

Súd: Najvyšší súd SR  
Spisová značka: 2Sžo/61/2016  
Identifikačné číslo spisu: 4015200545  
Dátum vydania rozhodnutia: 26.02.2019  
Meno a priezvisko: JUDr. Katarína Benczová  
Funkcia: sudca  
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2019:4015200545.1

## UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobkyne: K., miesto podnikania U., B. zastúpenej advokátkou Mgr. Ing. Evou Solčanovou, Sládkovičova 1, Nitra proti žalovanému: Poľnohospodárska platobná agentúra, Dobrovičova 12, Bratislava, v konaní o preskúmanie zákonnosti postupu a rozhodnutia žalovaného - Správy o výsledku následnej finančnej kontroly zo dňa 20.3.2015 č. 130/81-14/2014 a Záznamu zo dňa 21.4.2015 o prerokovaní správy o výsledku následnej finančnej kontroly č. 130/81 - 14/2014, o odvolaní žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Nitre č. k. 11S/96/2015 - 220 zo 6. apríla 2016 takto

### rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Nitre č. k. 11S/96/2015 - 220 zo dňa 6. apríla 2016 zrušuje a konanie zastavuje.

Účastníkom náhradu trov konania nepriznáva.

### Odôvodnenie

I.

Napadnutým rozsudkom zo dňa 6.4.2016 Krajský súd v Nitre (ďalej aj prvostupňový súd) v konaní podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku (OSP) zrušil „rozhodnutie žalovaného - správu o výsledku následnej finančnej kontroly zo dňa 20.03.2015 č. 130/81-14/2014“ (ďalej len „správa o výsledku kontroly“), ako i záznam zo dňa 21.04.2015 o prerokovaní správy o výsledku následnej finančnej kontroly č. 130/81-14/2014 (ďalej len „záznam o prerokovaní“) podľa § 250j ods. 2 písm. e/ Občianskeho súdneho poriadku“ a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie a súčasne žalovaného zaviazal zaplatiť žalobkyni náhradu trov konania.

V odôvodnení svojho rozhodnutia uviedol, že preskúmal správu o výsledku kontroly a namietaný záznam o jej prerokovaní ako i postup a konanie žalovaného, ktorý predchádzal ich vypracovaniu, pričom zistil takú vadu, ktorá podľa krajského súdu mohla mať vplyv na zákonnosť žalobou napadnutého predmetu súdneho preskúmania (rozhodnutia a postupu správneho orgánu).

Uvedené predmety prieskumu - správu o výsledku kontroly a záznam o jej prerokovaní - súd považoval

za rozhodnutia, ako spôsobilý predmet súdneho prieskumu. Krajský súd v prvom rade vytkol žalovanému neúplnosť súdu predloženého spisového materiálu, najmä zmluvy o poskytnutí nenávratného finančného príspevku z 21.12.2009 č. NR00486 a rozhodnutia zo dňa 16.12.2009 o schválení žiadosti o poskytnutie nenávratného finančného príspevku. Následne krajský súd uviedol aj pochybenia v procese následnej finančnej kontroly, ktoré podrobne v dôvodovej časti rozsudku rozviedol s poukazom na nedodržanie ustanovení §§ 11, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 22 zákona č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole, pričom osoby vykonávajúce následnú finančnú kontrolu nepreukázali žalobkyni, že oprávnení na jej vykonanie, nevyžiadali si od žalobkyne písomné vyjadrenie ku kontrolným zisteniam uvedeným v správe, neurčili lehotu na podanie vyjadrenia, nepreverili opodstatnenosť námietok žalobkyne ku kontrolným zisteniam.

## II.

Proti rozsudku krajského súdu podal žalovaný odvolanie, v ktorom žiadal, aby odvolací súd žalobu zamietol. Žalovaný má za to, že postup pracovníkov vykonávajúcich následnú finančnú kontrolu bol v súlade so zákonom č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite, že žalobkyňa nepodala odvolanie proti správe z kontroly, že námietky predpojatosti kontrolných zamestnancov boli žalovanej doručené v deň, ktorý bol dohodnutý na prerokovanie správy o kontrole, aj keď jej už pol roka bolo známe, kto následnú finančnú kontrolu vykonáva. V neposlednom rade žalovaný ako dôvod odvolania uviedol, že neprišlo k naplneniu požiadaviek § 22 ods. 1, 2 a 3 zákona č. 502/2001 Z. z. a preto nie je možné považovať uvedenú následnú finančnú kontrolu za ukončenú. K vyhotovenému záznamu o prerokovaní správy o kontrole s poukazom na § 22 ods. 3 zák. č. 502/2001 Z. z. žalovaný v odvolaní uviedol, že tento záznam bol vyhotovený len ako „klasický“ záznam o priebehu uskutočneného stretnutia, o ktorom súd vo svojom rozsudku nemal vôbec rozhodovať a naň prihliadať. Pokiaľ mal súd pochybnosti o správnosti procesného spôsobu výkonu následnej finančnej kontroly, mal podľa názoru žalovaného vykonať dokazovanie, najmä výsluchom účastníka alebo svedka podľa OSP, pričom dokazovaním nie je hodnotenie obsahu administratívneho spisu. Podľa žalovaného súd nepostupoval pri svojom rozhodovaní správne a rozhodnutie vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci.

Žalobkyňa vo vyjadrení k odvolaniu poukázala na to, že žalovaný tvrdenie o nenaplnení predpokladov ukončenia následnej finančnej kontroly a o tom, že súd preto nemal o nej rozhodovať, uviedol až v odvolaní, ktoré je tendenčné a v úplnom rozpore so skutočným konaním žalovaného. Žalovaný totiž ešte pred vydaním rozsudku v prejednávanej veci doručil žalobkyni Oznámenie o začatí správneho konania zo dňa 8.2.2016 vo veci vrátenia neoprávnenej platby, v ktorom sa odvoláva na následnú finančnú kontrolu a jej výsledky preskúmané v tomto konaní. Z uvedeného podľa žalobkyne vyplýva, že žalovaný považuje následnú finančnú kontrolu za riadne ukončenú a preto aj tvrdenie, že záznam z jej prerokovania je „klasickým“ záznamom zo stretnutia, považuje za účelové.

## III.

Dňom 1. júla 2016 nadobudol účinnosť zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok upravujúci v zmysle § 1 písm. a) právomoc a príslušnosť správneho súdu konajúceho a rozhodujúceho v správnom súdnom konaní, a v zmysle § 1 písm. b) konanie a postup správneho súdu, účastníkov konania a ďalších osôb v správnom súdnom konaní.

Podľa § 492 ods. 2 Správneho súdneho poriadku odvolacie konanie podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku začaté pred dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona sa dokončia podľa doterajších predpisov.

Najvyšší súd podľa § 491 ods. 2 zák. č. 162/2015 Z. z. Správneho súdneho poriadku konal ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 v spojení s § 246c ods. 1 OSP), preskúmal odvolaním napadnutý rozsudok krajského súdu bez nariadenia pojednávania podľa § 250a ods. 2 OSP a rozhodol podľa § 250a ods. 3 vety druhej OSP v spojení s § 221 ods. 1 písm. a) OSP o zrušení rozsudku krajského a podľa § 221 ods. 2 OSP konanie vo veci zastavil.

Podľa ustanovení druhej hlavy piatej časti OSP (§ 244 ods. 1 OSP a nasl.) v správnom súdnom konaní

preskúmajú sudy na základe žalôb zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy. Podľa § 244 ods. 3 rozhodnutiami správnych orgánov sa rozumejú rozhodnutia vydané v správnom konaní, ako aj ďalšie rozhodnutia, ktoré zakladajú, menia alebo zrušujú oprávnenia a povinnosti fyzických a právnických osôb alebo ktorými môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté.

Z ustálenej judikatúry ústavného súdu a najvyššieho súdu nepochybne vyplýva, že protokol (správa) o výsledku akejkoľvek kontrolnej činnosti orgánu verejnej správy a ani protokol (záznam či správa) o prerokovaní správy o výsledkoch takejto kontroly, pokiaľ sa nimi nezakladajú, nemenia alebo nezrušujú práva a povinnosti dotknutých fyzických a právnických osôb, sú iba podkladovým materiálom pre prípadné začatie správneho konania. /pozri I.ÚS 238/06 vo vzťahu k rozhodnutiu NS SR 5Sž-o-KS 139/2005, NS SR: R 53/2018, 5Sžf/50/2015, 1Sžf/9/2017, 1Sžf/87/2015, 4Sžf/56/2015 a ďalšie.

#### IV.

Z obsahu súdneho a predloženého administratívneho spisu vyplynulo, že predmetom súdneho prieskumu v súlade s obsahom správnej žaloby bola správa o následnej finančnej kontrole a záznam o jej prerokovaní. K vykonaniu následnej finančnej kontroly nedošlo v rámci začatého správneho konania.

V správe o výsledku následnej finančnej kontroly a ani v zázname o jej prerokovaní neboli kontrolovanému subjektu - žalobkyňi uložené kontrolným orgánom žiadne povinnosti či opatrenia. Žalobkyňa v samotnej žalobe ani nedôvodila tým, že by bola nejakým rozhodnutím či opatrením, ktoré je administratívnym aktom, ukrátená na svojich právach. Podstata žalobných dôvodov sa týkala výlučne postupov žalovaného a jeho pracovníkov pri realizácii kontroly na mieste ako aj v čase ukončenia kontroly vyhotovením správy, v čase prerokovávanía výsledkov kontroly a zloženia kontrolnej skupiny.

Neuniklo pritom pozornosti odvolacieho súdu, že predmetom kontroly bolo dodržanie podmienok vyplývajúcich z obsahu Zmluvy o poskytnutí nenávratného finančného príspevku č. NR00486 zo 17.12.2009 uzavretej medzi Pôdohospodárskou platobnou agentúrou a žalobkyňou. Zmluva bola uzavretá podľa ustanovení §§ 35 a 38 zákona č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva. Žalovaný v konaní pred krajským súdom neprezentoval uvedenú skutočnosť a jeho vyjadrenia sa netýkali postupov upravených predmetným zákonom (osobitne v časti III zákona Pravidlá poskytovania prostriedkov z európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka, európskeho záručného fondu a prostriedkov štátneho rozpočtu sú upravené v tretej časti predmetného zákona). Samotný žalovaný pritom v podanom odvolaní uviedol tvrdenie, že kontrola nie je ukončená, ktoré však neodôvodnil. V nadväznosti na to žalobkyňa uviedla, že ešte pred rozhodnutím krajského súdu obdržala oznámenie o začatí správneho konania vo veci vrátenia neoprávnenej platby (z 8.2.2016) č. 600/123-SK/2014.

Z uvedeného oznámenia o začatí správneho konania, ktoré žalobkyňa v odvolacom konaní predložila, vyplýva, že žalobkyňa uzatvorila 21.12.2009 zmluvu s Pôdohospodárskou platobnou agentúrou o poskytnutí nenávratného finančného príspevku na projekt Investícia do modernizácie poľnohospodárskych strojov a výstavby skladu SHR v rámci programu rozvoja vidieka SR na roky 2007 - 2013 - Modernizácia fariem, na základe ktorej jej bola vyplatená platba. Po uskutočnení kontroly plnenia kritérií podľa žalovaného vyplynulo, že došlo k porušeniu zmluvy a platobná agentúra od zmluvy odstúpila listom z 11.11.2013. Listom z 3.2.2014 č. 600/123/2014 zaslala PPA žalobkyňi žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov. Žalobkyňa zaslala listom z 28.7.2014 na platobnú agentúru žiadosť o prehodnotenie žiadosti o vrátenie finančných prostriedkov. Na základe poverenia generálneho riaditeľa platobnej agentúry bola vykonaná následná finančná kontrola u žalobkyne za účelom zistenia dodržania podmienok uzatvorenej zmluvy. Následná finančná kontrola podľa žalovaného potvrdila predchádzajúce zistenia a dospela k záveru, že podmienky zmluvy neboli dodržané a účastník konania (žalobkyňa) neoprávnenú platbu neuhradila, preto platobná agentúra začala správne konanie. Ďalší priebeh konania nie je v spise dokumentovaný a nevyplýva ani z odvolania žalovaného.

#### V.

V prejednávanej veci bolo potrebné v prvom rade zaujať právny názor k otázke, či žalobkyňou napadnutá správa o výsledku následnej finančnej kontroly a záznam o jej prerokovaní sú spôsobilým predmetom súdneho prieskumu podľa ustanovení druhej hlavy piatej časti OSP. Krajský súd bez toho, aby zaujal stanovisko k tejto zásadnej a základnej právnej otázke, konal a rozhodol o podanej žalobe, v ktorej žalobkyňa vytýkala výhradne postup pri vykonávaní následnej finančnej kontroly v súvislosti aj s námietkami proti osobám, ktoré sa na tejto kontrole podieľali. Odvolací súd pritom dáva do pozornosti, že ani samotný žalovaný v konaní pred krajským súdom nevzniesol žiadne výhrady ku kvalifikácii správy o následnej finančnej kontrole a k záznamu o jej prerokovaní, ako administratívneho aktu, ktorý je rozhodnutím. Existencia oznámenia o začatí správneho konania nebola na ústnom pojednávaní 6.4.2016 prezentovaná a žalovaný túto skutočnosť neprezentoval ani v podanom odvolaní.

Krajský súd preto meritórne prejednal žalobu a dospel k záveru, že postup žalovaného mal také procesné vady, ktoré samé o sebe mohli spôsobiť nezákonnosť správy a záznamu.

V tejto súvislosti treba zdôrazniť, že správa o výsledku následnej finančnej kontroly označená žalobkyňou a ani záznam o jej prerokovaní nie sú individuálnymi správnymi aktami, ktorými by sa zasahovalo práv a právom chránených záujmov žalobkyne a preto nepodliehali súdnemu preskúmaniu v správnom súdnictve podľa druhej hlavy V. časti OSP a nie je tomu tak ani za účinnosti Správneho súdneho poriadku. Vzhľadom na to, že žaloba nesmerovala proti rozhodnutiu, a vytýkané procesné vady samé osebe nemôžu byť predmetom súdneho prieskumu, pokiaľ nebolo vydané rozhodnutie, krajský súd mal konanie o žalobe podľa § 250d ods. 3 OSP zastaviť.

#### VI.

Odvolací súd s poukazom na postupy upravené v § 40, § 41 a § 42 (ochrana finančných záujmov, finančná oprava, vysporiadanie finančných vzťahov) zákona č. 528/2008 Z. z., III. časť, o pravidlách poskytovania prostriedkov z Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka dospel k záveru, že na prejednávanú vec sa v plnej miere vzťahuje vyššie uvedená judikatúra a vyslovený záver, že preskúvanie zákonnosti úkonov (postupov) pri výkone kontroly je prípustné len za podmienky a v rozsahu uloženia povinnosti kontrolovanému subjektu. V danom prípade žalobkyňi také povinnosti uložené neboli.

Výzva na vrátenie finančných prostriedkov (ani odstúpenie od zmluvy) nie je uložením povinnosti, rovnako ani zo začatia správneho konania ešte nemožno vyvodit' povinnosť vrátenia finančných prostriedkov. Podľa § 42 ods. 6 vyššie uvedeného zákona, ak platobná agentúra zistí nesplnenie povinnosti prijímateľa vrátiť podporu alebo jej časť, a nedôjde k vzájomnému započítaniu pohľadávok z podpory alebo jej časti, vyzve prijímateľa na vrátenie podpory alebo jej časti. Ak prijímateľ nevráti podporu alebo jej časť na základe výzvy, platobná agentúra postupuje na základe osobitného predpisu, ktorým je podľa odkazu uvedeného pod poznámkou /87 - § 31 ods. 9 zák. č. 523/2004 Z. z. v znení zákona č. 165/2008 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a zákon č. 543/2007 Z. z. Podľa § 31 ods. 9 predmetného zákona „odvod, penále a pokutu za porušenie finančnej disciplíny pri nakladaní s verejnými prostriedkami ukladá a vymáha ten kontrolný orgán, auditujúci orgán alebo orgán dozoru štátu, ktorý je oprávnený vykonávať kontrolu, vládny audit alebo dozor verejných prostriedkov v rozsahu svojej pôsobnosti ustanovenej osobitným predpisom. Odvod, penále a pokutu za porušenie finančnej disciplíny štátnou rozpočtovou organizáciou a štátnou príspevkovou organizáciou alebo za porušenie finančnej disciplíny inou právnickou osobou alebo fyzickou osobou pri nakladaní s prostriedkami štátneho rozpočtu a s prostriedkami Európskej únie ukladá príslušná správa finančnej kontroly, ktorá ich aj vymáha. Ustanovenie druhej vety sa nevzťahuje na ukladanie a vymáhanie odvodu, penále a pokuty za porušenie finančnej disciplíny prijímateľom pri nakladaní s prostriedkami Európskej únie a s prostriedkami štátneho rozpočtu na financovanie spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie poskytnutými Pôdohospodárskou platobnou agentúrou, na ktoré sa vzťahuje osobitný predpis. Podľa ods. 12 § 31 sa ukladanie a vymáhanie odvodu, penále a pokuty sa riadi všeobecnými predpismi o správnom konaní.

Odvolací súd s poukazom na to, že administratívne postupy príslušného orgánu v zmysle III. časti

zákona č. 528/2008 Z. z. neboli v čase rozhodovania krajského súdu ukončené, bolo posudzovanie zákonnosti postupov kontrolného orgánu pri výkone následnej finančnej kontroly predčasné. Preskúmanie zákonnosti v žalobe vytykaných procesných postupov pri výkone kontroly však môže byť relevantné v súvislosti s preskúmaním zákonnosti prípadného rozhodnutia vydaného v správnom konaní, eventuálne v súdnom konaní o vyporiadaní vzťahov zo zmluvy uzavretej podľa § 269 ods. 2 Obchodného zákonníka (§ 38 zák. č. 528/2008 Z. z.).

VII.

Na základe uvedeného najvyšší súd dospel k záveru, že napadnutý rozsudok krajského súdu je potrebné postupom podľa § 221 ods. 1 písm. a) v spojení s § 246c ods. 1 OSP zrušiť a konanie podľa § 221 ods. 2 v spojení s § 250d ods. 3 OSP zastaviť.

O trovách prvostupňového a odvolacieho konania bolo rozhodnuté podľa § 146 ods. 1 písm. c) v spojení s § 246c ods. 1 OSP.

Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v pomere hlasov 3:0 (§ 3 ods. 9 veta tretia zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov).

**Poučenie:**

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