

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 4Sžfk/18/2018
Identifikačné číslo spisu: 1016201050
Dátum vydania rozhodnutia: 13.05.2019
Meno a priezvisko: Mgr. Viliam Pohančeník
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2019:1016201050.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Mgr. Viliama Pohančeníka (sudca spravodajca) a zo sudcov JUDr. Nory Halmovej a JUDr. Jany Zemkovej, PhD., v právnej veci žalobkyne: Obec Ľubietová, IČO: 00 313 564, Námestie V. Dunajského 1/1, Ľubietová, zastúpená: JUDr. Jakub Kajba advokátska kancelária, s.r.o., Tajovského 3, Banská Bystrica, v mene ktorej koná JUDr. Jakub Kajba, advokát a konateľ, proti žalovanému: Ministerstvo financií Slovenskej republiky, Štefanovičova 5, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. MF-013103/2016-243/1001 zo dňa 05.05.2016, o kasačnej sťažnosti žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č. k. 5S/122/2016-145 zo dňa 17.10.2017, takto

rozhodol:

Kasačnú sťažnosť z a m i e t a.

Žalobkyňa má voči žalovanému nárok na úplnú náhradu trov kasačného konania.

Odôvodnenie

I.

1. Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky (ďalej aj len „NKÚ“) vykonal u žalobkyne dňa 16.01.2014 kontrolu hospodárenia s finančnými prostriedkami a nakladania s majetkom v subjektoch štátnej správy a územnej samosprávy v súvislosti s preverením jej postupu pri zadávaní zákazky „Rekonštrukcia námestia, Obec Ľubietová“. Vykonanou kontrolou zistil porušenia finančnej disciplíny žalobkyňou, ktoré sú uvedené v protokole č. Z- 006755/2014/1070/LJB zo dňa 16.01.2014.

2. NKÚ v súvislosti s preverením postupu žalobkyne pri zadávaní zákazky požiadal Úrad pre verejné obstarávanie (ďalej aj len „ÚVO“) o stanovisko. Na základe zistených skutočností ÚVO vypracoval Protokol o výsledku kontroly č. 2513-7000/2014-OK/7 zo dňa 20.06.2014 (ďalej aj len „Protokol“), v ktorom posudzoval dodržiavanie zákona č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj len „zákon č. 25/2006 Z. z.“).

3. Pri kontrole vykonanej NKÚ bola tiež preverená oprávnenosť použitia verejných prostriedkov. V tejto

súvislosti NKÚ požiadal znalca v odbore stavebníctvo - pozemné stavby, odhad hodnoty nehnuteľností o vypracovanie znaleckého posudku, ktorý vypracoval znalecký posudok č. 43/2014 zo dňa 14.08.2014. Vychádzajúc zo všeobecnej hodnoty stanovenej znalcom v uvedenom znaleckom posudku a zohľadniac percentuálny podiel výdavkov preplatených z nenávratného finančného príspevku (ďalej aj len „NFP“) vyčísliť kontrolná skupina rozdiel medzi NFP poskytnutým na spolufinancovanie drobnej architektúry a oprávnenými výdavkami v sume 26 349,16 eur.

4. Správa finančnej kontroly Zvolen (ďalej aj len „SFK Zvolen“) uložila žalobkyni rozhodnutím č. FZ - 426/767/2015 zo dňa 17.03.2015 (ďalej aj len „prvostupňové rozhodnutie“) povinnosť odvieť finančné prostriedky vo výške porušenia finančnej disciplíny v sume 26 349,16 eur do 15 dní od právoplatnosti tohto rozhodnutia, a to čiastku 23 575,56 eur (prostriedky Európskej únie) na účet Ministerstva financií SR a čiastku 2 773,60 eur (prostriedky štátneho rozpočtu SR) na účet Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR. Zároveň rozhodla, že v prípade nezaplatenia odvodu v stanovenom termíne je žalobkyňa povinná 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 na účet SFK Zvolen. Z odôvodnenia prvostupňového rozhodnutia vyplýva, že dôvodom uloženia povinnosti odvieť finančné prostriedky vo výške porušenia finančnej disciplíny bolo zistenie použitia verejných prostriedkov nad rámec oprávnenia, čím došlo k porušeniu 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 aj len „zákon č. 523/2004 Z. z.“). Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR ako poskytovateľ a žalobkyňa ako prijímateľ uzatvorili dňa 10.10.2011 Zmluvu o poskytnutí NFP č. Z2214012050901 v znení dodatku č. 1 zo dňa 24.01.2012 a dodatku č. 2 zo dňa 25.02.2013 (ďalej aj len „Zmluva“), predmetom ktorej bolo poskytnutie NFP na realizáciu aktivít: „Rekonštrukcia námestia, Obec Ľubietová“. SFK Zvolen kvalifikovala uvedené použitie verejných prostriedkov nad rámec oprávnenia, ktorým došlo k vyššiemu čerpaniu verejných prostriedkov, s poukazom na § 31 ods. 1 písm. b/ zákona č. 523/2004 Z. z. ako porušenie finančnej disciplíny v sume 26,349,16 eur. Proti prvostupňovému rozhodnutiu podala žalobkyňa odvolanie.

5. Po podaní odvolania SFK Zvolen rozhodnutím č. FZ - 1124/2015 zo dňa 23.04.2015 prerušila konanie do dňa, kedy jej bude doručený ďalší znalecký posudok (č. 35/2016 zo dňa 25.02.2016), a to s ohľadom na námietky žalobkyne k prvému znaleckému posudku č. 43/2014 zo dňa 14.08.2014. SFK Zvolen v stanovisku k odvolaniu uviedla, že napriek tomu, že všeobecná hodnota jednotlivých položiek sa v znaleckých posudkoch odlišuje, ani v jednom nie je vyššia ako 50 % z rozpočtovaných nákladov - v prvom znaleckom posudku je hodnota drobnej architektúry 15 880 eur a v druhom znaleckom posudku je hodnota 25 500 eur, pričom rozpočtované náklady sú v sume 53 132,17 eur.

6. Žalovaný rozhodnutím č. MF-013103/2016-243/1001 zo dňa 05.05.2016 (ďalej aj len „napadnuté rozhodnutie žalovaného“) zmenil prvostupňové rozhodnutie tak, že „Obec Ľubietová, Nám. V. Dunajského 1/1, Ľubietová, IČO: 00 313 564 nedodržala § 19 ods. 6 zákona č. 523/2004 Z. z., čím porušila finančnú disciplínu podľa § 31 ods. 1 písm. j) zákona č. 523/2004 Z. z. v tom, že neehospodárne a neefektívne vynaložila verejné prostriedky. Podľa § 32 zákona č. 523/2004 Z. z. sa ukladá Obci Ľubietová ... pokuta vo výške 18 000 eur, ktorú je povinná zaplatiť na príjmový účet Úradu vládneho auditu, Zvolen ... najneskôr do 15 dní odo dňa právoplatnosti tohto rozhodnutia“. V odôvodnení žalovaný uviedol, že z predložených znaleckých posudkov sú výdavky na drobnú architektúru v rozmedzí od 15 880 eur do 25 500 eur, pričom žalobkyňa použila verejné prostriedky vo výške 38 669,46 eur. Z uvedeného vyplýva, že pri použití verejných prostriedkov nebola zachovaná hospodárnosť a efektívnosť ich použitia, nakoľko podľa znaleckých posudkov žalobkyňa nedodržala bežné ceny na trhu v čase ich vzniku a mieste ich vzniku. Žalobkyňa pri použití verejných prostriedkov nedodržala § 19 ods. 6 zákona č. 523/2004 Z. z., čím porušila finančnú disciplínu podľa § 31 ods. 1 písmeno j/ uvedeného zákona. Vzhľadom na to, že sankčný režim umožňuje uložiť pokutu podľa § 32 zákona č. 523/2004 Z. z. do výšky 40 000 eur za nespĺnenie povinnosti ustanovenej v § 19 ods. 6 zákona č. 523/2004 Z. z., žalovaný uložil žalobkyni pokutu vo výške 18 000 eur. Výška pokuty zodpovedá požiadavke generálnej prevencie, pričom u žalobkyne ide o prvú pokutu za uvedené porušenie.

II.

7. Žalobkyňa podala proti napadnutému rozhodnutiu žalovaného správnu žalobu, o ktorej rozhodol Krajský súd v Bratislave rozsudkom č. k. 5S/122/2016-145 zo dňa 17.10.2017 tak, že napadnuté rozhodnutie žalovaného ako aj prvostupňové rozhodnutie zrušil a žalobkyni priznal voči žalovanému náhradu trov konania vo výške 100 %.

8. V odôvodnení rozsudku krajský súd citoval § 6 ods. 1, § 177 ods. 1 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej aj len „S.s.p.“), § 47 ods. 3 správneho poriadku, § 19 ods. 6, § 31 ods. 1 písm. j/, § 32 zákona č. 523/2004 Z. z. Ďalej poukázal na prvostupňové rozhodnutie, na odvolanie žalobkyne proti prvostupňovému rozhodnutiu a tiež na to, že v napadnutom rozhodnutí žalovaného je na prvej strane hlavička plus výrok, na druhej strane začína odôvodnenie, v ktorom je na strane 3 zhrnutý priebeh administratívneho konania, obsah prvostupňového rozhodnutia a námietky žalobkyne uvedené v odvolaní. Na poslednej strane je jednou vetou zdôvodnené, prečo žalovaný zmenil výrok prvostupňového rozhodnutia.

9. Takéto zdôvodnenie rozhodnutia je podľa názoru krajského súdu nedostatočné najmä z dôvodu, že napadnutým rozhodnutím žalovaného bol zmenený výrok prvostupňového rozhodnutia a tiež došlo k prekvalifikovaniu právnej skutočnosti. Odôvodnenie je zvyčajne najrozsiahlejšou časťou rozhodnutia. Zmyslom a účelom odôvodnenia je zhrnúť a zhodnotiť všetky skutočnosti, ktoré sú podkladom pre výrok rozhodnutia. Orgán verejnej správy musí uviesť nielen hodnotenie dôkazov, ktoré vykonal, ale musí aj reagovať na pripomienky, návrhy a vyjadrenia účastníkov konania, i keď ich pri svojom rozhodovaní nebral do úvahy. Odôvodnenie má poskytnúť skutkovú a právnu oporu výroku rozhodnutia, čo sa v danom prípade nestalo, a to aj z dôvodu, že výrok bol prekvalifikovaný.

10. Žalobkyňa sa až z napadnutého rozhodnutia žalovaného dozvedela, že skutok bol prekvalifikovaný, takže sa k tomu ani nemohla vyjadriť. Aj žalovaný ako odvolací orgán by mal pri formulácii odôvodnenia svojho rozhodnutia dbať na jeho presvedčivosť a náležite vysvetliť a odôvodniť svoj názor na prejednávajúcu vec. Za náležité odôvodnenie nemožno považovať také, ktoré je len reprodukciou znenia zákona, na základe ktorého sa rozhoduje. SFK Zvolen ako prvostupňový orgán rozhodla, že došlo k porušeniu finančnej disciplíny podľa § 31 ods. 1 písmeno b/ zákona č. 523/2004 Z. z. a žalobkyni bola uložená povinnosť v zmysle § 31 ods. 4 vyššie uvedeného zákon odvieť finančné prostriedky vo výške porušenia finančnej disciplíny v sume 26 349,16 eur. V napadnutom rozhodnutí žalovaného bolo uložené žalobkyni zaplatiť pokutu vo výške 18 000 eur podľa § 32 zákona č. 523/2004 Z. z. za nedodržanie ustanovenia § 19 ods. 6 zákona č. 523/2004 Z. z., a teda za porušenie finančnej disciplíny podľa § 31 ods. 1 písmeno j/ zákona č. 523/2004 Z. z. Žalobkyni nebolo umožnené, aby sa vyjadrila k zmene kvalifikácie skutku.

III.

11. Proti rozsudku krajského súdu podal žalovaný (sťažovateľ) kasačnú sťažnosť navrhujúc, aby kasačný súd zrušil rozsudok krajského súdu a vec mu vrátil na ďalšie konanie z dôvodu, že krajský súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci.

12. Uvedol, že na základe výsledkov kontroly vykonanej NKÚ bolo zistené porušenie finančnej disciplíny a tiež poukázal na prvostupňové rozhodnutie ako aj na svoje rozhodnutie. V Zmluve spolu s rozpočtom projektu bola stanovená maximálna cena pre projekt ako celok ako aj pre jeho jednotlivé položky. Podľa všeobecných zmluvných podmienok stanovených v článku 2 je žalobkyňa povinná preukázať hospodárnosť pri obstarávaní tovarov, služieb, stavebných prác prostredníctvom prieskumu trhu. Aby výsledná cena spĺňala podmienku hospodárnosti, Zmluva upravuje povinnosť žalobkyne postupovať v súlade so zákonom č. 25/2006 Z. z. Práve proces verejného obstarávania by mal zabezpečiť, aby žalobkyňa dodržiavala pri výbere dodávateľa podmienku hospodárnosti. V danom prípade ÚVO zistil porušenie zákona č. 25/2006 Z. z. a v Protokole konštatoval, že konanie žalobkyne mohlo mať vplyv na výsledok verejného obstarávania, keďže konala v rozpore s § 9 ods. 4 zákona č. 25/2006 Z. z., konkrétne v rozpore s princípom rovnakého zaobchádzania a transparentnosti.

13. Znalecký posudok bol zo strany kontrolnej skupiny obstaraný v súvislosti s preverení oprávnenosti a hospodárnosti výdavkov drobnej architektúry. Vychádzajúc zo zásady materiálnej (objektívnej) pravdy bola všeobecná hodnota drobnej architektúry stanovená súdnymi znalcami ako výsledná objektivizovaná hodnota, ktorá je znaleckým odhadom ich najpravdepodobnejšej ceny ku dňu ohodnotenia, ktorú by mali dosiahnuť na trhu v podmienkach voľnej súťaže, pri poctivom predaji, keď kupujúci aj predávajúci budú konať s patričnou informovanosťou i opatrnosťou a s predpokladom, že cena nie je ovplyvnená neprímeranou pohnútkou. Výpracovanie znaleckého posudku je považované za najobjektívnejší spôsob pre zistenie bežnej ceny na trhu. V rámci správneho konania boli vyhotovené dva znalecké posudky (jeden na žiadosť NKÚ), pričom pri oboch všeobecná hodnota nepredstavovala ani 50 % z rozpočtovaných nákladov drobnej architektúry.

14. SFK Zvolen vyčíslila výšku použitých verejných prostriedkov nad rámec oprávnenia, ktorým došlo k vyššiemu čerpaniu verejných prostriedkov zo štátneho rozpočtu SR a Európskej únie ako rozdiel medzi výškou uhradených finančných prostriedkov a cenou podľa znaleckého posudku. Vychádzajúc zo všeobecnej hodnoty stanovenej znalcom a po zohľadnení percentuálneho podielu výdavkov uhradených z NFP (38 669,46 eur) vyčíslila kontrolná skupina neoprávnené výdavky v sume 26 349,16 eur. Žalovaný vychádzal pri určení výšky pokuty z cien, ktoré boli vypočítané zo znaleckých posudkov porovnaním so spolufinancovanou čiastkou, ktorá bola o 22 789,46 eur viac voči prvému znaleckému posudku a o 13 169,46 eur viac voči druhému znaleckému posudku. Spriemerovaním rozdielov vznikol podiel vo výške 18 000 eur. Uvedená výška pokuty je opodstatnená a primeraná vzhľadom na závažnosť porušenia finančnej disciplíny podľa zákona č. 523/2004 Z. z. Uloženie pokuty má plniť výchovnú, ale aj represívnu funkciu a postihovať za protiprávne konanie. Nemôže byť v zanedbateľnej výške, inak sa dá predpokladať, že nesplní svoj účel. Podľa § 32 zákona č. 523/2004 Z. z. je možné uložiť pokutu až do výšky 40 000 eur, teda uložená výška pokuty je pod polovičnou hranicou maximálnej sadzby. V tejto súvislosti sťažovateľ podotkol, že zmenou prvostupňového rozhodnutia znížil povinnosť zaplatenia sankcie o 11 122,76 eur.

15. Vychádzajúc z výsledku kontroly ÚVO ako aj zo znaleckých posudkov mal sťažovateľ za to, že skutkový stav bol dostatočne preukázaný. Konanie žalobkyne, ktoré bolo v rozpore so zákonom č. 25/2006 Z. z. pri zadávaní predmetnej zákazky, malo za následok neprímerané ceny drobnej architektúry a následné nehospodárne použitie verejných prostriedkov. Výsledok zo znaleckých posudkov, ktoré stanovujú ako priemer z cenových ponúk oslovených výrobcov upravený koeficientom nárastu cien potvrdil, že žalobkyňa nehospodárne vynaložila náklady na drobnú architektúru.

16. Krajský súd sa v rozsudku nezaoberal porušením finančnej disciplíny podľa § 19 ods. 6 zákona č. 523/2004 Z. z. a vôbec neprihliadal na skutočnosť, že v oboch rozhodnutiach správnych orgánov bola posudzovaná hospodárnosť vynaloženia finančných prostriedkov na základe znaleckých posudkov. Zo zrušenia oboch rozhodnutí z dôvodu nepreskúmateľnosti pre nezrozumiteľnosť alebo pre nedostatok dôvodov nie je zrejmé, či v oboch rozhodnutiach absentovalo dokazovanie a odôvodnenie a či sankcie za nehospodárne vynakladanie finančných prostriedkov mali alebo nemali byť uložené v rozsahu a spôsobom podľa účinných právnych predpisov SR. Prekvalifikovaním prvostupňového rozhodnutia sťažovateľ rozhodol v druhostupňovom rozhodnutí v prospech žalobkyne.

17. Podľa názoru krajského súdu bolo napadnuté rozhodnutie žalovaného nedostatočne zdôvodnené. V tejto súvislosti sťažovateľ uviedol, že podľa jeho názoru pristupoval pri posudzovaní zistení k celej veci komplexne a výšku pokuty určil z predložených údajov a z rozsahu jeho následkov. Závažnosť protiprávneho konania spočívala v tom, že žalobkyňa sa podľa všeobecných zmluvných podmienok zaviazala dodržiavať ustanovenia Zmluvy tak, aby bol projekt realizovaný riadne, včas a s odbornou starostlivosťou. Oprávnenými výdavkami sú všetky výdavky, ktoré sú nevyhnutné na realizáciu aktivít projektu v súlade so všeobecne záväzným predpisom upravujúcim oblasť verejného obstarávania alebo iného obstarávania za ceny, ktoré spĺňajú podmienky hospodárnosti a efektívnosti. Záverom sťažovateľ zopakoval, že žalobkyňa nedodržala pri použití verejných prostriedkov hospodárnosť a efektívnosť ich použitia.

IV.

18. Žalobkyňa vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti navrhla, aby ju kasačný súd zamietol. V súvislosti s argumentáciou sťažovateľa vo vzťahu k meritu rozhodnutí správnych orgánov odkázala na doterajšie písomné vyjadrenia a ústny prednes na pojednávaní pred krajským súdom.

19. Názor sťažovateľa, že žalobkyňa porušila povinnosť konať hospodárne tým, že neurobila prieskum trhu, je nesprávny. Žalobkyňa mala zmluvnú povinnosť vykonať za účelom hospodárnosti buď verejné obstarávanie alebo prieskum trhu, a teda mala možnosť zvoliť z dvoch rovnocenných alternatív, pričom zvolila verejné obstarávanie ako transparentnejší spôsob, a teda neporušila žiadnu zmluvnú povinnosť.

20. Pokiaľ sťažovateľ opakovane uvádzal, že žalobkyňa bola povinná preukázať hospodárnosť obstarávaných nákladov, služieb, stavebných prác prostredníctvom prieskumu trhu, toto konštatovanie je v rozpore nielen s gramatickým ale aj logickým a teleologickým výkladom čl. 2 ods. 2 prvej vety všeobecných zmluvných podmienok k Zmluve. Účelom zmluvného ustanovenia bola hospodárnosť obstarávania tovarov, služieb a prác, ktorá mohla byť alternatívne zabezpečená buď procesom verejného obstarávania alebo prieskumom trhu. Vzhľadom na to, že žalobkyňa realizovala verejné obstarávanie, nebola povinná preukazovať dosiahnuté ceny prieskumom trhu. V súlade so zákonom a s cieľom využívať verejné prostriedky hospodárne a efektívne vyhlásila na vykonanie diela „Rekonštrukcia námestia - Obec Ľubietová“ verejné obstarávanie, pričom jediným kritériom hodnotenia predložených ponúk bola práve najnižšia cena za dielo. Verejná súťaž predpokladala vykonanie diela ako celku, nie izolované vykonanie niektorej z jeho súčastí. Žalobkyňa žiadny predpis neukladá, aby dala na všetky časti diela vykonať samostatné verejné obstarávanie. Rozsudok krajského súdu bol vydaný po vykonaní dokazovania potrebného na posúdenie veci a krajský súd vec správne posúdil a svoje rozhodnutie v súlade so zákonom riadne odôvodnil.

V.

21. Najvyšší súd Slovenskej republiky ako kasačný súd (§ 11 písm. g/ S.s.p.) preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu bez nariadenia pojednávania v súlade s § 455 S.s.p. a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť žalovaného (sťažovateľa) nie je dôvodná.

22. Kasačný súd skôr, ako podrobil prejednávajúcu vec meritórnemu prieskumu, považoval za potrebné zodpovedať otázku, či je napadnuté rozhodnutie žalovaného ako a j prvostupňové rozhodnutie preskúmateľné vo vzťahu k výroku a odôvodneniu s ohľadom na splnenie zákonných požiadaviek (formálnych aj obsahových) ustanovených správnym poriadkom pre rozhodnutie správneho orgánu, a teda či bol zákonný dôvod na ich zrušenie krajským súdom.

23. Zákon č. 523/2004 Z. z. upravuje rozpočet sektora verejnej správy, osobitne štátny rozpočet, vzájomné finančné a s nimi súvisiace vzťahy v rámci verejnej správy a tieto vzťahy k ostatným subjektom. Ustanovuje rámec hospodárenia s verejnými prostriedkami, ktorými sa rozumejú finančné prostriedky obhospodarované právnickými osobami verejnej správy, ale tiež prostriedky Európskej únie (Európskeho spoločenstva) poskytnuté Slovenskej republike z rozpočtu Európskej únie (Európskeho spoločenstva), ktoré sa v Slovenskej republike pridelujú prostredníctvom platobného orgánu alebo certifikačného orgánu.

24. Podľa § 19 ods. 6 zákona č. 523/2004 Z. z., verejné prostriedky sa môžu používať na krytie nevyhnutných potrieb a opatrení vyplývajúcich z osobitných predpisov. Subjekt verejnej správy je povinný pri používaní verejných prostriedkov zachovávať hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť ich použitia. Subjekt verejnej správy je povinný pri poskytovaní preddavkov z verejných prostriedkov postupovať podľa odsekov 8 až 10.

25. Podľa § 31 ods. 1 písm. b/ zákona č. 523/2004 Z. z., porušením finančnej disciplíny je poskytnutie alebo použitie verejných prostriedkov nad rámec oprávnenia, ktorým dôjde k vyššiemu čerpaniu

verejných prostriedkov.

26. Podľa § 31 ods. 1 písm. j/ zákona č. 523/2004 Z. z., porušením finančnej disciplíny je nehospodárne, neefektívne a neúčinné vynakladanie verejných prostriedkov.

27. Podľa § 31 ods. 4 veta prvá zákona č. 523/2004 Z. z., za porušenie finančnej disciplíny podľa odseku 1 písm. b/ sa ukladá odvod 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.

28. Podľa § 32 zákona č. 523/2004 Z. z., ministerstvo financií môže subjektu, ktorému vyplývajú povinnosti z tohto zákona, uložiť za ich nesplnenie pokutu až do výšky 40 000 eur podľa všeobecných predpisov o správnom konaní v lehote podľa § 31 <.. Za nesplnenie povinností ustanovených v § 8a ods. 10 <. a § 19 ods. 3 <. a <. môže uložiť pokutu aj Úrad vládneho auditu až do výšky 40 000 eur podľa všeobecných predpisov o správnom konaní v lehote podľa § 31 <.. Na správu pohľadávky štátu vzniknutej z tohto titulu sa vzťahuje osobitný predpis. Pokuty sú príjmom štátneho rozpočtu.

29. Podľa § 46 správneho poriadku, rozhodnutie musí byť v súlade so zákonmi a ostatnými právnymi predpismi, musí ho vydať orgán na to príslušný, musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného stavu veci a musí obsahovať predpísané náležitosti.

30. Podľa § 47 ods. 2 správneho poriadku, 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.

31. Podľa § 47 ods. 3 správneho poriadku, v odôvodnení rozhodnutia správny orgán uvedie, ktoré skutočnosti boli podkladom na rozhodnutie, akými úvahami bol vedený pri hodnotení dôkazov, ako použil správnu úvahu pri použití právnych predpisov, na základe ktorých rozhodoval, a ako sa vyrovnal s návrhmi a námietkami účastníkov konania a s ich vyjadreniami k podkladom rozhodnutia.

32. Výroková časť rozhodnutia vydaného v správnom konaní je jadrom celého rozhodnutia, pretože iba vo výroku sa určujú práva a povinnosti účastníkovi správneho konania. Iba táto časť rozhodnutia môže nadobudnúť právoplatnosť a vykonateľnosť. Vo výrokovej časti prvostupňového rozhodnutia bola uložená žalobkyni povinnosť odvieť finančné prostriedky vo výške porušenia finančnej disciplíny v sume 26 349,16 eur. Napadnutým rozhodnutím žalovaného bol zmenený výrok prvostupňového rozhodnutia tak, že žalobkyni bola za nedodržanie § 19 ods. 6 zákona č. 523/2004 Z. z., ktorým došlo k porušeniu finančnej disciplíny podľa § 31 ods. 1 písm. j/ zákona č. 523/2004 Z. z., spočívajúcej v nehospodárnom a neefektívnom vynaložení finančných prostriedkov, uložená pokuta vo výške 18 000 eur. Sťažovateľ teda zmenil právnu kvalifikáciu skutku, ktorého sa mala žalobkyňa dopustiť, nakoľko v prvostupňovom rozhodnutí bolo konštatované porušenie finančnej disciplíny podľa § 31 ods. 1 písm. b/ zákona č. 523/2004 Z. z., ktoré v napadnutom rozhodnutí prekvalifikoval na porušenie finančnej disciplíny podľa § 31 ods. 1 písm. j/ uvedeného zákona. Napriek zmene právnej kvalifikácie skutku a uložení pokuty túto zmenu prakticky neodôvodnil, nakoľko iba v poslednom odseku napadnutého rozhodnutia konštatoval zistené porušenie a uloženie pokuty. Z uvedeného dôvodu považoval aj kasačný súd napadnuté rozhodnutie žalovaného za nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov.

33. Kasačný súd považuje za potrebné zdôrazniť, že v prejednávanej veci 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. Charakter správneho konania implikuje istú množinu základných pravidiel, ktoré sa naň vzťahujú.

34. 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 rozhodovacia 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 súkromnoprávnych - 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 autonómiou, ktorá spôsobuje, že trestnou vecou sa rozumie aj taká vec, ktorá v zmysle vnútroštátnych trestnoprávnych kódexov sa za trestnú nepovažuje, ale je zaradená medzi protiprávne konania postihované sankciami z oblasti správneho, disciplinárneho alebo procesno-poriadkového práva.

35. V prejednávanej veci správne orgány rozhodovali o porušení finančnej disciplíny žalobkyňou podľa zákona č. 523/2004 Z. z. v súvislosti s porušením podmienok, za ktorých jej bol poskytnutý NFP. Najvyšší súd SR v rozsudku sp. zn. 4Sžo/5/2012 zo dňa 18.04.2012 konštatoval, že „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.... Chápanie porušenia finančnej disciplíny podľa § 31 zákona č. 523/2004 Z. z. < ako správneho deliktu sa u ň prejavilo v rozhodovacej činnosti iného senátu Najvyššieho súdu SR, a to v rozsudku sp. zn. 3Sžf/86/2009 < zo dňa 13.05.2010, v ktorom tunajší súd aplikoval na postihovanie porušenia finančnej disciplíny zásadu správneho trestania spoločnú s trestaním trestných činov.“ V súlade s ustálenou judikatúrou sa správne trestanie analogicky riadi základnými zásadami platnými v trestnom práve.

36. Ďalším dôvodom, pre ktorý kasačný súd považoval napadnuté rozhodnutie žalovaného ako aj prvostupňové rozhodnutie za nepreskúmateľné, je absencia špecifikácie správneho deliktu, ktorého sa mala žalobkyňa dopustiť.

37. 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. Judikatúra v správnom súdnictve vyžaduje špecifikáciu skutku priamo vo výroku rozhodnutia formou skutkovej vety (rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 2Sžo/238/2009 zo dňa 19.05.2010, 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.

38. Výrok napadnutého rozhodnutia žalovaného ako aj prvostupňového rozhodnutia nespĺňa ani minimálne požiadavky kladené na výrok podľa § 47 ods. 2 správneho poriadku. 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 v prípade prvostupňového rozhodnutia a sankcia v prípade napadnutého rozhodnutia žalovaného.

39. Z ustálenej judikatúry Najvyššieho súdu SR (napr. rozsudky sp. zn. 3Sžo/200/2010 <. zo dňa 08.10.2010, sp. zn. 2 SŽ/7/2010 zo dňa 18.05.2011) vyplýva, že v rozhodnutiach o správnych deliktach je nevyhnutné vo výroku presne vymedziť skutok, za ktorý je subjekt postihnutý. Vo výroku rozhodnutia musí byť jednoznačne určené, čoho sa páchatel' správneho deliktu dopustil a v čom spáchaný delikt spočíva. To je možné zaručiť len konkretizáciou údajov obsahujúcich popis skutku s uvedením miesta, času a spôsobu jeho spáchania, aby popísaný skutok nebol zameniteľný s iným.

40. Z výrokovej časti rozhodnutia o správnom delikte musí byť zrejmé, za ktoré konkrétne konanie je osoba postihovaná, a to je možné zaručiť len konkretizáciou údajov obsahujúcich popis protiprávneho konania. Špecifikácia skutku vo výroku rozhodnutia je nevyhnutná pre vylúčenie prekážky už začatej veci (litispendencia), dvojitého postihu pre ten istý skutok (zásada ne bis in idem), ďalej vylúčenie prekážky už rozhodnutej veci (res iudicata) a tiež pre určenie rozsahu dokazovania a pre zaistenie riadneho práva účastníka na obhajobu. Trestanie za správne delikty musí podliehať rovnakému režimu ako trestanie za trestné činy a v tomto zmysle je potrebné vykladať všetky záruky, ktoré sa poskytujú podľa právneho poriadku SR obvinenému z trestného činu, čo podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva vyplýva z požiadaviek stanovených v čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (publikovaný v Zbierke zákonov pod č. 209/1992 Zb.).

41. Pokiaľ ide o posúdenie nevyhnutnosti konkretizácie skutku a jeho miesta v rozhodnutí, je treba poukázať na § 163 ods. 3 Trestného poriadku, podľa ktorého musí výrok rozsudku presne označovať trestný čin, ktorého sa výrok týka, a to nielen zákonným pomenovaním a uvedením právnej kvalifikácie, ale aj uvedením miesta, času a spôsobu spáchania, prípadne aj iných skutočností potrebných na to, aby skutok nemohol byť zamenený s iným. Obdobná právna úprava platí aj v prípade priestupkov, keď podľa § 77 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov výrok rozhodnutia o priestupku musí obsahovať tiež popis skutku s označením miesta a času spáchania priestupku, vyslovenie viny, druh a výšku sankcie atď.

42. Skutočnosť, že zákon č. 523/2004 Z. z. ani správny poriadok, ktorého režimom sa spravuje predmetné konanie, neupravili náležitosti rozhodnutia o správnom delikte rovnakým spôsobom ako u priestupkov, nezakladá podľa názoru kasačného súdu dostatočný dôvod pre odlišnosť v náležitostiach, ako je popis skutku a jeho miesta v rozhodnutí. Hoci § 47 ods. 2 správneho poriadku výslovne nevyžaduje, aby výrok rozhodnutia obsahoval aj popis a konkretizáciu skutku, je potrebné trvať na tom, aby z vyššie opísaných dôvodov bolo protiprávne konanie, v ktorom spočíva správny delikt žalobkyne, skutkovo vymedzený vo výrokovej časti rozhodnutia. Skutkové vymedzenie protiprávneho konania žalobkyne, v ktorom mal spočívať správny delikt podľa zákona č. 523/2004 Z. z. a za ktoré jej bola uložená pokuta, resp. povinnosť odvieť finančné prostriedky, sa nenachádzalo vo výrokovej časti ani prvostupňového rozhodnutia ani napadnutého rozhodnutia žalovaného. Niet pochýb, že výrok je najdôležitejšou časťou rozhodnutia, pretože obsahuje rozhodnutie vo veci, ktorá musí byť jednoznačne špecifikovaná. Iba vo výroku rozhodnutia možno vysloviť vznik, zmenu alebo zánik individuálneho právneho vzťahu, ktorým sa zakladajú práva, určujú povinnosti, prípadne menia právne vzťahy. V tejto časti rozhodnutia sa tiež autoritatívne deklarujú určité právne vzťahy. Výrok teda musí byť formulovaný presne, určito, stručne a musí úplne vyjadrovať riešenie veci, ktorá je predmetom správneho konania. Tento nedostatok špecifikácie správneho deliktu neodstránil ani sťažovateľ v napadnutom rozhodnutí a navyše, v odôvodnení vôbec neuviedol správnu úvahu, ktorou sa riadil pri zmene prvostupňového rozhodnutia. Pri zmene rozhodnutia môže ísť buď o čiastočnú zmenu, alebo o úplnú zmenu. Pri zmene rozhodnutia môže odvolací orgán zmeniť nielen výrokovú časť, ale aj odôvodnenie, prípadne ich časti. Výroková časť napadnutého rozhodnutia je v danom prípade charakteristická svojou jednoduchosťou a prehľadnosťou, takže nie je potrebné práve porovnávanie výroku napadnutého a prvostupňového rozhodnutia, pričom nemožno opomenúť, že prvostupňové konanie spolu s odvolacím konaním tvoria jeden celok (zásada jednotnosti správneho konania). Podľa § 59 ods. 2 správneho poriadku, ak sú preto

dôvody, odvolací orgán rozhodnutie zmení alebo zruší, inak odvolanie zamietne a rozhodnutie potvrdí. V danom prípade odôvodnenie napadnutého rozhodnutia žalovaného neobsahuje žiadne relevantné dôvody pre zmenu prvostupňového rozhodnutia.

43. V odôvodnení rozhodnutia je správny orgán povinný uviesť všetky skutočnosti, ktoré bral do úvahy pri vydávaní rozhodnutia a zároveň analyzuje svoje úvahy, ktorými sa správal pri hodnotení vykonaných dôkazov. Ak aplikoval správnu úvahu, čo je i preskúvaný prípad, to znamená, že vybral jednu z viacerých zákonných možností, je nutné starostlivo zdôvodniť, prečo považoval zvolenú možnosť za najvhodnejšiu.

44. V neposlednom rade bolo dôvodom, pre ktorý bolo potrebné pristúpiť k zrušeniu napadnutého rozhodnutia žalovaného, nedostatočné odôvodnenie výšky uloženej pokuty. V tomto smere napadnuté rozhodnutie žalovaného postráda špecifikáciu dôvodov, pre ktoré pristúpil k uloženiu pokuty vo výške 18 000 eur. Absenciu odôvodnenia v časti týkajúcej sa uloženia pokuty sa snažil sťažovateľ konvalidovať v kasačnej sťažnosti proti rozsudku krajského súdu. V tejto súvislosti kasačný súd zdôrazňuje, že vytýkané nedostatky odôvodnenia napadnutého rozhodnutia žalovaného nemôžu byť konvalidované prípadným dodatočným vysvetlením, resp. doplňujúcim vyjadrením správneho orgánu a ani súdu neprislúcha spôsobom presahujúcim akceptovateľnú mieru dopĺňať, resp. absentujúce argumenty správneho orgánu nahrádzať svojimi a vyvodzovať z nich závery, ku ktorým mal dospieť správny orgán, ktorého postup a úvahy mali byť obsahom odôvodnenia jeho rozhodnutia. Takáto aktivita presahuje rámec preskúvajúcej právomoci súdu a zároveň zasahuje do sféry kompetencie správneho orgánu v agende vymedzenej zákonom. Pokiaľ totiž súd preskúma zákonnosť žalobou napadnutého správneho rozhodnutia, resp. skutkové a právne úvahy, na základe ktorých bolo rozhodnutie vydané, robí tak výlučne cez odôvodnenie tohto rozhodnutia a nie prostredníctvom doplňujúcich dôvodov, ktorými sťažovateľ dopĺňa chýbajúce dôvody v rozhodnutí.

45. V napadnutom rozhodnutí úplne absentuje správna úvaha, prečo bola žalobkyni uložená pokuta 18 000 eur. Konštatovanie sťažovateľa, že „Vzhľadom na to, že sankčný režim umožňuje uložiť pokutu podľa § 32 zákona č. 523/2004 Z. z. do výšky 40 000 eur za nesplnenie povinností ustanovených v § 19 ods. 6 zákona č. 523/2004 Z. z., ukladá sa účastníkovi konania pokuta vo výške 18 000 eur“, nemožno považovať za riadne odôvodnenie výšky pokuty. Rovnako nepostačuje strohé konštatovanie, že pokuta je žalobkyni uložená prvýkrát a že zodpovedá požiadavke generálnej prevencie. Z takéhoto odôvodnenia vôbec nie je možné zistiť, akými úvahami a kritériami sa sťažovateľ spravoval pri určovaní jej výšky a prečo ju neuložil v nižšej sume, keď zákon č. 523/2004 Z. z. určuje iba hornú hranicu pre jej uloženie.

46. Z prechodných ustanovení zákona č. 357/2015 (novela zákona č. 523/2004 Z. z.) účinného od 01.01.2016 vyplýva, že za porušenie finančnej disciplíny podľa § 31 ods. 1 písm. j/ pri nakladaní s prostriedkami Európskej únie a prostriedkami štátneho rozpočtu na financovanie spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie, ku ktorému došlo pred 1. januárom 2016, sa uloží sankcia podľa § 32; ak je to pre právnickú osobu alebo fyzickú osobu priaznivejšie, uloží sa sankcia podľa § 31 ods. 15 v znení účinnom od 1. januára 2016. K vytýkanému porušeniu finančnej disciplíny došlo pred 01.01.2016 a žalovaný mal teda možnosť postupu podľa § 32, avšak mal tento postup aspoň stručne odôvodniť (napriek tomu, že jeho rozhodnutie je pre žalobkyňu priaznivejšie).

47. Z uvedených dôvodov dospel aj kasačný súd k záveru, že preskúvané rozhodnutia nespĺňajú požiadavky uvedené v § 47 ods. 3 správneho poriadku, keďže nie sú presvedčivo odôvodnené. Ich odôvodnenie nedáva dostatočnú odpoveď na všetky právne a skutkové otázky, ktoré boli predmetom konania a ich zodpovedanie bolo pre výsledok konania určujúce. Je zrejmé, že správne orgány svoj názor logicky neodôvodnili.

48. Z uvedených dôvodov dospel kasačný súd k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná, a preto ju zamietol.

49. O náhrade trov kasačného konania rozhodol Najvyšší súd Slovenskej republiky tak, že úspešnej

žalobkyni priznal nárok na úplnú náhradu trov kasačného konania (§ 467 ods. 1 S.s.p. a analogicky podľa § 167 ods. 1 S.s.p.). O výške trov kasačného konania rozhodne v zmysle § 467 ods. 1 S.s.p. v spojení s § 175 ods. 2 S.s.p. krajský súd po právoplatnosti tohto rozsudku samostatným uznesením, ktoré vydá súdny úradník.

50. Toto rozhodnutie prijal Najvyšší súd Slovenskej republiky v pomere hlasov 3:0.

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.