



## ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Idy Hanzelovej a členov senátu JUDr. Jany Zemkovej, PhD. a JUDr. Petra Melichera v právnej veci žalobcu: **Ing. Š.**, bytom C., *zastúpený: Mgr. D., advokát, so sídlom D.*, proti žalovanému: **Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky**, so sídlom Dobrovičova 12, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 1930/2010-630 zo 17. júna 2010, na odvolanie žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave, č. k. 3 S 262/2010-61, z 27. septembra 2011 takto

### **r o z h o d o l :**

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave, č. k. 3S/262/2010-61, zo dňa 27. septembra 2011 **z m e ň u j e** tak, že rozhodnutie žalovaného č. 1930/2010-630 zo 17. júna 2010 a rozhodnutie Pôdohospodárskej platobnej agentúry č. 1000/2,3 R/2010 z 24. apríla 2010 **sa z r u š u j ú** a vec **sa v r a c i a** Pôdohospodárskej platobnej agentúre na ďalšie konanie.

Žalovaný **je p o v i n n ý** nahradiť žalobcovi trovy konania vo výške 255,93 Eur do troch dní od právoplatnosti rozsudku k rukám jeho právneho zástupcu.

## Odôvodnenie

Napadnutým rozsudkom, sp. zn. 3 S 262/2010, z 27. septembra 2011 Krajský súd v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) ako súd prvého stupňa zamietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal, aby súd zrušil rozhodnutie žalovaného č. 1930/2010-630 zo dňa 17. júna 2010, ktorým žalovaný zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil rozhodnutie Pôdohospodárskej platobnej agentúry (ďalej aj len „prvostupňový správny orgán“ alebo „správny orgán prvého stupňa“) č. 1000/2,3 R/2010 zo dňa 23. apríla 2010, ktorým bola žalobcovi uložená povinnosť vrátiť vyrovnávajúci príspevok na znevýhodnené oblasti v celkovej sume 4 697,34 Eur v dôsledku porušenia finančnej disciplíny v zmysle § 31 ods. 1 písm. n) zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy v znení neskorších predpisov, ustanovenia § 4 ods. 1 písm. c) Nariadenia vlády SR č. 213/2007 Z. z. o podmienkach poskytovania podpory v znevýhodnených oblastiach, ako aj porušenia článku 14 ods. 2 nariadenia Rady (ES) č. 1257/1999 o podpore rozvoja vidieka z Európskeho poľnohospodárskeho usmerňovacieho a záručného fondu (EPUZF) a ktorým sa menia a rušia niektoré nariadenia.

V odôvodnení krajský súd uviedol, že z obsahu administratívneho spisu nevyplývalo, že by vo veci konajúcej a rozhodujúcej správne orgány nevykonali právne relevantné dôkazy v záujme náležitého ozrejmienia skutkového stavu a veci a že by sa v ich postupe pri prejednávaní správneho deliktu vyskytla vada majúca za následok nezákonnosť ich rozhodnutia. Žalovaný sa vo svojom rozhodnutí vysporiadal so všetkými námietkami žalobcu, ktoré uviedol vo svojom odvolaní. Krajský súd sa stotožnil s právnym záverom žalovaného, že žalobca mal do 10 dní písomne oznámiť príslušnému regionálnemu pracovisku platobnej agentúry porušenie predpokladov pre poberanie podpory spôsobené vyššou mocou tak, ako mu to vyplýva zo žiadosti o priame platby na plochu na rok 2006. Žalobca doložil 12.11.2009 lekársku správu a rozhodnutie Sociálnej poisťovne zo dňa 19.5.2008 o priznaní invalidného dôchodku a zároveň oznámenie o ukončení poľnohospodárskej činnosti. Vyššiu moc bol pritom povinný oznámiť do 10 pracovných dní odo dňa, keď tak bol schopný urobiť. Urobiť tak mohol od 19. 5. 2008, keď mal rozhodnutie o priznaní invalidného dôchodku, následne by mohol ukončiť poľnohospodársku činnosť bez sankcie. Žalobca prestal vykonávať poľnohospodársku činnosť v znevýhodnených oblastiach, ku ktorej sa zaviazal na minimálne 5 rokov. Táto povinnosť vyplýva z podmienok pre poskytnutie podpory v § 4 ods. 1 písm. c) Nariadenia vlády SR č. 213/2007 Z. z., § 57 ods. 1 písm. e) Nariadenia vlády

SR č. 499/2008 Z. z., ako aj zo záväzku, ktorý žiadateľ prijal vyhlásením v jednotnej žiadosti. Žalobca vyššiu moc neoznámil včas a nie je preto možný postup podľa § 59 ods. 2 Nariadenia vlády SR č. 499/2008 Z. z., ale uplatní sa sankcia podľa § 59 ods. 1, teda povinnosť vrátiť poskytnutý príspevok. Táto povinnosť bola uvedená v každej podanej jednotnej žiadosti, ktorú tri roky po sebe podpísal a na základe ktorých spolu s plnením ďalšieho radu podmienok dostával žalobca peniaze. Podľa krajského súdu žalovaný sa námietkami žalobcu zaoberal vo svojom rozhodnutí, podrobne poukázal na nariadenie Komisie (ES) č. 796/2004, nariadenie Komisie (ES) č. 1974/2006, nariadenie Rady (ES) č. 1257/1999. Uviedol, že pôvodné nariadenie Komisie (ES) č. 1974/2006, kde je upravená vyššia moc a povinnosť ju oznámiť príslušnému orgánu, bolo od 1.1.2007 nahradené nariadením Komisie (ES) č. 1974/2006. Taktiež poukázal na to, že pôvodné podmienky uvedené v § 4 ods. 1 Nariadenia vlády SR č. 213/2007 Z. z. prešli do Nariadenia vlády SR č. 499/2008 Z. z. a v zmysle § 61 ods. 1 Nariadenia vlády SR č. 499/2008 Z. z. sa žiadosti podané podľa doterajších predpisov považujú za žiadosti podľa tohto nariadenia. Podľa krajského súdu napadnuté rozhodnutie žalovaného, ako aj rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa boli vydané na základe dostatočne zisteného skutkového stavu veci a v súlade s právnymi predpismi. Krajský súd sa plne stotožnil s právnym záverom žalovaného, že žalobca porušil povinnosť 5 rokov realizovať poľnohospodársku činnosť v znevýhodnených oblastiach. Vyššiu moc, ktorá ho mohla zbaviť udelenia príslušnej sankcie vrátenia poskytnutých platieb, nenahlásil včas. Pretože podľa krajského súdu napadnuté rozhodnutie a postup žalovaného bol z pohľadu žalobných dôvodov v súlade so zákonom a nakoľko námietky žalobcu neodôvodňujú zrušenie žalobou napadnutého rozhodnutia, krajský súd žalobu v celom rozsahu podľa § 250j ods. 1 O.s.p. zamietol. O trovách konania rozhodol podľa § 250k ods. 1 O.s.p. tak, že neúspešnému žalobcovi právo na ich náhradu nepriznal.

Proti tomuto rozsudku podal odvolanie žalobca, žiadajúc, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky zmenil rozsudok krajského súdu tak, že rozhodnutie žalovaného v spojení s rozhodnutím správneho orgánu prvého stupňa sa zrušuje, a žiadajúc tiež priznať náhradu trov konania. Odvolanie žalobca odôvodnil tým, že rozhodnutie krajského súdu vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci a súd prvého stupňa dospel na základe vykonaných dôkazov k nesprávnym skutkovým zisteniam. Žalobca poukázal na článok 13 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky a uviedol, že zo žiadosti o priame platby na rok 2006, ktorú podpísal 4.5.2006, nevyplýva, že by bol povinný po skončení roku, aj po 31.12.2006 nahlásiť nejaké prípady, ktoré sa netýkali priamych platieb na plochu v roku 2006. Podľa informácií

od regionálneho pracoviska platobnej agentúry žalobca vedel o tom, že ak dôjde k poškodeniu porastu v roku 2006 živlom – vyššou mocou, je povinný to nahlásiť do 10 pracovných dní. Zo žiadosti o priame platby na rok 2006 podľa žalobcu nevyplýva, že by bol povinný nahlásiť, že od 1.1.2009 pre nepriaznivý zdravotný stav nemôže vykonávať činnosť súkromne hospodáriaceho roľníka. Žalobca nemohol porušiť záväzok, ktorý nepodpísal a ktorý sa nenachádzal v žiadosti o priamu platbu za rok 2006. Prípád uvedený v bode g) žiadosti o vyrovnávací príspevok na znevýhodnené oblasti a oblasti s environmentálnymi obmedzeniami na rok 2006 u žalobcu nenastal. Preto podľa žalobcu tvrdenie žalovaného, že nesplnil záväzok, je účelové a má zakryť nedostatky pri vyhotovení žiadosti o vyrovnávací príspevok na znevýhodnené oblasti a oblasti s environmentálnymi obmedzeniami na rok 2006, pretože do záväzkov žalovaný nezakomponoval všetky prípady, ktoré môžu nastať.

K odvolaniu žalobcu sa vyjadril žalovaný, ktorý navrhol, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky odvolanie žalobcu odmietol, alebo rozsudok krajského súdu ako vecne správny potvrdil. Odvolacie tvrdenia žalobcu označil žalovaný za neopodstatnené a zavádzajúce. Žalobca podľa žalovaného v opätovne predložených žiadostiach o platbu zrejme opomenul ustanovenia bodov j) a k) na strane B-2/3 o povinnosti vrátiť pridelenú podporu pri nedodržaní podmienok podpory a povinnosti oznamovať do 10 dní príslušnému regionálnemu pracovisku Pôdohospodárskej platobnej agentúry každé porušenie predpokladov pre poberanie podpory spôsobené vyššou mocou. Podmienky ustanovujúce a vysvetľujúce vyššiu moc sú upravené v platnej legislatíve, pričom žalovaný poukázal na Nariadenie vlády SR č. 213/2007 Z. z., nariadenie Komisie (ES) č. 817/2004 nahradené nariadením Komisie (ES) č. 1974/2006. Žalobca sa zaviazal vykonávať poľnohospodársku činnosť v znevýhodnených oblastiach po dobu minimálne 5 rokov. Túto činnosť, ku ktorej sa zaviazal, však prestal vykonávať. Vyššiu moc neoznámil v právnych predpisoch stanovenej lehote a stanoveným spôsobom, preto nie je možné uplatniť § 59 ods. 2 Nariadenia vlády SR č. 499/2008 Z. z., ale uplatní sa sankcia podľa § 59 ods. 1, ktorá je súčasne sankciou za porušenie finančnej disciplíny podľa § 31 ods. 1 písm. n) zákona č. 523/2004 Z. z. vzhľadom na skutočnosť, že porušenie finančnej disciplíny je porušenie pravidiel a podmienok, za ktorých boli poskytnuté verejné prostriedky, a žalobca ako prijímateľ je povinný vrátiť poskytnutý príspevok. Tvrdenie žalobcu, že nevedel a nebol informovaný o svojich povinnostiach prijímateľa považuje žalovaný vzhľadom na vyššie uvedené právne predpisy, ako aj poučenia v žiadostiach o platby za právne irelevantné. Za právne irelevantné označil

žalovaný tiež tvrdenie žalobcu o tom, že nevedel a nepoznal svoje povinnosti, ako aj poukazovanie na údajné nedostatky pri vyhotovovaní žiadostí.

Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej aj len „odvolací súd“ alebo „Najvyšší súd“) ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok (ďalej len „O.s.p.“)) preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu na základe odvolania, ktoré bolo podané osobou na to oprávnenou (§ 201 O.s.p.) v zákonnej lehote (§ 204 ods. 1 O.s.p.), ktoré spĺňa náležitosti vyžadované zákonom (§ 205 ods. 1 O.s.p.) a ktoré smeruje proti rozhodnutiu, proti ktorému je takýto opravný prostriedok prípustný (§ 250ja ods. 1 v spojení s § 246c ods. 1 druhá veta O.s.p.). Na prejednanie odvolania Najvyšší súd nenariadil pojednávanie, pretože v tom nevidel rozpor s verejným záujmom, nepovažoval to za potrebné a dokazovanie nevykonával (§ 250ja ods. 2 O.s.p.). Nezistil v konaní a rozsudku krajského súdu niektorú z väd, ktorá by viedla k zrušeniu napadnutého rozsudku (§ 221 O.s.p.; existenciu takejto vady žalobca v odvolaní ani netvrdil), zistil však, že napadnutý rozsudok nie je vo výroku vecne správny (§ 219 O.s.p.), preto Najvyšší súd dospel k záveru, že napadnutý rozsudok krajského súdu treba zmeniť a rozhodnutia správnych orgánov oboch stupňov zrušiť (§ 250ja ods. 3 druhá veta v spojení s § 220 O.s.p.). O odvolaní preto rozhodol rozsudkom (§ 223 v spojení s § 250j ods. 1 O.s.p.), ktorý verejne vyhlásil na mieste a v čase oznámenom na úradnej tabuli Najvyššieho súdu a na jeho internetovej stránke [www.nsud.sk](http://www.nsud.sk) najmenej päť dní vopred (§ 156 ods. 3 O.s.p.).

Odvolací súd považoval za potrebné predovšetkým zodpovedať, či v prejednávanej veci pred správnymi orgánmi išlo o výkon správneho trestania. Administratívnym (správnym) trestaním sa rozumie postihovanie správnych deliktov fyzických osôb a právnických osôb sankciami trestnej povahy na základe noriem správneho práva rozhodnutiami orgánov verejnej správy. Význam nastolenej otázky spočíva v tom, že charakter správneho konania implikuje istú množinu základných pravidiel, ktoré sa naň vzťahujú.

Samotný pojem delikt je mimoriadne široký a jeho význam možno chápať v rôznych variantoch tejto šírky. Z najvšeobecnejšieho hľadiska je deliktom akékoľvek protiprávne konanie, resp. protiprávne konanie, s ktorým sa spája nepriaznivý následok (nová, sekundárna povinnosť) v podobe sankcie pre toho, kto sa takého konania dopustil, respektíve pre toho, komu sa protiprávny stav pripisuje. Existujú súkromnoprávne delikty (napr. omeškanie dlžníka, porušenie zmluvnej povinnosti a pod.), verejnoprávne delikty a prípadne

disciplinárne delikty ako osobitná kategória. Verejnoprávne delikty možno v zásade rozdeliť na trestné činy a správne delikty, podľa toho, či sú v prvom prípade ustanovené ich skutkové podstaty v Trestnom zákone a sankcie za ne udeľujú súdy, alebo či v druhom prípade ich skutkové podstaty ustanovujú iné právne predpisy a príslušné sankcie ukladajú orgány verejnej správy.

Pojem správneho deliktu nie je všeobecne definovaný v žiadnom právnom predpise a pri vymedzení tohto pojmu vychádza teória aj prax zo všeobecných pojmových znakov správneho deliktu, obsiahnutých v pozitívnej právnej úprave. Za všeobecné pojmové znaky správneho deliktu možno považovať najmä konanie, protiprávnosť, sankcionovateľnosť, zodpovednú osobu, zavinenie okrem prípadov konštrukcie zodpovednosti bez zavinenia a ustanovenie znakov deliktu priamo zákonom. Hoci v najvšeobecnejšom chápaní by sa dalo správnym deliktom označiť akékoľvek porušenie normy správneho práva fyzickou osobou alebo právnickou osobou, s ktorým právo spája následky vyvodzované orgánom verejnej správy, pre rozhodovaciu prax má význam klásť dôraz na správne delikty postihované sankciami represívneho charakteru. Sankcia za správny delikt tak má plniť funkciu trestu v širšom zmysle tohto slova. Tým sa zároveň verejnoprávne sankcie zásadne odlišujú od súkromnoprávných – súkromnoprávne sankcie totiž plnia funkcie reparačné, reštitučné a satisfakčné, ale nie funkciu represívnu.

Rozlíšenie represívneho charakteru sankcie za správny delikt je veľmi dôležité, pretože na rozhodovanie o takýchto deliktoch sa vzťahuje pojem „trestné obvinenie“ v zmysle čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Výklad tohto pojmu Európskym súdom pre ľudské práva sa vyznačuje autonómnosťou, ktorá spôsobuje, že trestnou vecou sa rozumie aj taká vec, ktorá v zmysle vnútroštátnych trestnoprávných kódexov sa za trestnú nepovažuje, ale je zaradená medzi protiprávne konania postihované sankciami z oblasti správneho, disciplinárneho alebo procesno-poriadkového práva. Dôležitá pre posúdenie je predovšetkým závažnosť sankcie. Porovnaj Košičiarová, S.: Rada Európy, princípy správneho trestania a správne disciplinárne delikty. In: Správne delikty a správne trestanie v stredoeurópskom právnom priestore – súčasnosť a vízie. Bratislava, 2010, s. 107.

V prejednávanej veci správne orgány rozhodovali o uložení odvodu a penále za porušenie finančnej disciplíny podľa § 31 ods. 1 písm. n) zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov (v súvislosti s porušením podmienok, za ktorých bol žalobcovi poskytnutý vyrovnávací príspevok na znevýhodnené oblasti). Zákon č. 523/2004 Z. z. predstavuje právny predpis

spadajúci do odvetvia finančného práva a porušenie finančnej disciplíny podľa § 31 ods. 1 tohto zákona je finančnoprávnym deliktom postihovaným podľa ustanovení ďalších odsekov citovaného paragrafu.

Odvolací súd posúdil povahu prvostupňového správneho orgánu, Pôdohospodárskej platobnej agentúry, ako orgánu štátnej správy (§ 6 ods. 1 zákona č. 543/2007 Z. z. o pôsobnosti orgánov štátnej správy pri poskytovaní podpory v pôdohospodárstve a rozvoji vidieka), jej právomoc ukladať a vymáhať odvody, pokuty a penále za porušenie finančnej disciplíny prijímateľov pri nakladaní s prostriedkami Európskej únie a s prostriedkami štátneho rozpočtu na financovanie spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie poskytnutými Pôdohospodárskou platobnou agentúrou z Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka a z Európskeho poľnohospodárskeho záručného fondu (§ 7 ods. 1 písm. l) zákona č. 543/2007 Z. z.), postavenie žalobcu ako spravovanej fyzickej osoby – podnikateľa, povinnosť, ktorej porušenie správne orgány postihovali, v neposlednom rade zvážil obsah a účel hrozacej – a uloženej – sankčnej povinnosti a ustálil, že rozhodovanie správnych orgánov malo povahu správneho trestania.

Odvod, ktorý bol žalobcovi uložený, je v celkovej sume poskytnutého vyrovnávacieho príspevku na znevýhodnené oblasti 4 697,34 Eur a penále. Penále podľa § 31 ods. 3 zákona č. 523/2004 Z. z. je vo výške 0,1 % denne, čo predstavuje 36,5 % ročne zo sumy, v ktorej došlo k porušeniu finančnej disciplíny. Plynutie penále začína oznámením poľnohospodárovi, že má sumu vrátiť, a skončí sa splatením alebo odpočtom (článok 73 ods. 3 nariadenia Komisie (ES) č. 796/2004 uvedený vo výroku rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu). Hoci samotné uloženie odvodu svojím účelom sleduje primárne iné aspekty, než je potrestanie porušiteľa, ktoré vyplývajú z požiadavky zabezpečenia riadneho hospodárenia s verejnými prostriedkami a nápravy odchýlok v ňom, pri penále vo výške 1 promile denne (čo je vyše trojnásobok aktuálnej výšky zákonného úroku z omeškania ako jednej zo základných súkromnoprávných sankcií) je jeho represívny účel zjavný.

Chápanie porušenia finančnej disciplíny podľa § 31 zákona č. 523/2004 Z. z. (v ďalej uvedenej veci konkrétne podľa § 31 ods. 1 písm. e)) ako správneho deliktu sa už prejavilo v rozhodovacej činnosti iného senátu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, a to v rozsudku sp. zn. 3Sžf/86/2009 z 13. 5. 2010, v ktorom tunajší súd aplikoval na postihovanie porušenia finančnej disciplíny zásadu správneho trestania spoločnú s trestaním trestných činov. Len pre doplnenie odvolací súd uvádza, že aj v nedávnej odbornej literatúre odznelo stanovisko, že v súvislosti s finančnoprávnymi sankciami spadajúcimi do odvetvia finančného práva možno postihované konania svojou právnou povahou a právnou povahou subjektu, ktorý tieto

sankcie udeľuje (t. j. orgán verejnej správy), zaradiť medzi správne delikty. Preto aj v oblasti práva finančného trhu a všeobecne v odvetví finančného práva – ktoré sa len vývojovo emancipovalo z rámca správneho práva – sa uplatňuje administratívnoprávne trestanie. Pozri Čunderlík, L.: Právne aspekty trestania na finančnom trhu (náčrt vybraných problémov). In: Dny práva – 2008/Days of law. Brno, 2008, s. 65 a n. Napokon treba dodať, že krajský súd sám v napadnutom rozsudku na strane 4 označil rozhodovanie správnych orgánov ako „prejednávanie správneho deliktu“, hoci dôsledky z toho vyplývajúce už nevyvodil.

V súlade s ustálenou judikatúrou správne trestanie sa analogicky riadi základnými zásadami platnými v trestnom práve.

K imanentným znakom princípu právneho štátu zakotveného v článku 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky patrí právna istota a dôvera občanov v právny poriadok, ktorého súčasťou je aj zásada zákazu retroaktivity – spätnej pôsobnosti právnych noriem. Všeobecne platí, že právne predpisy, resp. ich ustanovenia nepôsobia späť, ale iba do budúcnosti, od okamihu ich účinnosti (lex retro non agit). Pripustenie účinnosti právnych noriem aj do minulosti by umožnilo, že konanie osoby podľa účinného práva v minulosti by bolo neskôr vyhlásené za protiprávne alebo právne neúčinné. Pravá retroaktivita, pri ktorej nová právna úprava neuznáva oprávnenia a povinnosti založené právnymi vzťahmi vyplývajúcimi zo skoršieho práva, je (s jednou obligatórnou výnimkou) v právnom štáte neakceptovateľná.

Všeobecné pravidlo pri zmene právneho predpisu, resp. zrušení právneho predpisu a nahradení ho novým právnym predpisom, určuje, že právne vzťahy, ktoré vznikli za platnosti a účinnosti skoršieho predpisu, sa v čase platnosti a účinnosti neskoršieho právneho predpisu naďalej spravujú právnym predpisom, za účinnosti ktorého vznikli, ak neskorší právny predpis neustanovuje inak (pozri napríklad rozsudky Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 2 Sž 7/2010, 5 Sž 20/2010). Neskorší právny predpis môže z tejto zásady výslovne ustanoviť výnimku, ktorá bude mať povahu nepravnej retroaktivity, ktorá všeobecne neprijateľná nie je. Za nepravú retroaktivitu Ústavný súd Slovenskej republiky v zmysle svojej judikatúry považuje stav, v ktorom nová právna úprava nevytvára žiadne právne účinky smerujúce pred deň nadobudnutia účinnosti, avšak kvalifikuje tie právne úkony, ku ktorým došlo ešte pred nadobudnutím jej účinnosti, v dôsledku čoho môže dôjsť k zmene alebo zrušeniu tých právnych účinkov, ktoré boli predtým späté s ich uzavretím (PL. ÚS 38/99, PL. ÚS 28/00). O nepravú retroaktivitu ide podľa Ústavného súdu Slovenskej republiky aj vtedy, ak zákon uzná skutkové podstaty alebo právne skutočnosti, ktoré vznikli

počas účinnosti skoršieho zákona, súčasne však prináša určité zmeny právnych následkov, ktoré s nimi súvisia, pokiaľ tieto právne následky v čase nadobudnutia účinnosti tohto nového zákona ešte nenastali (PL. ÚS 3/00). Korektívom prípustnosti hoci aj nepravej retroaktivity však je ochrana nadobudnutých práv, ktoré by neskoršia právna úprava už nemala rušiť, prípadne zhoršovať, ale (a „pro futuro“) len zlepšovať (PL. ÚS 38/99, podobne PL. ÚS 3/09). Nikomu nemožno odňať jeho riadnym spôsobom nadobudnuté práva na základe neskoršie vydaného právneho predpisu (PL. ÚS 16/95).

Modifikácia zásady zákazu spätnej časovej pôsobnosti práva sa prejavuje pri trestaní, pre ktoré sa uplatňuje povinná pravá retroaktivita v prospech páchatel'a, vyplývajúca priamo z Ústavy Slovenskej republiky a medzinárodných dohovorov.

Podľa článku 50 ods. 6 Ústavy Slovenskej republiky trestnosť činu sa posudzuje a trest sa ukladá podľa zákona účinného v čase, keď bol čin spáchaný. Neskorší zákon sa použije, ak je to pre páchatel'a priaznivejšie.

Podľa § 2 ods. 1 Trestného zákona č. 300/2005 Z. z. trestnosť činu sa posudzuje a trest sa ukladá podľa zákona účinného v čase, keď bol čin spáchaný. Ak v čase medzi spáchaním činu a vynesením rozsudku nadobudnú účinnosť viaceré zákony, trestnosť činu sa posudzuje a trest sa ukladá podľa zákona, ktorý je pre páchatel'a priaznivejší.

Požiadavka, aby správne orgány rozhodovali podľa ustanovenia právneho predpisu, ktoré spĺňa kritérium účinnosti, je v činnosti verejnej správy taká významná, že zákonodarca jej nedodržanie zaradil medzi dôvody vedúce v správnom súdnictve k zrušeniu napadnutého rozhodnutia aj nad rámec žaloby, jej rozsahu a dôvodov (§ 250j ods. 3 O.s.p.). V prípade rozhodnutia vydaného na základe neúčinnnej právnej normy ide všeobecne o nesprávne právne posúdenie veci, ktoré je inak v súdnom konaní o preskúmanie zákonnosti správneho rozhodnutia základným žalobným dôvodom (§ 250j ods. 2 písm. a) O.s.p.).

Prvostupňový správny orgán uviedol vo výrokovej časti svojho rozhodnutia vydaného 23. 4. 2010 ustanovenia právnych predpisov, na základe ktorých rozhodol, pokiaľ ide o odvod vyplateného vyrovnávacieho príspevku: § 31 ods. 1 písm. n) zákona č. 523/2004 Z. z., § 4 ods. 1 písm. c) Nariadenia vlády SR č. 213/2007 Z. z. a čl. 14 ods. 2 nariadenia Rady (ES) č. 1257/1999 (tieto ustanovenia mal žalobca podľa prvostupňového správneho orgánu

porušiť); pokiaľ ide o penále: čl. 73 ods. 3 nariadenia Komisie (ES) č. 796/2004 v spojení s § 31 zákona č. 523/2004 Z. z. V odôvodnení rozhodnutia prvostupňový správny orgán vytkol žalobcovi tiež to, že zmeškaním lehoty prípadu vyššej moci porušil ustanovenie § 59 ods. 2 písm. a) Nariadenia vlády SR č. 499/2008 v znení ustanovenia čl. 47 ods. 2 nariadenia Komisie (ES) č. 1974/2006. Prvostupňový správny orgán poukázal tiež na čl. 73 ods. 1 nariadenia Komisie (ES) č. 796/2004.

Žalovaný správny orgán v rozhodnutí o odvolaní žalobcu vydanom 29. 9. 2010 nad rámec prvostupňového rozhodnutia uviedol, že žalobca porušil ustanovenie § 57 ods. 1 písm. e) Nariadenia vlády SR č. 499/2008 Z. z. (pozri bod 3 na strane 6 napadnutého rozhodnutia žalovaného, tiež bod 7 na strane 7: „*Nesplnenie povinnosti podľa § 57 ods. 1 písm. e), spolu s neoznámením prípadu vyššej moci včas vyvoláva sankciu, ktorou je povinnosť vrátiť nenáležitú platbu.*“). Podľa žalovaného nie je možné prihliadnuť na § 59 ods. 2 Nariadenia vlády SR č. 499/2008 Z. z., uplatní sa § 59 ods. 1 (bod 6 na strane 7 napadnutého rozhodnutia žalovaného). Vo vzťahu k inštitútu vyššej moci žalovaný uviedol čl. 39 ods. 1 písm. b) a ods. 2 nariadenia Komisie (ES) č. 817/2004 a čl. 47 ods. 1 písm. b) a ods. 2 nariadenia Komisie (ES) č. 1974/2006. Túto argumentáciu zopakoval žalovaný aj vo vyjadrení k žalobe.

Čo sa týka právnych predpisov uvedených vo výrokovej časti rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu, odvolací súd uvádza nasledovné: Nariadenie Rady (ES) č. 1257/1999 o podpore rozvoja vidieka z Európskeho poľnohospodárskeho usmerňovacieho a záručného fondu (EPUZF) a ktorým sa menia a rušia niektoré nariadenia bolo zrušené nariadením Rady (ES) č. 1698/2005 o podpore rozvoja vidieka prostredníctvom Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV) v jeho článku 93 ods. 1, a to – pokiaľ ide o použité ustanovenie – s účinnosťou od 1. januára 2010. Nariadenie vlády SR č. 213/2007 Z. z. o podmienkach poskytovania podpory v znevýhodnených oblastiach nadobudlo účinnosť 1. mája 2007 s výnimkou § 5 ods. 1, ktorý nadobudol účinnosť 1. mája 2008 (§ 8) a bolo v celosti zrušené v zmysle § 63 prvého bodu nariadenia vlády SR č. 499/2008 Z. z. o podmienkach poskytovania podpory podľa programu rozvoja vidieka s účinnosťou od 5. decembra 2008 (§ 64 Nariadenia vlády SR č. 499/2008 Z. z.). Nariadenie Komisie (ES) č. 796/2004, ktoré ustanovuje podrobné pravidlá na uplatňovanie krížového plnenia, modulácie a integrovaného správneho a kontrolného systému uvedeného v nariadení Rady (ES) č. 1782/2003, ktorým sa ustanovujú spoločné pravidlá pre režimy priamej podpory v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa zavádzajú niektoré režimy podpory

pre poľnohospodárov, bolo zrušené článkom 86 ods. 1 nariadenia Komisie (ES) č. 1122/2009 s účinnosťou od 1. januára 2010.

Vo vzťahu k ostatným právnym predpisom použitým správnymi orgánmi v ich rozhodnutiach odvolací súd uvádza: Nariadenie vlády SR č. 499/2008 nadobudlo účinnosť 5. decembra 2008 (§ 64). Nariadenie Komisie (ES) č. 817/2004, ktorým sa ustanovujú podrobné pravidlá na uplatňovanie nariadenia Rady (ES) 1257/1999 o podpore rozvoja vidieka z Európskeho poľnohospodárskeho usmerňovacieho a záručného fondu (EPUZF), bolo zrušené podľa článku 64 nariadenia Komisie (ES) č. 1974/2006 od 1. januára 2007, keď sa zároveň začalo uplatňovať nariadenie Komisie (ES) č. 1974/2006 (čl. 65 nariadenia Komisie (ES) č. 1974/2006).

V súvislosti s časovou pôsobnosťou právnych noriem aplikovaných správnymi orgánmi odvolací súd považuje za nutné zohľadniť tiež obsah hmotného administratívnoprávneho vzťahu, ktorého účastníkmi boli žalobca a správne orgány a ktorého predmetom bol poskytnutý vyrovnávací príspevok na znevýhodnené oblasti, resp. jeho časti na roky 2006, 2007 a 2008.

Z obsahu administratívneho spisu vyplýva, že žalobcovi boli prvostupňovým správnymi orgánom na základe troch každoročných jednotných žiadostí podávaných na predtlačenom formulári počnúc prvou žiadosťou podanou 4.5.2006 poskytnuté platby vyrovnávacieho príspevku na znevýhodnené oblasti na roky 2006, 2007, 2008. Pôdohospodárska platobná agentúra na základe týchto žiadostí vydala rozhodnutia: I. č. 500/1656/9169/2006 dňa 27.11.2006, ktorým bol poskytnutý vyrovnávací príspevok v sume 58 839,07 Sk; II. č. 500/1681/7765/2007 dňa 28.11.2007, ktorým bol poskytnutý vyrovnávací príspevok v sume 41 336,38 Sk; III. č. 500/1666/28/2008 dňa 30.11.2008, ktorým bol poskytnutý vyrovnávací príspevok v sume 41 336,38 Sk.

Podľa článku 1 ods. 1 nariadenia Rady (ES) č. 1257/1999 zo 17. mája 1999 o podpore rozvoja vidieka z Európskeho poľnohospodárskeho usmerňovacieho a záručného fondu (EPUZF) a ktorým sa menia a rušia niektoré nariadenia (účinnom do 31.12.2006) toto nariadenie stanovuje rámec podpory spoločenstva pre udržateľný rozvoj vidieka.

Podľa článku 14 ods. 1 nariadenia Rady (ES) č. 1257/1999 (účinnom do 31.12.2009) poľnohospodárom v menej priaznivých oblastiach možno poskytnúť podporu vo forme vyrovnávacích príspevkov.

Podľa článku 14 ods. 2 nariadenia Rady (ES) č. 1257/1999 (účinnom do 31.12.2009) vyrovnávacie príspevky sa poskytujú za hektár plochy obrábanej poľnohospodármi, ktorí:

- obrábajú minimálne stanovenú plochu pôdy,
- sa zaviazu vykonávať svoje poľnohospodárske činnosti v menej priaznivej oblasti aspoň päť rokov od prvej platby vyrovnávacieho príspevku a ... (nasledujú ďalšie podmienky – poznámka odvolacieho súdu)

Citované ustanovenia nariadenia Rady (ES) č. 1257/1999 odôvodňujú záver, že vyrovnávací príspevok na znevýhodnené oblasti, ktorý bol poskytnutý žalobcovi správnym orgánom prvého stupňa, je svojou povahou dotáciou pre poľnohospodárov. Orgánom, ktorý mal v Slovenskej republike právomoc rozhodovať o žiadostiach o vyrovnávacie príspevky, bola Pôdohospodárska platobná agentúra, a to na základe zákona č. 473/2003 Z. z. v rozhodnom čase do 31.12.2006, zákona č. 274/2006 Z. z. v čase od 1.1.2007 do 31.12.2007 a zákona č. 543/2007 Z. z. od 1.1.2008.

Dotácie predstavujú platby z verejných zdrojov, ktoré v súlade s právnymi predpismi poskytuje orgán verejnej správy fyzickým alebo právnickým osobám za splnenia určených podmienok na základe uzavretej zmluvy medzi poskytovateľom a prijímateľom, alebo na základe rozhodnutia vydaného na žiadosť prijímateľa o dotáciu. Právny vzťah, ktorého predmetom je poskytnutie dotácie, je vzťahom verejnoprávnym (porovnaj rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 1 SŽ-o-NS 57/2006, z 31.1.2008) a poskytovateľ dotácie v ňom vystupuje vo vrchnostenskej pozícii. Podstatou dotácie je, že príjemca prijíma isté dobrodenie z verejných zdrojov, ktorého protiváhou nie je – ako je to spravidla vo vzťahoch súkromnoprávných – jeho protiplnenie v prospech poskytovateľa dotácie, ale práve akceptovanie podmienok, za ktorých je dotácia prijímaná. Možno uviesť, že podmienky poskytovania a čerpania dotácie v zásade nemusia byť nutne ustanovené iba právnym predpisom, ale môžu byť upravené aj individuálne v zmluve uzavretej s prijímateľom dotácie, resp. v žiadosti, ktorej podaním a následným schválením zo strany poskytovateľa sa právny vzťah poskytovania dotácie zakladá.

Administratívnoprávny vzťah poskytovania platieb vyrovnávacieho príspevku na znevýhodnené oblasti medzi prvostupňovým správnym orgánom a žalobcom bol iniciovaný zo strany žalobcu podaním „Žiadosti o vyrovnávací príspevok na znevýhodnené oblasti a oblasti s environmentálnymi obmedzeniami na rok 2006“ dňa 4.5.2006, ktorá žiadosť bola súčasťou jednotnej žiadosti spolu so žiadosťou o priame platby na plochu. V zmysle čl. 12 ods. 1 nariadenia Komisie (ES) č. 796/2004 (nariadenie bolo uvádzané tiež v odôvodnení rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu o schválení poskytnutia podpory), jednotná žiadosť musí obsahovať všetky informácie potrebné na stanovenie oprávnenosti podpory, najmä (nasleduje exemplifiatívny výpočet údajov). Anglické znenie uvádzacej vety čl. 12 ods. 1 nariadenia Komisie (ES) č. 796/2004 je nasledovné: „*The single application shall contain all information necessary to establish eligibility for the aid, in particular...*“ Odvolací súd dopĺňa, že preklad slovného spojenia „*eligibility for the aid*“ ako „oprávnenosť podpory“ nepovažuje za presne vystihujúci zmysel týchto slov – ich význam treba chápať skôr ako „podmienky podpory“. Z uvedeného vyplýva, že samotné nariadenie Komisie (ES) č. 796/2004 predpokladalo, že podmienky, za ktorých sa podpora poskytuje, budú špecifikované v jednotnej žiadosti, formulárovo vyhotovovanej príslušným orgánom štátu.

V odôvodnení napadnutého rozhodnutia žalovaného, ako aj v odôvodnení rozhodnutia správneho orgánu prvého stupňa sa poukazuje na ustanovenie čl. 73 ods. 1 nariadenia Komisie (ES) č. 796/2004.

Podľa článku 73 ods. 1 nariadenia Komisie (ES) č. 796/2004 ak dôjde k vyplateniu nenáležitej platby („*undue payment*“), poľnohospodár splatí predmetnú čiastku plus úroky vyčíslené podľa odseku 3.

Podľa článku 73 ods. 3 nariadenia Komisie (ES) č. 796/2004 úroky sa vypočítajú za obdobie, ktoré uplynie medzi oznámením poľnohospodárovi, že má čiastku vrátiť, a splatením alebo odpočtom.

Z týchto ustanovení správne orgány vyvodzovali povinnosť žalobcu vrátiť pri nedodržaní podmienok poskytnutia vyrovnávacieho príspevku na znevýhodnené oblasti poukázané platby spolu s úrokom vo výške penále za porušenie finančnej disciplíny. Proti takejto subsumpcii pod právnu normu žalobca neargumentoval; odvolací súd len dopĺňa (so zreteľom na už uvedenú skutočnosť, že záväzné podmienky poskytnutia a čerpania dotácie

môžu byť nad všeobecný rámec právneho predpisu špecifikované v individuálnej zmluve alebo formulárovej žiadosti podliehajúcej schváleniu), že povinnosť vrátiť pridelenú podporu pri nedodržaní podmienok podpory bola osobitne upravená aj v žiadosti o priame platby na plochu na rok 2006 (bod j) in fine na strane B-2/3 jednotnej žiadosti), ktorá podmienka sa vzťahovala aj na vyrovnávací príspevok na znevýhodnené oblasti v zmysle bodu e) na strane B-2A/3 žiadosti o vyrovnávací príspevok na znevýhodnené oblasti a oblasti s environmentálnymi obmedzeniami na rok 2006.

Pred poskytnutím dotácie je žiadateľ povinný akceptovať všetky podmienky, ktoré sú s dotáciou a jej využívaním spojené (pričom tieto podmienky musia byť formulované presne, výstižne a jasne). Prijemca si má byť vedomý rizika, že pri nedodržaní týchto podmienok bude musieť platby vrátiť späť poskytovateľovi. Avšak po poskytnutí dotácie, ak sa tak udialo v súlade s právnymi predpismi, vzniká príjemcovi právo na zachovanie nadobudnutých práv spojené s jeho legitímnymi očakávaniami. K uvedenej problematike možno poukázať na všeobecné závery o dotačnej politike zaujaté Najvyšším správnym súdom Českej republiky napríklad v rozhodnutiach sp. zn. 2 Afs 58/2005, 1 Afs 24/2011.

To znamená, že pravidlá poskytovania a realizácie dotácie po jej poskytnutí zásadne nemožno jednostranne meniť, a už vôbec nie v neprospech prijímateľa. Nie je prípustné, aby bola dodatočne zo strany štátu zavedená nová (iná) podmienka, ktorej nesplnenie prijímateľom dotácie poskytnutej podľa starších pravidiel by bolo vyhodnotené ako nedodržanie podmienok podpory príjemcom spojené s povinnosťou vrátiť už poukázanú platbu. Práva (majetkové hodnoty), ktoré osoba v súlade s právom nadobudla, nemôžu byť neskoršou právnou normou odňaté či neuznané. Od príjemcu dotácie preto možno požadovať, aby plnil len tie podmienky, ktoré platili pre dotáciu v čase jej poskytnutia podľa právneho predpisu vtedy účinného alebo boli súčasťou zmluvy, schválenej žiadosti či rozhodnutia, prípadne iného aktu, s ktorým bol príjemca pri poskytnutí dotácie oboznámený (porovnaj R 19/1997). Výnimkou by bolo, keby príjemca individuálne pristúpil na neskoršie prísnejšie podmienky.

Ak správne orgány postihovali žalobcu za nedodržanie podmienky poskytnutia vyrovnávacieho príspevku na znevýhodnené oblasti, ktorou bol záväzok vykonávať poľnohospodársku činnosť po dobu aspoň 5 rokov od prvej platby vyrovnávacieho príspevku, mali posúdiť, či táto podmienka bola platná a či sa s jej nedodržaním mali spájať také účinky, aké vyvodil správny orgán, v čase poskytnutia príspevku (v čase vydania rozhodnutia

Pôdohospodárskej platobnej agentúry č. 500/1686/9169/2006 z 26.10.2006, ktorým bolo poskytnutie podpory žalovanému schválené; žalobca síce podal žiadosť už 4.5.2006, avšak až do vydania schvaľujúceho rozhodnutia ju zásadne mohol vziať späť). Vyvodenie zodpovednosti za nedodržanie podmienky poskytnutia príspevku principiálne prichádza do úvahy len podľa pravidiel, ktoré sa na príjemcu príspevku vzťahovali v čase jeho poskytnutia. Neskoršie právne úpravy účinné počnúc okamihom, v ktorom malo dôjsť k porušeniu, sa použijú len vtedy, ak postihovanie podľa nich by bolo pre porušiteľa miernejšie. Ak to tak nie je (napríklad preto, že *leges priores* a *leges posteriores* sú obsahovo totožné), treba použiť právnu úpravu účinnú v čase poskytnutia príspevku.

Pre úplnosť odvolací súd uvádza, že nakoľko v čase poskytnutia dotácie podmienku, ktorú mal žalobca porušiť, okrem podpísanej žiadosti (bod b) na strane B-2A/3) zakotvoval v totožnom znení výslovne aj právny predpis (článok 14 bod 2 prvá odrážka nariadenia Rady (ES) č. 1257/1999), podľa odvolacieho súdu výkladom v prospech porušiteľa treba dospieť k záveru, že uvedenú podmienku možno považovať za pravidlo, ktorého porušenie sa postihuje, len vtedy, ak ju ustanovovali (okrem žiadosti) aj všetky právne predpisy účinné počnúc od času jej tvrdeného porušenia až do vydania rozhodnutia o delikte a sankcii zaň. Inými slovami, ak by neskoršia právna norma zmiernila obsah danej podmienky a sankcionovateľnosti jej porušenia, správny orgán by sa nemohol odvolávať na jej zakotvenie v žiadosti.

Pretože – ako už odvolací súd vyššie zdôvodnil – rozhodovanie správnych orgánov v prejednávanej veci predstavuje správne trestanie žalobcu, nemôžu správne orgány v konaní len aplikovať príslušné právne predpisy (inak štandardným) neretroaktívnym spôsobom, čo napokon beztak nerobili. So zreteľom na základnú zásadu trestania ustanovenú v článku 50 ods. 6 Ústavy Slovenskej republiky a rozvedenú v § 2 ods. 1 Trestného zákona bolo ich povinnosťou vysporiadať sa so všetkými relevantnými právnymi úpravami účinnými v čase od nastania deliktu (porušenia povinnosti) do vydania rozhodnutia. Niekoľko relevantných ustanovení právnych predpisov bolo pritom zrušených k 31. 12. 2009, čiže práve v období medzi okamihom, do ktorého správne orgány pravdepodobne lokalizovali delikt žalobcu (v priebehu roku 2008), a vydaním rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu dňa 23.4.2010. Obsah všetkých relevantných právnych úprav mali správne orgány zvážiť nielen pokiaľ ide o podmienku podpory, ktorej porušenie kládli žalobcovi za vinu, ale tiež pokiaľ ide o všetky ďalšie otázky sankcionovateľnosti (predovšetkým liberačné dôvody).

Naznačeným spôsobom však správne orgány vôbec nepostupovali. Odvolací súd považuje za vhodné poukázať na rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky, sp. zn. 6 A 126/2002, z 27.10.2004, podľa ktorého rozhodnutie správneho orgánu, ktoré trestá podľa starého práva delikt v čase platnosti a účinnosti práva nového, sa nemôže obísť bez toho, aby dôsledne porovnálo nové a staré skutkové podstaty deliktov, doložilo, že aj podľa nového práva ide vo všetkých prípadoch o konanie trestné a že postih podľa nového práva nie je pre delikventa výhodnejší. Rozhodnutie, ktoré sa s touto otázkou vôbec nevysporiada, je nepreskúmateľné, pretože dôvody, ktoré viedli k uloženiu konkrétnej sankcie, z neho nemožno rozpoznať.

Rozhodnutia správnych orgánov sú pre vadu spočívajúcu v absencii posúdenia trestnosti podľa neskorších právnych úprav nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov. Táto vada v sebe zároveň implicitne zahŕňa možnosť, že správne orgány rozhodli na základe ustanovení neúčinného právneho predpisu; práve tým, že odôvodnenia ich rozhodnutí v tomto smere absentujú, odvolací súd (ktorý v zásade, ako ani súd prvého stupňa, nemá suplovať správne konanie) sa riešením tejto otázky vo všetkých konkrétnostiach nezaoberal, lebo to považoval za predčasné.

Na záveroch odvolacieho súdu nič nemenia ani ustanovenia neskorších nariadení, podľa ktorých sa starším (zrušovaným) nariadením spravujú žiadosti, ktoré sa týkajú hospodárskych rokov pred účinnosti nového nariadenia (pozri napríklad čl. 86 ods. 1 veta druhá nariadenia Rady (ES) č. 1122/2009). Takéto formulácie len potvrdzujú pre príslušnú oblasť právnych vzťahov všeobecne platnú zásadu zákazu retroaktivity, z ktorej však retroaktivita v prospech páchatel'a predstavuje osobitnú výnimku. Tiež v tejto spojitosti nie je rozhodné ustanovenie § 61 ods. 1 Nariadenia vlády SR č. 499/2008 Z. z., podľa ktorého žiadosti podané podľa doterajších predpisov do 5. decembra 2008 sa považujú za žiadosti podľa tohto nariadenia vlády. Na citované ustanovenie odkázal žalovaný v napadnutom rozhodnutí v bode 4 na strane 6, snažiac sa tým snád' vysvetliť aplikáciu ustanovení Nariadenia vlády SR č. 499/2008 Z. z. na prejednávajúcu vec. Ustanovenie § 61 ods. 1 Nariadenia vlády SR č. 499/2008 Z. z. je však iba intertemporálnym ustanovením a má obsah v procesnej rovine: žiadosti podané podľa staršej úpravy sa budú vybavovať podľa úpravy novej. Zmyslom intertemporálneho ustanovenia totiž nie je a ani nemôže byť úprava hmotnoprávných otázok.

V súvislosti s uvedeným treba správnym orgánom vytknúť, že nielenže nezvažovali trestnosť podľa zásad trestného práva, dokonca bez primeraného zdôvodnenia retroaktívne

postihovali žalobcu, t. j. nielen podľa práva účinného v čase poskytnutia dotácie, ale aj podľa práva neskoršieho. Retroaktivita v neprospech páchatel'a je absolútne vylúčená. Vo výroku rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu sa uvádza, že žalobca porušil § 4 ods. 1 písm. c) Nariadenia vlády SR č. 213/2007 Z. z., účinného od 1. mája 2007. Správne orgány oboch stupňov v odôvodneniach svojich rozhodnutí kládli žalobcovi za vinu súčasne porušenie § 59 ods. 2 písm. e) Nariadenia vlády SR č. 499/2008 Z. z., ktorým bolo Nariadenie vlády SR č. 213/2007 Z. z. s účinnosťou od 5. decembra 2008 zrušené. Z povahy veci je vylúčené, aby jeden delikt osoby predstavoval porušenie derogačného i derogovaného právneho predpisu (lex posterior i lex prior) a aby sa porušenie oboch predpisov kládlo osobe za vinu. V prejednávanej veci navyše nejde o konanie žalobcu, ktoré by malo pokračovací charakter, čo by snáď mohlo pôsobiť na správne orgány májúco, ale ide o objektívny stav, ktorý nastal v určitom okamihu: prestanie vykonávania poľnohospodárskej činnosti. Kvalifikovaním skutku ako trestného súčasne podľa práva skoršieho i práva neskoršieho (pričom aj skoršie právo nadobudlo účinnosť až po vydaní rozhodnutia o poskytnutí príspevku) správne orgány urobili svoje rozhodnutia nepreskúmateľnými pre nezrozumiteľnosť, pretože takéto právne posúdenie je vnútorne protirečivé.

Nepreskúmateľnosť rozhodnutí správnych orgánov pre nezrozumiteľnosť spočíva aj v tom, že skutok, ktorým malo dôjsť k správne deliktu, správne orgány nešpecifikovali vo výroku rozhodnutia tak, aby nebol zameniteľný s iným skutkom. Dokonca ani z odôvodnení ich rozhodnutí nie je celkom jasné, kedy presne mal protiprávny stav nastať (v bode 2 na strane 6 rozhodnutia žalovaného sa uvádza, že „došlo k vyššej moci v roku 2008“). Judikatúra v správnom súdnictve vyžaduje špecifikáciu skutku priamo vo výroku rozhodnutia formou skutkovej vety (rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 2 Sžo 238/2009, z 19.5.2010), (publikovaný aj v Zbierke stanovísk súdov Najvyššieho súdu a rozhodnutí súdov pod č. 101/2011). Ustálenie okamihu porušenia právnej povinnosti je pritom nevyhnutné pre určenie relevantných právnych úprav.

Hoci žalobca voči výroku o uložení sankčného penále osobitne nenamietal (možno aj pre jeho úplnú nezrozumiteľnosť), odvolací súd považuje za potrebné uviesť, že tento výrok – závislý od hlavného výroku o uložení odvodu – svojím znením nespĺňa ani minimálne požiadavky kladené na výrok podľa § 47 ods. 2 Správneho poriadku vôbec. Výrok rozhodnutia správneho orgánu, pretože je jedinou časťou rozhodnutia, ktorá sa stáva záväznou, musí byť formulovaný jasne, určite a dostatočne konkrétne, o to väčšmi, ak sa ním

ukladá účastníkovi určitá povinnosť. Prvostupňový správny orgán uložil žalobcovi zaplatiť penále bez toho, aby vo výroku špecifikoval, že jeho sadzba 0,1 % je sadzba denná (nie napríklad ročná či paušálna), a bez toho, aby presne určil začiatok plynutia penále, t. j. deň (dátum) oznámenia poľnohospodárovi, že má čiastku vrátiť. V žiadnom prípade nemožno akceptovať, že forma sadzby či deň začiatku plynutia penále vyplývajú len z odôvodnenia; o taký prípad napokon pri napadnutých rozhodnutiach ani nejde.

Odvolaací súd, zistiac, že napadnuté rozhodnutia žalovaného a prvostupňového správneho orgánu sú zaťažené vadami, na ktoré krajský súd bol povinný prihliadnúť i nad rámec žaloby (§ 250j ods. 3 O.s.p. v znení účinnom v čase vyhlásenia rozsudku krajského súdu – nepreskúmateľnosť pre nezrozumiteľnosť a pre nedostatok dôvodov), posúdil prejavy dispozičnej zásady pri medziach preskúmania rozhodnutí správnych orgánov súdom (§ 249 ods. 1 a 2, § 250j ods. 1 a 2 O.s.p.), posúdil tiež svoju viazanosť dôvodmi odvolania v zmysle § 212 ods. 1 v spojení s § 246c ods. 1 O.s.p. a zohľadniac zmysel a účel zákona, ustanovení o správnom súdnictve, vyvodil, že požiadavka viazanosti odvolacími dôvodmi musí ustúpiť povinnosti zohľadniť nezákonnosť rozhodovania správnych orgánov podľa § 250j ods. 3 O.s.p. ex officio aj v odvolacej fáze konania o správnej žalobe.

Zákonodarca vymedzil také kvalifikované prípady nezákonnosti v rozhodovacej činnosti verejnej správy, ktoré nesmú zostať v konaní o správnej žalobe nepovšimnuté. Zákon garantuje osobe, ktorá podaním formálne riadnej žaloby vyjadrila svoju nespokojnosť s rozhodnutím správneho orgánu, že pred istými druhmi väd správneho rozhodovania jej bude pred súdom poskytnutá ochrana aj bez ich osobitného namietania. Základným účelom správneho súdnictva je práve ochrana zákonnosti v činnosti orgánov verejnej správy (§ 244 ods. 1 O.s.p.). Odvolaací súd zmysel a účel zákona pri výklade procesných ustanovení o odvolacom konaní považoval za potrebné zohľadniť. Ústavný súd Slovenskej republiky uviedol, že viazanosť štátnych orgánov zákonom v zmysle čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky neznamená výlučnú a bezpodmienečnú nevyhnutnosť doslovného gramatického výkladu aplikovaných zákonných ustanovení. Ustanovenie čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky nepredstavuje iba viazanosť štátnych orgánov textom, ale aj zmyslom a účelom zákona (III. ÚS 341/07).

Pritom treba uviesť, že žalovaný existenciu väd zodpovedajúcich ustanoveniu § 250j ods. 3 O.s.p. označil či aspoň naznačil v správnom konaní, v odvolaní proti rozhodnutiu prvostupňového správneho orgánu a čiastočne už aj v žalobe. Z obsahu administratívneho spisu vyplýva, že žalobca v odvolaní proti rozhodnutiu prvostupňového správneho orgánu

namietol, že Nariadenie vlády SR č. 213/2007 Z. z. „*vstúpilo v platnosť a účinnosť od 1.5.2007*“ a žalobca „*prijal záväzok 4.5.2006*“, z čoho podľa žalobcu vyplývalo, že „*nemohol porušiť ustanovenie právneho predpisu, ktorý ešte nebol vydaný*“; obdobné namietal žalobca aj vo vzťahu k Nariadeniu vlády SR č. 499/2008 Z. z. a sumarizoval, že nemohol porušiť právne predpisy, ktoré boli vydané až po prijatí záväzku. Obdobne žalobca argumentoval aj v liste žalovanému z 9.6.2010, v ktorom výslovne uviedol, že „*retroaktivita právnych predpisov nie je možná*“. V žalobe žalobca vytkol žalovanému, že sa nezaoberal „*otázkami, ako je dátum prijatia záväzku, obsah prijatého záväzku, obsah právneho predpisu uverejneného v zbierke zákonov v čase prijatia záväzku*“. Dôvodná bola aj žalobná námietka, podľa ktorej sa žalovaný nezaoberal otázkou, kedy žalobca ukončil poľnohospodársku činnosť a odkedy prestal byť dlhodobo spôsobilý vykonávať poľnohospodársku činnosť. So žalobcom sformulovanými výhradami sa však dostatočne nevysporiadal žalovaný, ale ani (a najmä) krajský súd.

Pretože pre napadnutý rozsudok krajského súdu bol rozhodujúci stav v čase jeho vyhlásenia (§ 154 ods. 1 O.s.p.), odvolací súd pri preskúmaní tohto rozsudku vychádzal zo znenia § 250j ods. 3 O.s.p. účinného do 31.12.2011. Žalovaný a prvostupňový správny orgán použili pri rozhodovaní ustanovenia právnych predpisov, ktoré neboli účinné kontinuálne od poskytnutia príspevku do vydania rozhodnutia (vrátane takých ustanovení, ktoré v čase vydania rozhodnutí správnych orgánov boli už zrušené), a s otázkami ich časovej pôsobnosti v súlade so zásadou ochrany nadobudnutých práv a zásadou retroaktivity v prospech páchatel'a sa správne orgány vôbec nevysporiadali. Tým skôr bol naplnený aj dôvod zrušenia správneho rozhodnutia nad rámec žaloby daný tým, že rozhodnutie bolo vydané na základe neúčinného právneho predpisu, ktorý dôvod je obsiahnutý v § 250j ods. 3 O.s.p. aj po 1. januári 2012.

Odvolací súd dodáva, že nie je správny ani záver krajského súdu, podľa ktorého bol žalobca povinný oznámiť ukončenie poľnohospodárskej činnosti z dôvodu vyššej moci do 10 pracovných dní, čo mohol urobiť od 19.5.2008, keď mal rozhodnutie o priznaní invalidného dôchodku, a následne by mohol ukončiť poľnohospodársku činnosť bez sankcie. Rozhodnutím Sociálnej poisťovne z 19. 5. 2008, ktoré je založené v administratívnom spise, bol žalobcovi priznaný invalidný dôchodok z dôvodu, že má pokles schopnosti vykonávať zárobkovú činnosť o 65 % v porovnaní so zdravou fyzickou osobou. Priznanie invalidného dôchodku, ale ani invaliditu poľnohospodára samu osebe nemožno stotožňovať s prestaním

vykonávania poľnohospodárskej činnosti. Sociálna poisťovňa sa v rozhodnutí o priznaní invalidného dôchodku nezaoberala otázkami, či a kedy žalobca prestal vykonávať poľnohospodársku činnosť. Okrem toho, ako už odvolací súd uviedol, zjavne ani správne orgány nevedeli presne ustáliť, kedy došlo k vyššej moci a ani ukončeniu poľnohospodárskej činnosti, keďže žalovaný v preskúvanom rozhodnutí uviedol, že „na základe doložených listín došlo k vyššej moci v roku 2008“ (bod 2 na strane 6 napadnutého rozhodnutia). Takýto skutkový stav však v žiadnom prípade nemožno považovať za dostatočne zistený. Uniklo tiež pozornosti prvostupňového súdu, že žalobca podal podnet na výmaz z evidencie samostatne hospodáriacich roľníkov na Obec Želovce – Obecný úrad dňa 30.12.2008, v ktorom oznámil ukončenie činnosti v poľnohospodárstve, čo Obecný úrad v Želovciach vzal na vedomie 31.12.2008 a týmto dňom zrušil vydané osvedčenie.

K odvolacím dôvodom žalobcu najvyšší súd poukazuje, že je potrebné rozlišovať medzi povinnosťou tvoriacou podmienku poskytnutia vyrovnávacieho príspevku na znevýhodnené oblasti, za ktorej nedodržanie správne orgány žalobcu postihovali, a liberačnými dôvodmi, zbavujúcimi žalobcu zodpovednosti za porušenie jeho povinnosti. Skutková podstata deliktu spočívajúca v tom, že príjemca dotácie poruší niektorú z podmienok jej poskytnutia, v zásade nevyžaduje a ani in concreto neustanovuje konštrukciu na subjektívnom princípe, t. j. potrebu preukázania zavinenia porušiteľa. Ide preto o zodpovednosť objektívnu; tvrdosť právneho predpisu je však zmiernená zakotvením liberačných dôvodov, ktoré keď nastanú, porušiteľ sa zodpovednosti za porušenie povinnosti zbaví. Keby nebolo možnosti liberácie, sám objektívny fakt, že určitá podmienka poskytnutia dotácie (v žalobcovej veci vykonávanie poľnohospodárskej činnosti počas aspoň 5 rokov od prvej platby vyrovnávacieho príspevku) bola porušená, by stačil na vyvedenie zodpovednosti. Keďže liberačné dôvody sú pri posudzovaní trestnosti delikventa v jeho prospech, treba použiť aj prípadné liberačné dôvody zakotvené v neskorších právnych úpravách do vydania rozhodnutia. Delikt žalobcu nemôže byť videný v tom, že nenahlásil v stanovenej lehote prípad vyššej moci – to samo osebe predstavuje len absenciu liberačného dôvodu. Napokon ani z výroku rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu s uvedením ustanovení, ktorých porušenie sa žalobcovi pripisovalo, nevyplýva, že by prvostupňový správny orgán ponímal neoznámenie prípadu vyššej moci v určenej lehote ako porušenie primárnej povinnosti, za ktoré žalobcu trestá.

V ďalšom konaní po vrátení veci bude správny orgán prvého stupňa postupovať v súlade s charakterom konania ako správneho trestania, posúdi účinnosť relevantných právnych úprav podľa zásady ochrany nadobudnutých práv a zásady retroaktivity v prospech páchatel'a, svoje rozhodnutie oprie o spoľahlivo zistený skutkový stav veci, výrok bude formulovať tak, aby bol zrozumiteľný, presný a určitý, a rozhodnutie napokon riadne odôvodní. Právnym názorom Najvyššieho súdu vysloveným v tomto rozsudku sú správne orgány viazané (§ 250ja ods. 4 O.s.p.).

O trovách konania pred súdom prvého stupňa a o trovách odvolacieho konania rozhodol Najvyšší súd podľa § 250k ods. 1 v spojení s § 246c ods. 1, § 224 ods. 1 a 2 a § 142 ods. 1 O.s.p. tak, že priznal žalobcovi náhradu účelne vynaložených trov konania, keďže žalobca mal vo veci plný úspech a rozhodnutia správnych orgánov boli zrušené z dôvodov podľa § 250j ods. 3.

Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky jednomyseľne.

**Poučenie:** Proti tomuto rozsudku opravný prostriedok **n i e j e** prípustný.

V Bratislave 18. apríla 2012

**JUDr. Ida H a n z e l o v á , v.r.**  
**predsedníčka senátu**

Za správnosť vyhotovenia:

Andrea Jánošíková