskej republiky či EÚ sa žalobca svojim konaním dopustil, ktoré konkrétne právne normy a akým konaním či nekonaním porušil.

7. Správny súd primárne poukázal na to, že v predmetnej veci ide o správnu žalobu vo veci správneho trestania, kedy súd nie je viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby ak v postupoch alebo rozhodnutiach orgánov verejnej správy zistí niektorú z väd uvedených v § 195 písm. a) až e) S.s.p. V predmetnej veci správny súd nad rozsah žalobných bodov takéto vady nezistil, preto nepostupoval v zmysle § 196 S.s.p. V tejto spojitosti uviedol, že v prípade správneho deliktu, o ktorý sa jedná aj v prejednávanej veci, ide o súčasť tzv. správneho trestania, teda o postih za určité nedovolené konanie. V konaniach zisťovania správneho deliktu, rozhodovania o vine páchatel'a za spáchanie deliktu a ukladaní postihov zaň na základe analógie legis je charakteristická aplikácia zásad, ktoré platia v trestnom procese pri vyvodzovaní zodpovednosti za trestné činy, čo napokon vyplýva aj z ustanovenia § 195 S.s.p. Poukázal na to, že Ústava SR osobitne neupravuje požiadavky na trestanie správnych deliktov. Základné princípy vzťahujúce sa na správne trestanie možno odvodiť od všeobecných princípov demokratického a právneho štátu, ako aj z požiadaviek obsiahnutých v medzinárodných zmluvách, ako aj z judikatúry ESLP, Ústavného súdu SR a Najvyššieho súdu SR. Keďže správny súd v danom prípade posudzuje zákonnosť rozhodovania orgánu verejnej správy o správnom delikte, je potrebné na danú vec aplikovať článok 6 ods. 1 prvá časť Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, v zmysle ktorého každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhoduje o jeho občianskych právach

alebo záväzkoch alebo o oprávnenosti akéhokoľvek trestného obvinenia proti nemu, keďže Slovenská republika sa v článku 1 ods. 2 Ústavy SR zaviazala uznávať a dodržiavať všeobecne záväzné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná. Ďalším medzinárodným dokumentom, ktorý garantuje minimálne štandardy v oblasti administratívneho trestania je Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. R (91) pre členské štáty o správnych sankciách. Keďže konanie o správnom delikte podlieha obdobnému režimu, ako trestný postih za trestné činy správny súd dospel k záveru, že žalobné námietky žalobcu voči prvostupňovému rozhodnutiu, ako aj rozhodnutiu žalovaného, ktoré mali mať za následok jeho nepreskúmateľnosť sú opodstatnené. Rovnako za dôvodnú považoval správny súd aj žalobnú námietku, ktorou žalobca namietal nedostatky vo vzťahu k výroku prvostupňového rozhodnutia. Výrok rozhodnutia predstavuje najdôležitejšiu časť rozhodnutia, je jeho záväznou nosnou časťou, ktorá je obzvlášť dôležitá v rozhodnutiach týkajúcich sa vyvodzovania zodpovednosti za protiprávne konanie a jeho sankcionovanie. Z judikatúry Najvyššieho súdu SR a aj z rozhodovacej činnosti správnych súdov je zrejmé, že na výrok rozhodnutia pri správnom /administratívnom trestaní sú kladené rovnaké požiadavky ako v prípade trestného rozsudku vydaného v trestnom súdnom konaní o trestnom čine. Základnou náležitosťou takéhoto výroku je popísanie skutkových okolností, ktorým sa obvinená osoba mala dopustiť protiprávneho konania. Popísanie skutku - ako a čím sa mal obvinený dopustiť protiprávneho konania, musí byť vymedzené presným popisom, s uvedením miesta, času, spôsobu konania a ďalších okolností, ktoré zabezpečia vymedzenie skutku tak, aby nebol zameniteľný s iným konaním obvinenej osoby a aby sa predišlo možnému dvojitému postihu za to isté konanie. Správny súd vyslovil názor, že vo výroku prvostupňového rozhodnutia absentuje popis skutku, uvedenie konkrétneho konania (opomenutia) žalobcu, spôsob spáchania deliktu tak, ako sa v skutočnosti stal. Nedostatok týkajúci sa dostatočného vymedzenia skutku je prítomnou vadou v postupe a rozhodnutí orgánov verejnej správy, na ktorú by správny súd musel prihliadať aj v prípade, že by ju žalobca v správnej žalobe nenamietal, a to v zmysle § 195 písm. c) S.s.p.

8. Správny súd poukázal na to, že ustanovenie § 31 ods. 1 písm. b) zákona č. 523/2004 Z. z. vymedzuje jednu zo skutkových podstát správneho deliktu porušenia finančnej disciplíny. Konanie, ktorým sa zodpovedná osoba dopustí naplnenia tejto skutkovej podstaty spočíva v poskytnutí alebo v použití verejných prostriedkov nad rámec oprávnenia. Následkom má byť vyššie čerpanie verejných prostriedkov. Vo výroku orgán verejnej správy prvého stupňa konštatoval, že došlo k použitiu verejných prostriedkov nad rámec oprávnenia, k vyššiemu čerpaniu verejných prostriedkov, teda k porušeniu finančnej disciplíny podľa ustanovenia § 31 ods. 1 písm. b) zákona č. 523/2004 Z. z. V prvom odseku výrokovej časti je uvedené, akými administratívnymi kontrolami (popisom kto ich vykonal, kedy a čo bolo predmetom kontrol) došlo k zisteniu, že žalobca časť poskytnutého finančného príspevku nepoužil na úhradu oprávnených výdavkov nevyhnutných na realizáciu aktivít Projektu č. 27110230383: vzdelávanie zamestnancov - základný úspech v spoločnosti, ktorý bol spolufinancovaný na základe Zmluvy o poskytnutí nenávratného finančného príspevku č. Z2711023038301 zo dňa 30.4.2010 v znení dodatkov. Avšak vo výroku rozhodnutia úplne absentuje v rámci popisu skutku, akým konkrétnym konaním (opomenutím) sa žalobca dopustil spáchania správneho deliktu. Podľa názoru správneho súdu nepostačuje len odkaz na ustanovenia právnych predpisov a články zmluvy, ktoré boli porušené, ak nie je uvedené, ako konkrétne boli porušené, akým konkrétnym konaním (nekonaním, opomenutím) neboli dodržané. Výrok rozhodnutia musí byť určitý a konkrétny, aby nevznikli pochybnosti o tom, čo bolo predmetom správneho konania. Správny súd dospel k záveru, že výrok rozhodnutia orgánu verejnej správy prvého stupňa neobsahuje všetky potrebné náležitosti, čím došlo k porušeniu § 47 ods. 2 Správneho poriadku, pričom žalovaný ako odvolací orgán na túto vadu nereagoval adekvátnym spôsobom. Poukázal aj na aktuálnu judikatúru Najvyššieho súdu SR (napr. rozhodnutie 41/2018 zverejnené v Zbierke stanovísk NS a súdov SR 4/2018 (rozsudok Najvyššieho súdu SR z 13. decembra 2017 sp. zn. 6Asan/2/2016). Vo výroku rozhodnutia prvostupňového orgánu verejnej správy sa len vo všeobecnosti konštatuje, čo bolo zistené administratívnymi kontrolami t. j. skutočnosť, že časť poskytnutého finančného príspevku žalobca nepoužil na úhradu oprávnených výdavkov, k porušeniu akých právnych predpisov resp. článkov zmluvy malo dôjsť, že takýmto konaním žalobca naplnil znaky skutkovej podstaty správneho deliktu porušenia finančnej disciplíny podľa § 31 ods. 1 písm. b) zákona 523/2004 Z. z., za čo mu bol uložený postih, povinnosť odvieť finančné prostriedky vo výške porušenia finančnej disciplíny, avšak vo výroku rozhodnutia úplne absentuje popis skutku, ktorý sa

kladie za vinu žalobcovi, najmä pokiaľ ide o miesto, čas a spôsob jeho spáchania, konkrétne konanie páchatel'a. Poznamenal, že ani z výroku rozhodnutia, dokonca ani z odôvodnení rozhodnutí, nie je jednoznačne zrejmé, ktorá časť poskytnutého finančného príspevku a z akého dôvodu nebola použitá na úhradu oprávnených výdavkov, t. j. čo nebolo uznané. V zásade sa možno stotožniť s konštatovaním v žalobe, že rozhodnutia sú nepreskúmateľné, vyznievajúce abstraktne. Táto skutočnosť v zmysle posudzovaných hľadísk spôsobuje nepresnosť a neurčitosť výroku rozhodnutia majúce za následok jeho nezákonnosť pre nepreskúmateľnosť, čo zakladá dôvod zrušenia rozhodnutia žalovaného ako aj rozhodnutia prvostupňového orgánu verejnej správy v zmysle § 191 ods. 1 písm. d) S.s.p.

9. Proti tomuto rozsudku podal žalovaný - sťažovateľ z dôvodu uvedeného v ust. § 440 ods. 1 písm. g) S.s.p. kasačnú sťažnosť, ktorou sa domáhal, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnutý rozsudok zrušil a vec vrátil krajskému súdu na ďalšie konanie. V súvislosti so závermi krajského súdu týkajúcimi sa nedostatkov výroku rozhodnutia orgánu verejnej správy prvého stupňa uviedol, že výroková časť rozhodnutia má vyjadriť v presnej, stručnej a úplnej formulácii záver správneho orgánu o otázke, ktorá je predmetom rozhodnutia. V danom prípade bolo v správnom konaní posudzované porušenie povinnosti prijímateľ'a vyplývajúceho zo Zmluvy. Na vyplatenie finančného príspevku nie je právny nárok. Prijímateľ'ovi je príspevok poskytnutý až po splnení určitých podmienok, ktoré svojim podpisom akceptoval. Pri systéme financovania formou zálohových platieb, oprávnenosť výdavkov posudzuje a o nároku na platbu rozhoduje poskytovateľ počas administratívnej kontroly zúčtovania zálohových platieb. Výstupom z administratívnych kontrol žiadosti o platbu sú záznamy, ktoré informujú prijímateľ'a o výške oprávnených a neoprávnených výdavkov v jednotlivých žiadostiach o platbu a zdôvodňujú postup poskytovateľa pri posudzovaní oprávnenosti výdavkov. Podľa čl. 16 bod 4. 15 VZP prijímateľ'ovi vznikne nárok na platbu pri systéme zálohových platieb až v momente schválenia žiadosti o platbu poskytovateľom, pričom nárok prijímateľ'a na vyplatenie príslušnej platby vzniká len v rozsahu v akom poskytovateľ rozhodne o oprávnenosti výdavkov. Poskytovateľ vykonáva overenie podľa čl. 60 Nariadenia Rady (ES) č. 1083/2006 a článku 13 Nariadenia Komisie (ES) č. 1828/2006. Nezúčtovaný rozdiel sumy poskytnutých zálohových platieb a sumy schválených zúčtovaných zálohových platieb prijímateľ' použil nad rámec definovaný v čl. 2 bod 2.4 a čl. 3 bod 3.3 Zmluvy v spojení s čl. 1 bod 1 VZP a bol povinný ho vrátiť. Nakoľko tieto prostriedky neboli vrátené, bolo vydané rozhodnutie o uložení povinnosti vrátenia nezúčtovanej časti príspevku. Z pohľadu správneho orgánu konanie, ktoré sa kladie žalobcovi za vinu a za ktoré bol sankcionovaný, je prekročenie rámca oprávnenia pre nakladanie s verejnými prostriedkami určeného zmluvou. Zdôraznil, že podstatou veci posudzovanej v správnom konaní však bolo, že žalobca ako prijímateľ' časť poskytnutej zálohy nezúčtoval, resp. nepoužil na oprávnené výdavky a následne nevrátil. S poukazom na uvedené sťažovateľ považoval skutok vo výroku prvostupňového správneho rozhodnutia za náležite popísaný a súladný s § 47 ods. 2 správneho poriadku. Časť neoprávneného použitého príspevku je vymedzená Zmluvou, identifikačnými číslami žiadosti o platbu a presnou sumou na vrátenie. Nie je teda možné, aby došlo k dvojitému postihu za rovnaký skutok. Na podporu svojej argumentácie dal do pozornosti aj rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 7Sžo/81/2016. Mal za to, že vychádzajúc z výsledku administratívnych kontrol skutkový stav bol dostatočne preukázaný. Konanie žalobcu, ktoré bolo v rozpore s podmienkami Zmluvy malo za následok porušenie finančnej disciplíny podľa § 31 ods. 1 písm. b) zákona 523/2004 Z. z. Z pohľadu sťažovateľa bola v celom správnom konaní dôsledne dodržiavaná zásada zákonnosti a materiálnej pravdy, vo veci bolo rozhodnuté v súlade s hmotnoprávnymi a procesnoprávnymi prepismi. V doplnení kasačnej sťažnosti zo dňa 28.11.2019 sťažovateľ poukázal na rozhodovaciu činnosť krajského súdu, konkrétne rozsudky vydané v konaniach vedených pod sp. zn. 24S/115/2018, 24S/127/2018, ktoré sa týkali posudzovania náležitosti výroku rozhodnutia.

10. Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 S.s.p.) preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu z dôvodov a v rozsahu uvedenom v kasačnej sťažnosti (§ 453 ods. 1 a 2 S.s.p.) a po jej preskúmaní dospel k záveru, že rozsudok krajského súdu je potrebné zrušiť a vec vrátiť krajskému súdu na ďalšie konanie. Kasačný súd rozhodol o kasačnej sťažnosti bez nariadenia pojednávania (§ 455 S.s.p.). Miesto a čas verejného vyhlásenia rozsudku bol zverejnený na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v lehote najmenej piatich dní pred jeho vyhlásením (§ 137 ods. 4 S.s.p. v spojení s § 452 ods. 1 S.s.p.).

11. Podľa § 6 ods. 1 S.s.p., správne sudy v správnom súdnictve preskúmajú na základe žalôb zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej správy a iných zásahov orgánov verejnej správy, poskytujú ochranu pred nečinnosťou orgánov verejnej správy a rozhodujú v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

12. Podľa § 438 ods. 1 S.s.p., kasačnou sťažnosťou možno napadnúť právoplatné rozhodnutie krajského súdu.

13. Podľa § 454 S.s.p., na rozhodnutie kasačného súdu je rozhodujúci stav v čase právoplatnosti napadnutého rozhodnutia krajského súdu.

14. Predmetom konania o kasačnej sťažnosti bol rozsudok krajského súdu, ktorým podľa § 191 ods. 1 písm. d) S.s.p. zrušil rozhodnutie žalovaného č. MF/019924/2017-243/1055 zo dňa 12.12.2017, ako aj rozhodnutie orgánu verejnej správy prvého stupňa - Úradu vládneho auditu, pracovisko Zvolen č. 16/8627/17/077 zo dňa 29.9.2017, ktorým rozhodol, že žalobca sa dopustil správneho deliktu - porušenia finančnej disciplíny podľa § 31 ods. 1 písm. b) zákona č. 523/2004 Z. z., pretože použil verejné prostriedky nad rámec oprávnenia. Za uvedené protiprávne konanie uložil žalobcovi podľa § 31 ods. 4 zákona č. 523/2004 Z. z. povinnosť odvieť finančné prostriedky, vo výške porušenia finančnej disciplíny, v sume 463 292,60 eur na účet Ministerstva práce sociálnych vecí a rodiny SR do 15 dní odo dňa právoplatnosti rozhodnutia. V prípade nezaplatenia odvodu v stanovenom termíne, bola žalobcovi uložená 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.

15. Kasačný súd vychádzajúc z dôvodov kasačnej sťažnosti považoval za kľúčové posúdiť správnosť záverov krajského súdu týkajúcich sa nedostatkov výrokovej časti rozhodnutia orgánu verejnej správy prvého stupňa, keď poukazuje na čl. 6 ods. 1 prvej časti Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, čl. 1 ods. 2 Ústavy SR, Odporúčania Výboru ministrov Rady Európy č. R (91), ako i príslušnú judikatúru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky mal za to, že ide o rozhodnutie sankčnej povahy, na ktorého výrok pri správnom trestaní sú kladené rovnaké požiadavky ako v prípade trestného rozsudku vydaného v trestnom súdnom konaní o trestnom čine. Podľa krajského súdu predmetné rozhodnutie orgánu verejnej správy, resp. jeho výroková časť trpela v tomto smere vadou spočívajúcou v nedostatočnom popise skutku, t. j. ako a čím sa mal žalobca dopustiť protiprávneho konania, resp. absentovalo v nej uvedenie miesta, času, spôsobu konania a ďalších okolností, ktoré zabezpečia vymedzenie skutku tak, aby nebol zameniteľný s iným konaním obvinenej osoby a aby sa predišlo možnému dvojitému postihu za to isté konanie.

16. Kasačný súd v prvom rade poukazuje na to, že pre posúdenie toho, či ide o vec správneho trestania je potrebné vychádzať z povahy žalobou napadnutého rozhodnutia, t. j. či ide o rozhodnutie trestného charakteru, s ktorým je spravidla spojené uloženie sankcie. Posúdenie tejto otázky je okrem iného podstatné aj pre stanovenie jednotlivých kritérií kladených na výrokovú časť rozhodnutia orgánu verejnej správy. Predmetom súdneho preskúvacieho konania pred správnym súdom bolo rozhodnutie vydané vo veci porušenia finančnej disciplíny podľa zákona č. 523/2004 Z. z. v súvislosti s nakladaním s verejnými prostriedkami, v rámci ktorého sú fyzické a právnické osoby povinné zachovávať hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť ich použitia (§ 19 ods. 3, 6 zákona č. 523/2004 Z. z.). Porušenie finančnej disciplíny je v zmysle § 31 ods. 1 písm. b) zákona č. 523/2004 Z. z. vymedzené tak, že ide o poskytnutie alebo použitie verejných prostriedkov nad rámec oprávnenia, ktorým dôjde k vyššiemu čerpaniu verejných prostriedkov. S porušením takto vymedzenej finančnej disciplíny zákonodarca v ust. § 31 ods. 4 zákona č. 523/2004 Z. z. spája povinnosť odvodu vo výške porušenia finančnej disciplíny a penále vo výške 0,1% zo sumy, v ktorej došlo k porušeniu finančnej disciplíny, za každý aj začatý deň omeškania s úhradou uloženého odvodu. V tejto súvislosti je nutné uviesť, že pojem „správne trestanie“ je legislatívne vymedzený v ust. § 194 ods. 1 S.s.p. tak, že ide o rozhodovanie o priestupku, správnom delikte alebo sankcii za iné protiprávne konanie. Porušenie finančnej disciplíny pri nakladaní s verejnými prostriedkami má pritom nepochybne povahu protiprávneho konania, ktoré je v rozpore so záujmom na

účelnom, hospodárnom a efektívnom poskytovaní a používaní verejných prostriedkov. Ako už vyššie kasačný súd uviedol, zákonodarca pre prípad porušenia finančnej disciplíny v zmysle § 31 ods. 1 písm. b) zákona č. 523/2004 Z. z. upravil v ust. § 31 ods. 4 tohto zákona osobitný mechanizmus vyvodzovania zodpovednosti, založený na vydaní rozhodnutia v administratívnom konaní, ktorým sa zodpovednému subjektu uloží povinnosť odvodu čerpaných verejných finančných prostriedkov do príslušného rozpočtu verejnej správy. Účelom takto konštruovaného postupu je zosúladienie nezákonného stavu spočívajúce vo vrátení verejných prostriedkov, ktoré má však na rozdiel od sankčných mechanizmov represívno - preventívnej povahy (upravených v ust. § 31 ods. 16 zákona č. 523/2004 Z. z.) výlučne reparačný charakter. V tejto súvislosti kasačný súd poukazuje i na svoje skôr vydané rozhodnutie v obdobnej veci sp. zn. 5Sžfk/29/2019 zo dňa 19.11.2020, v ktorom okrem iného konštatoval, že „rozhodnutie, ktorým bola uložená povinnosť odviesť (vrátiť) finančné prostriedky z dôvodu porušenia finančnej disciplíny podľa § 31 ods. 1 písm. n) zákona č. 523/2004 Z. z. o nemá povahu rozhodnutia o uložení sankcie“. V posudzovanom prípade tak rozhodnutie vydané podľa § 31 ods. 4 zákona č. 523/2004 Z. z. bez tohto, aby došlo k zásahu do majetkovej sféry žalobcu, nebolo možné kvalifikovať ako rozhodnutie vo veci správneho trestania. Zároveň protiprávne konanie žalobcu spočívajúce v porušení § 31 ods. 1 písm. b) zákona č. 523/2004 Z.z. kasačný súd neposúdil ako tzv. iný správny delikt, s ktorým je spojené uloženie sankcie v trestnoprávnom zmysle aj s poukazom na to, že ani samotný zákon ho normatívne za správny delikt neoznačuje. Z uvedených dôvodov sa kasačný súd nemohol stotožniť s právnym názorom krajského súdu o nutnosti striktne nahliadať a posudzovať výrokovú časť predmetného rozhodnutia tak, ako je tomu v prípade trestného rozsudku vydaného v trestnom súdnom konaní o trestnom číne.

17. Kasačný súd v nadväznosti na vyššie uvedené poukazuje na to, že pri posúdení náležitostí výrokovej časti rozhodnutia orgánu verejnej správy, ktorou bola žalobcovi uložená povinnosť odvodu bolo potrebné vychádzať z ust. § 47 ods. 2 správneho poriadku, v zmysle ktorého výrok obsahuje rozhodnutie vo veci s uvedením ustanovenia právneho predpisu, podľa ktorého sa rozhodlo, prípadne aj rozhodnutie o povinnosti nahradiť trovy konania. Pokiaľ sa v rozhodnutí ukladá účastníkovi konania povinnosť na plnenie, správny orgán určí pre ňu lehotu; lehota nesmie byť kratšia, než ustanovuje osobitný zákon. Je nepochybné, že výroková časť rozhodnutia, ktorá v sebe sprítomňuje tzv. meritum veci je z hľadiska dopadu na práva, povinnosti a právom chránené záujmy účastníkov konania kľúčovou a preto musí byť vymedzená dostatočne konkrétnym a zrozumiteľným spôsobom. Uvedené nepochybne súvisí aj s požiadavkou predísť novej zameniteľnosti posudzovanej veci, resp. opakovanému rozhodnutiu v tej istej veci. V súvislosti s posúdením toho, či výroková časť rozhodnutia obsahuje tzv. rozhodnutie vo veci je potrebné vychádzať z predmetu konania, t. j. toho, o čom sa v predmetnom administratívnom konaní rozhoduje. Kasačný súd zastáva názor, že vo výrokovej časti rozhodnutia Úradu vládneho auditu, pracovisko Zvolen č. 16/8627/17/077 zo dňa 29.9.2017, ktorým bola žalobcovi uložená povinnosť odvodu z dôvodu porušenia finančnej disciplíny je dostatočne konkrétne vymedzené rozhodnutie vo veci vrátane uvedenia právnych noriem, (ale i ustanovení zmluvy o NFP), v ktorých orgán verejnej správy identifikoval protiprávne konanie žalobcu, ktoré malo spočívať v tom, že v rozpore s § 19 ods. 6 zákona č. 523/2004 Z. z. časť poskytnutého finančného príspevku nepoužil na úhradu oprávnených výdavkov nevyhnutných na realizáciu aktivít Projektu č. 27110230383: Vzdelávanie zamestnancov - základný úspech spoločnosti, čím došlo k použitiu verejných prostriedkov nad rámec oprávnenia, resp. k vyššiemu čerpaniu prostriedkov (čo vyplynulo z administratívnych kontrol jednotlivých žiadostí žalobcu o zúčtovanie zálohových platieb špecifikovaných v rozhodnutí číslom a časom ich výkonu), ktoré bolo kvalifikované ako porušenie finančnej disciplíny v zmysle § 31 ods. 1 písm. b) zákona č. 523/2004 Z. z., a za ktoré mu bola podľa § 31 ods. 4 tohto zákona uložená povinnosť odvodu vo výške porušenia finančnej disciplíny, t. j. v sume 463 292,60 eur. Z formulácie výrokovej časti rozhodnutia tak vyplýva v čom spočívalo protiprávne konanie žalobcu, resp. v čom vzhľadli orgány verejnej správy porušenie finančnej disciplíny, akým spôsobom toto konanie právne kvalifikovali a s použitím akej právnej normy pristúpili k uloženiu povinnosti odvodu. Takto popísané protiprávne konanie žalobcu podľa názoru kasačného súdu v súlade s ust. § 47 ods. 2 správneho poriadku obsahuje všetky relevantné skutočnosti, ktoré boli rozhodujúce pre vydanie rozhodnutia podľa § 31 ods. 4 zákona č. 523/2004 Z. z. a zároveň vylučuje jeho zameniteľnosť s iným skutkom, resp. bráni prípadnému opakovanému postihu.

18. Pokiaľ ide o časové vymedzenie protiprávneho konania, toto vo výroku rozhodnutia síce explicitne vyjadrené nebolo, avšak možno ho vyvodiť z ďalších skutočností v ňom uvedených a to z konkretizácie jednotlivých žiadostí o zúčtovanie zálohových platieb. Vo vzťahu k záveru krajského súdu, ktorým vytýkal orgánom verejnej správy nedostatočný popis toho, z akých dôvodov nebola časť poskytnutého finančného príspevku žalobcom použitá na úhradu oprávnených výdavkov je potrebné poznamenať, že oprávnenosť výdavkov posudzoval poskytovateľ príspevku (nie orgán rozhodujúci o uložení povinnosti odvodu § 31 ods. 4 zákona č. 523/2004 Z. z.). Uvedené zistenia týkajúce sa posúdenia oprávnenosti výdavkov, resp. konkrétnych dôvodov, ktoré viedli k ich kráteniu boli súčasťou záznamov z administratívnych kontrol, ktoré predstavovali podklad pre vydanie rozhodnutia o uložení povinnosti odvodu, a s ktorými bol žalobca oboznámený. Orgánom verejnej správy rozhodujúcim o uložení povinnosti podľa § 31 ods. 4 zákona č. 523/2004 Z. z. tak neprináležalo bližšie zdôvodňovať, posudzovať, či prehodnocovať správnosť týchto záverov/zistení, pričom neuvedenie konkrétnych dôvodov neuznania oprávnenosti výdavkov do výrokovej časti rozhodnutia nemalo vplyv na dostatočnosť vymedzenia spôsobu protiprávneho konania žalobcu, resp. rozhodnutia vo veci tak, ako to predpokladá § 47 ods. 2 správneho poriadku.

19. S poukazom na vyššie uvedené skutočnosti kasačný súd napadnutý rozsudok krajského súdu podľa § 462 ods. 1 S.s.p. z dôvodu uvedeného v ust. § 440 ods. 1 písm. g) S.s.p. zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Úlohou krajského súdu bude v ďalšom konaní postupovať v súlade s vyššie vyslovenými právnym názormi, vo veci opätovne rozhodnúť a svoje rozhodnutie náležite odôvodniť.

20. Podľa § 467 ods. 3 S.s.p., ak kasačný súd zruší rozhodnutie krajského súdu a vec mu vráti na ďalšie konanie, krajský súd rozhodne aj o nároku na náhradu trov kasačného konania.

21. Podľa § 469 S.s.p., ak dôjde k zrušeniu napadnutého rozhodnutia a k vráteniu veci na ďalšie konanie a nové rozhodnutie, krajský súd aj orgán verejnej správy sú viazaní právnym názorom kasačného súdu.

22. Senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky prijal rozsudok jednomyselne (§ 139 ods. 4 S.s.p.).

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku opravný prostriedok nie je prípustný.