



ROZSUDOK
V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Zdenky Reisenauerovej a členov senátu JUDr. Jozefa Hargaša a JUDr. Gabriely Gerdovej, v právnej veci žalobcu: **Refugium, občianske združenie**, so sídlom Súvoz č. 739, Trenčín v zastúpení *JUDr. M. M., advokátom, N.*, proti žalovanému: **Ministerstvo financií Slovenskej republiky**, so sídlom Štefaničova č. 5, Bratislava, v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. MF/011844/2010-243 zo dňa 30. marca 2010, o odvolaní žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č. k. 2S 259/10-48 zo dňa 26. januára 2011, takto

r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 2S 259/10-48 zo dňa 26. januára 2011 **p o t v r d z u j e .**

Žalobcovi náhradu trov odvolacieho konania **n e p r i z n á v a .**

O d ô v o d n e n i e

Krajský súd napadnutým rozsudkom č. k. 2S 259/10-48 zo dňa 26.1.2011 zrušil žalobou napadnuté rozhodnutie Ministerstva financií SR č. MF/011844/2010-243 zo dňa 30.3.2010, ktorým žalovaný potvrdil rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu Správy finančnej kontroly Zvolen č. FZ-41/199/201 (správne FZ

401/166/2010) zo dňa 19.1.2010, na základe ktorého bola žalobcovi podľa ustanovenia § 31 ods. 4 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom do 31.3.2010 (ďalej len „zákon č. 523/2004 Z. z.“) uložená povinnosť odvieť finančné prostriedky vo výške porušenia finančnej disciplíny, v sume 45.069,54 €.

Krajský súd rozsudok odôvodnil tým, že žalovaný sa pri posudzovaní skutkového stavu príliš rigidne pridržiaval ustanovení podzákonného právneho predpisu (výnos Ministerstva zdravotníctva č. 28 o poskytovaní dotácií v pôsobnosti Ministerstva zdravotníctva SR) neumožňujúceho poskytnutie dotácie na úhradu záväzkov z predchádzajúcich rokov, bez zohľadnenia ostatných právnych predpisov právne korelatívnych k danému prípadu. Konštatoval, že právne predpisy treba vykladať v kontexte, nie oddelene od ostatných ustanovení právneho poriadku, že v procese schvaľovania poskytnutia dotácie zo strany ministerstva došlo k porušeniu právnych predpisov, keď v rozpore s ustanovením § 3 ods. 3 výnosu bola žalobcovi schválená dotácia pokrývajúca náklady, ktoré vznikli v predchádzajúcom roku, avšak táto skutočnosť nemala vplyv na to, že zmluva, ktorú jej účastníci uzavreli bola platná. Podľa názoru krajského súdu zmluva svojím obsahom alebo účelom neodporovala zákonu, neobchádza ho, ani sa nepriečila dobrým mravom, bola uzavretá vo forme akceptovanej zákonom a zaväzovala oboch jej zmluvných účastníkov. Zdôraznil, že zmluvnou povinnosťou poskytovateľa dotácie bolo poskytnúť žalobcovi dotáciu vrátane spornej sumy určenej na zaplatenie faktúr za práce dodané v roku 2004 a to i napriek rozporu s ustanovením § 3 ods. 3 Výnosu, pričom právom žalobcu bolo prijať dotáciu i v spornej časti a plniť v súlade a s účelom deklarovaným v zmluve svoje finančné záväzky. Súd akcentoval nepochybnú dobromyseľnosť žalobcu. Uviedol, že bolo povinnosťou žalovaného vec posúdiť komplexne aj na pozadí právnych následkov uzavretia zmluvy o poskytnutí dotácie zakladajúcej záväzkový právny vzťah medzi žalobcom a Ministerstvom zdravotníctva SR. Krajský súd mal za to, že pri posudzovaní všetkých okolností správny orgán opomenul zásady, na ktorých je budované súkromné právo, predovšetkým zásadu istoty právnych vzťahov s jej najvýznamnejšou subzásadou, „pacta sunt servanda“. Poukázal na to, že

výklad právnych predpisov opierajúci sa o zásadu právnej istoty a zásadu dobromyseľnosti má vo všeobecnosti prednosť pred výkladom právnych predpisov v správnom konaní deklarovanom žalobcom. Ďalej podľa názoru krajského súdu pri zákonom uvádzanej neexistencii právneho nároku, nie je umožnené domáhať sa práva všetkým subjektom súkromného práva, avšak tie, ktoré splnia zákonné alebo od zákona odvodené povahy na vec sa vzťahujúcich právnych predpisov, právo domáhať sa svojho subjektívneho práva majú. Ďalej uviedol, že žalobcovi právny nárok vznikol na základe existencie právneho vzťahu, ktorý bol založený zmluvou o poskytnutí dotácie. Krajský súd v danej veci zastával názor, že žalovaný vec nesprávne právne posúdil, čo malo za následok nezákonnosť jeho rozhodnutia, keď po preskúmaní zisteného skutkového stavu dospel k rozdielnemu právnemu záveru, a napriek existencii platnej zmluvy o poskytnutí účelovej dotácie s právne relevantnými právami a povinnosťami z nej vyplývajúcimi považoval čerpanie na základe zmluvy v sume 45.069,54 € nad rámec oprávnenia podľa § 31 ods. 1 písm. b) zákona.

Proti tomuto rozsudku podal v zákonnej lehote odvolanie žalovaný. Žiadal, aby odvolací súd napadnutý rozsudok súdu prvého stupňa zmenil tak, že rozhodnutie žalovaného sa potvrdzuje.

Z dôvodov odvolania vyplýva, že žalovaný trval na tom, že preskúmané rozhodnutie je v súlade so zákonom. Dôvodil, že prvostupňové rozhodnutie bolo vydané na základe výsledkov kontroly Ministerstva zdravotníctva SR, na základe ktorej bolo zistené porušenie podmienok zmluvy o poskytnutí účelovej dotácie na dostavbu zariadenia ústavnej starostlivosti hospic podľa § 51 Občianskeho zákonníka zo dňa 18.7.2005 podľa článku V. bod 1 v spojení s § 3 ods. 3 písm. a/ Výnosu Ministerstva zdravotníctva SR zo 6. apríla 2004 v tom, že žalobca uhradil z poskytnutej dotácie na rok 2005 faktúry za záväzky (práce dodané a vykonané) z roku 2004 v sume 45.069,54 €. Uvedené konanie žalobcu bolo prvostupňovým správnym orgánom posúdené ako porušenie finančnej disciplíny podľa § 31 ods. 1 písm. b) zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy, t.j. použitie verejných prostriedkov nad rámec oprávnenia, ktorým došlo k vyššiemu

čerpaniu verejných prostriedkov. Na základe tohto zistenia vydal prvostupňový správny orgán rozhodnutie č. FZ-401/166/2010 z 19.1.2010, ktorým žalobcovi uložil povinnosť podľa § 31 ods. 4 zákona č. 523/2004 Z. z., za porušenie § 31 ods. 1 písm. b) zákona č. 523/2004 Z. z., odvieť do štátneho rozpočtu SR finančné prostriedky vo výške porušenia finančnej disciplíny v sume 45.069,54 € a povinnosť zaplatiť penále vo výške 0,1 % z tejto sumy, za každý, aj začatý deň omeškania s úhradou uloženého odvodu. Proti tomuto rozhodnutiu podal žalobca odvolanie, v ktorom poukazuje najmä, že podľa článku II. bod 4 zmluvy bol poskytovateľ dotácie povinný v dostatočnom časovom predstihu usmerniť prijímateľa o spôsobe vyúčtovania poskytnutej dotácie a na úzku spoluprácu s poskytovateľom a skutočnosť, že dotácia bola v celom rozsahu použitá v súlade s účelom jej poskytnutia. Žalovaný odvolanie žalobcu zamietol a prvostupňové rozhodnutie potvrdil. Poukázal na skutočnosť, že zmluvou o poskytnutí dotácie sa žalobca zaviazal, že bude postupovať pri použití účelovo určených finančných prostriedkov spôsobom dohodnutým v zmluve a zároveň dodržiavať všetky zákonné podmienky poskytovania a vyúčtovania dotácie prostredníctvom rozpočtových výdavkov kapitoly poskytovateľa. Podľa článku II bod 1 bola dotácia poskytnutá v nadväznosti na ustanovenie § 8 ods. 2 zákona č. 523/2004 Z. z., v zmysle ktorého podmienky a rozsah poskytovania dotácií ustanoví všeobecne záväzný právny predpis, ktorý vydá správca kapitoly. V tomto prípade boli podmienky poskytovania dotácií v pôsobnosti MZ SR upravené vo Výnose MZ SR č. 28 zo 6. apríla 2004, v ktorom podľa § 3 ods. 3 písm. a) dotáciu nebolo možné poskytnúť na úhradu záväzkov z predchádzajúcich rokov. Žalovaný vyslovil názor, že je nepochybné, že žalobca podpisom zmluvy súhlasil s jej podmienkami a žalobca sa mal riadiť všetkými relevantnými právnymi predpismi. Dal do pozornosti, že na dotáciu nie je právny nárok a že predmetná dotácia nebola poskytnutá zo štátneho rozpočtu SR automaticky, ale na základe dobrovoľnej žiadosti žalobcu o jej poskytnutie a až po posúdení splnenia požadovaných náležitostí uvedených v žiadosti bola jej výška schválená. Súčasne uviedol, že až následne bola medzi žalobcom a MZ SR uzatvorená zmluva o poskytnutí dotácie, podľa ktorej žalobca pristúpil na dohodnuté podmienky, s ktorými sa najskôr oboznámil, súhlasil

s nimi, a zároveň zobral na vedomie, aké sankcie budú voči nemu uplatnené v prípade ich nedodržania.

Žalobca v písomnom vyjadrení k odvolaniu žalovaného navrhol, aby odvolací súd napadnutý rozsudok krajského súdu potvrdil. Uviedol, že krajský súd vydal napadnuté rozhodnutie v predmetnej veci na základe správnych úvah, ktoré boli riadne odôvodnené. Poukázal na svoje tvrdenia uvedené v žalobe a to najmä na skutočnosť, že v zmysle čl. V bod 2. zmluvy o dotácií je jej prílohou aj špecifikácia použitia dotácie zaslanej prijímateľom listom zo dňa 28.6.2005. V uvedenej špecifikácii sú zahrnuté aj predmetné faktúry č. 20041055 na sumu 33.070,--Sk s dňom splatnosti 19.1.2005, č. 20040156 na sumu 287.265,--Sk s dňom splatnosti 19.1.2005, č. 20040170 na sumu 1.003.378, --Sk s dňom splatnosti 7.2.2005 a č. 20040171 na sumu 34.052,--Sk s dňom splatnosti 7.2.2005, že poskytovateľ dotácie bol v zmysle zmluvy povinný usmerniť prijímateľa o spôsobe zúčtovania dotácie. Taktiež poukázal na úzku spoluprácu a odsúhlasovanie jednotlivých krokov vrátane úhrad dotknutých faktúr. Namietal, že bez súhlasu poskytovateľa by k úhrade predmetných faktúr nedošlo. Vyslovil názor, že zo žiadneho ustanovenia zmluvy nemožno vyvodiť nemožnosť úhrady faktúr z poskytnutej dotácie, ktoré sú zahrnuté v prílohe k zmluve o poskytnutí dotácie. Tvrdil, že postupoval presne podľa ustanovení zmluvy o dotácii a riadil sa usmerneniami poskytovateľa dotácie, keď počas celého priebehu aktívne spolupracoval s Ministerstvom zdravotníctva, aktívne a včas predkladal Ministerstvu zdravotníctva požadované správy a prijaté opatrenia, riadil sa usmerneniami poskytovateľa dotácie a pri čerpaní dotácie v roku 2005 neporušil žiadnu finančnú disciplínu. Ďalej uviedol, že z dotácie nebolo ani v minimálnej miere uhradené niečo, čo by bolo v rozpore s jej určením – dostavbou, dofinancovaním a uvedením hospicu do prevádzky a len vďaka predmetnej dotácii bol hospic uvedený v roku 2005 riadne a včas do prevádzky. Mal za to, že nakoľko neporušil žiadne ustanovenie zmluvy o dotácii, ani žiadny z predpisov, ktoré sú uvedené v čl. V bod 1 zmluvy, nemôže ísť o porušenie finančnej disciplíny v zmysle ustanovení § 31 ods. 1 písm. b) zákona č. 523/2004 Z. z.. Odvolanie žalovaného považoval za nedôvodné.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 246c ods. 1 O.s.p. v spojení s § 10 ods. 2) preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, v rozsahu dôvodov uvedených v odvolaní (§ 246c ods. 1 O.s.p. v spojení s §§ 212 a nasl.), odvolanie prejednal bez nariadenia odvolacieho pojednávania podľa § 250ja ods. 2 O.s.p., keď deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený vopred na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (§ 156 ods. 1 a 3 O.s.p. v spojení s § 246c ods. 1 a § 211 ods. 2), a dospel k záveru, že odvolanie žalovaného nie je dôvodné.

Predmetom odvolacieho konania v preskúmvanej veci bol rozsudok krajského súdu, ktorým súd prvého stupňa vyhovel žalobe, zrušil rozhodnutie žalovaného správneho orgánu a vec mu vrátil na ďalšie konanie, ktorým rozhodnutím žalovaný potvrdil rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu Správy finančnej kontroly Zvolen č. FZ-401/166/2010 zo dňa 19.1.2010, na základe ktorého bola žalobcovi podľa ustanovenia § 31 ods. 4 zákona č. 523/2004 Z. z. uložená povinnosť odvieť finančné prostriedky vo výške porušenia finančnej disciplíny, v sume 45.069,54 €, a preto odvolací súd preskúmal rozsudok súdu prvého stupňa ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, pričom v rámci odvolacieho konania skúmal aj napadnuté rozhodnutie žalovaného správneho orgánu v spojení s rozhodnutím prvostupňového správneho orgánu a konanie im predchádzajúce, najmä z toho pohľadu, či sa súd prvého stupňa vysporiadal so všetkými námietkami uvedenými v žalobe a z takto vymedzeného rozsahu, či správne posúdil zákonnosť a správnosť napadnutého rozhodnutia žalovaného.

Predmetom preskúmvacieho konania v danej veci je rozhodnutie a postup žalovaného správneho orgánu, ktorým rozhodnutím žalovaný rozhodol s konečnou platnosťou o povinnosti žalobcu odvieť finančné prostriedky do štátneho rozpočtu za porušenie finančnej disciplíny podľa zákona č. 523/2004 Z. z..

V správnom súdnictve preskúmvajú sudy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť postupu a rozhodnutí orgánov verejnej správy, ktorými sa

zakladajú, menia alebo zrušujú práva alebo povinnosti fyzických alebo právnických osôb (§ 244 ods. 1 O.s.p.).

Úlohou krajského súdu v predmetnej veci bolo postupom podľa ustanovení druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku (upravujúcej rozhodovanie o žalobách proti rozhodnutiam a postupom správnych orgánov - §§ 247 a nasl. O.s.p.) preskúmať zákonnosť rozhodnutia a postupu žalovaného správneho orgánu, ktorým žalovaný potvrdil rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu o uložení povinnosti žalobcu odvieť finančné prostriedky vo veci porušenia finančnej disciplíny podľa § 31 ods. 1 zákona č. 523/2004 Z. z..

Z podkladov súdneho spisu je zrejmé, že skutkový stav v posudzovanej veci medzi procesnými stranami sporný nebol. Medzi účastníkmi ostala sporná najmä otázka, či žalobca porušil finančnú disciplínu podľa § 31 ods. 1, písm. b/ zákona č. 523/2004 Z. z., keď žalobca tvrdil, že postupoval presne podľa ustanovení zmluvy o dotácii a riadil sa usmerneniami poskytovateľa dotácie, počas celého priebehu aktívne spolupracoval s Ministerstvom zdravotníctva SR, aktívne a včas predkladal Ministerstvu zdravotníctva SR požadované správy a prijaté opatrenia a pri čerpaní dotácie v roku 2005 neporušil žiadnu finančnú disciplínu. Žalovaný zotrval na právnom názore vyslovenom v preskúvanom rozhodnutí, že žalobca svojím konaním porušil finančnú disciplínu podľa zákona č. 523/2004 Z. z., pretože podpisom zmluvy o dotácii súhlasil s jej podmienkami a preto bolo jeho povinnosťou sa riadiť všetkými relevantnými právnymi predpismi, keďže zmluvou o poskytnutí dotácie sa zaviazal, že bude postupovať pri použití účelovo určených finančných prostriedkov spôsobom dohodnutým v zmluve a zároveň dodržiavať všetky zákonné podmienky poskytovania a vyúčtovania dotácie prostredníctvom rozpočtových výdavkov kapitoly poskytovateľa a podľa článku II bod 1 bola dotácia poskytnutá v nadväznosti na ustanovenie § 8 ods. 2 zákona č. 523/2004 Z. z., v zmysle ktorého podmienky a rozsah poskytovania dotácií ustanoví všeobecne záväzný právny predpis, ktorý vydá správca kapitoly, v ktorom prípade boli podmienky poskytovania dotácií v pôsobnosti MZ SR upravené vo Výnose MZ SR č. 28 zo 6. apríla 2004, v zmysle

ktorého podľa § 3 ods. 3 písm. a) dotáciu nebolo možné poskytnúť na úhradu záväzkov z predchádzajúcich rokov.

Podľa § 8 ods. 2 zákona č. 523/2004 Z. z. zo štátneho rozpočtu možno v súlade so zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok poskytovať dotácie podľa § 8a.

Podľa § 8a ods. 1, 3 zákona č. 523/2004 Z. z. z výdavkov štátneho rozpočtu možno v súlade so zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok poskytovať dotácie právnickým osobám a fyzickým osobám. Dotácie vo svojej vecnej pôsobnosti môže poskytovať správca kapitoly, orgán štátnej správy, ktorý je svojimi príjmami a výdavkami zapojený na rozpočet správcu kapitoly, alebo ak tak ustanovia osobitné zákony, iná rozpočtová organizácia (ďalej len "poskytovateľ dotácie"). Dotácie sa poskytujú len na základe osobitného zákona v rozsahu, spôsobom a za podmienok ním ustanovených alebo ustanovených podrobnejšie iným všeobecne záväzným právnym predpisom vydaným na jeho vykonanie; tým nie sú dotknuté ustanovenia tohto zákona. Poskytovateľ dotácie môže ustanovené podmienky podrobnejšie určiť, prípadne môže určiť ďalšie podmienky, ktorými sa zabezpečí maximálna hospodárnosť a efektívnosť použitia dotácie. Poskytovateľ dotácie je povinný pri poskytnutí dotácie jednoznačne písomne vymedziť účel, na ktorý sa dotácia poskytuje.

Dotácie podľa odseku 1 sa poskytujú na základe žiadosti. Prílohou žiadosti sú doklady preukazujúce splnenie podmienok na poskytnutie dotácie ustanovených týmto zákonom alebo osobitným predpisom.

Podľa § 31 ods. 1, písm. b/, ods. 4, veta prvá, ods. 12 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.

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.

Ukladanie a vymáhanie odvodu, penále a pokuty sa riadi všeobecnými predpismi o správnom konaní (zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov - správny poriadok).

Účelom dotácie podľa § 2 ods. 1, 2 písm. c/ Výnosu Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky č. 28, zo dňa 6. apríla 2004 (ďalej len „Výnos“) je, že dotácia sa môže poskytnúť najmä na podporu aktivít v oblasti poskytovania zdravotnej starostlivosti, národných programov podpory zdravia a humanitárnej pomoci.

Dotáciu možno poskytnúť najmä na liečebné programy liečby toxikovaných pacientov, metadonovú liečbu, paliatívnu a hospicovú starostlivosť, liečbu onkologických ochorení, liečbu pacientov s cystickou fibrózou, liečbu kardiovaskulárnych ochorení, totálne endoprotézy bedrových a kolenných zhybov, očné šošovky, neurochirurgické spondylochirurgické operácie s použitím fixátorov chrbtice.

Podľa § ods. 3, písm. a/ Výnosu dotáciu nemožno poskytnúť na úhradu záväzkov z predchádzajúcich rokov.

Správne orgány postupujú v konaní v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi. Sú povinné chrániť záujmy štátu a spoločnosti, práva a záujmy fyzických osôb a právnických osôb a dôsledne vyžadovať plnenie ich povinností (§ 3 ods. 1 správneho poriadku).

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.

Odvolačný súd po preskúmaní veci dospel k záveru, že správne orgány oboch stupňov v danom prípade nepostupovali v správnom konaní náležite v intenciách citovaných právnych noriem, hoci v konaní postupovali v súčinnosti so žalobcom ako účastníkom konania a vo veci si zadovážili dostatok skutkových okolností relevantných pre vydanie rozhodnutia, avšak zo skutkových okolností nevyvodili správny právny záver, z ktorých dôvodov súd prvého stupňa postupoval správne a v súlade so zákonom, keď žalobe vyhovel a preskúmané rozhodnutie žalovaného zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie podľa § 250j ods. 2, písm. a/ O.s.p..

Zo skutkových zistení v danej veci je zrejmé, že Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky ako poskytovateľ na základe Zmluvy o poskytnutí účelovej dotácie na dostavbu zariadenia ústavnej starostlivosti hospic uzavretej podľa § 51 Občianskeho zákonníka poskytol REFUGIUM, Občianskemu združeniu – žalobcovi ako prijímateľovi dotáciu na rok 2005 na dostavbu, dofinancovanie a uvedenie do prevádzky v roku 2005 zariadenia ústavnej zdravotnej starostlivosti Hospicu Milosrdných sestier sv. Vincenta – Satmárok v Trenčíne vo výške 10.000.000,--Sk a to podľa žiadosti prijímateľa o poskytnutie finančného príspevku zo dňa 13.1.2005 a bližšej špecifikácie použitia dotácie zaslanej prijímateľom listom zo dňa 28.6.2005, ktoré sú prílohou tejto zmluvy.

Podľa čl. V. ods. 2 zmluvy o dotácii neoddeliteľnou súčasťou tejto zmluvy sú prílohy - Žiadosť o poskytnutie finančného príspevku prijímateľa zo dňa 13.1.2005 a špecifikácia použitia dotácie zaslanej prijímateľom listom zo dňa 28.6.2005.

Podľa čl. IV zmluvy prijímateľ zodpovedá za účelné použitie dotácie, za jej riadne vedenie v účtovnej evidencii a včasné vykonanie zúčtovania čerpaného príspevku poskytovateľovi. Pri porušení rozpočtovej disciplíny sa postupuje podľa § 31 zákona NR SR číslo 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Prijímateľ sa zaväzuje postupovať pri použití účelovo určených finančných prostriedkov spôsobom dohodnutým v tejto zmluve a zároveň dodržiavať všetky zákonné podmienky poskytovania a vyúčtovania dotácie prostredníctvom rozpočtových výdavkov kapitoly poskytovateľa.

Zo špecifikácie použitia dotácie zo dňa 28.6.2005 vyplýva, že sú v nej zahrnuté okrem ďalších aj predmetné faktúry č. 20041055 na sumu 33.070,--Sk s dňom splatnosti 19.1.2005, č. 20040156 na sumu 287.265,--Sk s dňom splatnosti 19.1.2005, č. 20040170 na sumu 1.003.378,--Sk s dňom splatnosti 7.2.2005 a č. 20040171 na sumu 34.052,--Sk s dňom splatnosti 7.2.2005.

Senát odvolacieho súdu súhlasí s názorom súdu prvého stupňa, že žalobca čerpal finančné prostriedky z poskytnutej dotácie na preplatenie predmetných faktúr v dobrej viere, keďže dotácia mu zmluvou o dotácii bola poskytnutá aj na zaplatenie týchto faktúr, ktorá skutočnosť vyplýva z čl. V ods.2 zmluvy, v zmysle ktorého špecifikácia použitia dotácie zo dňa 28.5.2005 sa stala neoddeliteľnou súčasťou zmluvy.

Pokiaľ správne orgány oboch stupňov konanie žalobcu, ktorým uhradil z poskytnutej dotácie na rok 2005 faktúry za záväzky (práce dodané a vykonané) z roku 2004 v sume 45.069,54 €, posúdili ako porušenie finančnej disciplíny podľa § 31 ods. 1 písm. b) zákona č. 523/2004 Z. z., keďže žalobca faktúry preplatil z dotácie v rozpore s článkom V. bod 1 zmluvy v spojení s § 3 ods. 3 písm. a/ Výnosu Ministerstva zdravotníctva SR zo 6. apríla 2004, senát odvolacieho súdu s takýmto názorom nemohol súhlasiť. Súd prvého stupňa správne konštatoval, že povinnosťou správnych orgánov bolo vec posúdiť komplexne aj na pozadí právnych následkov uzavretia zmluvy o poskytnutí dotácie zakladajúcej záväzkový právny vzťah medzi žalobcom a Ministerstvom zdravotníctva SR. Aj podľa názoru odvolacieho súdu pokiaľ žalobcovi sa kladie za vinu, že porušil povinnosť, ktorú mu ukladala zmluva a právny predpis, bolo potrebné zamerať pozornosť skutkovým okolnostiam ako aj výkladu právnych predpisov v spojení so zmluvnou úpravou, z ktorých porušenie právnej povinnosti žalobcu vyplývalo.

Zo skutkových okolností v danom prípade je zrejmé, že žalobca dotáciu použil aj na preplatenie sporných faktúr v súlade so zmluvou o dotácii, pretože Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky mu v zmysle špecifikácie použitia dotácie zo dňa

28.6.2005, tvoriaceho súčasťou zmluvy o dotácii, poskytlo dotáciu aj na zaplatenie týchto faktúr.

Čl. II ods. 3 zmluvy o dotácii ukladá žalobcovi ako prenajímateľovi, že zodpovedá v celom rozsahu za účelné a hospodárne použitie dotácie a vedenie účtovnej evidencie v súlade s touto zmluvou a všeobecne záväznými právnymi predpismi a ostatnými predpismi vzťahujúcimi sa k predmetu tejto zmluvy tak, aby všetky skutočnosti súvisiace s realizáciou boli kedykoľvek jednoznačne preukázateľné. Dotácia môže byť použitá výlučne na účel predmetu tejto zmluvy, na ktorý bola poskytnutá. Nedodržanie tohto účelu je porušením rozpočtovej disciplíny podľa § 31 zákona o rozpočtových pravidlách.

Zo zmluvnej úpravy vyplýva zodpovednosť žalobcu za účelné a hospodárne použitie dotácie v súlade so všeobecne záväznými právnymi predpismi a ostatnými predpismi vzťahujúcimi sa k predmetu tejto zmluvy veľmi všeobecne a len nedodržanie účelu, na ktorý sa mala dotácia použiť, sa považuje za porušenie rozpočtovej disciplíny podľa § 31 zákona o rozpočtových pravidlách. Pokiaľ správne orgány v danom prípade preplatenie predmetných faktúr žalobcom z poskytnutej dotácie považovali v rozpore s Výnosom Ministerstva zdravotníctva SR čl. 28 a to § 3 ods. 3, odvolací súd zastáva názor, že povinnosťou správnych orgánov bolo použiť aplikáciu uvedenej právnej úpravy v kontexte skutkových zistení vo veci a urobiť jej výklad v súlade s účelom zákona zákonodarcom predpokladaným pri úprave dotácií.

Zákonodarca v právnej norme § 8 ods. 2 zákona č. 523/2004 Z. z. ustanovil možnosť poskytovať dotácie na príslušný rozpočtový rok s odkazom na § 8a, ktorá právna norma splnomocnila poskytovateľa dotácie, že môže ustanovené podmienky podrobnejšie určiť, prípadne môže určiť ďalšie podmienky, ktorými sa zabezpečí maximálna hospodárnosť a efektívnosť použitia dotácie. Poskytovateľ dotácie je povinný pri poskytnutí dotácie jednoznačne písomne vymedziť účel, na ktorý sa dotácia poskytuje.

V danom prípade Ministerstvo zdravotníctva SR ako poskytovateľ vydal Výnos č. 28, v ktorom ustanovil podmienky na poskytnutie dotácie. Zo skutkových zistení však vyplýva, vychádzajúc z názoru správnych orgánov, že Ministerstvo zdravotníctva SR poskytlo žalobcovi ako prijímateľovi dotáciu v rozpore s uvedeným Výnosom, keď mu poskytlo dotáciu podľa jeho špecifikácie použitia dotácie zo dňa 28.6.2005.

Senát odvolacieho súdu zastáva názor, že správne orgány nevenovali dostatočnú pozornosť výkladu § 3 ods. 3 Výnosu č. 28, z ktorého vyplýva, že dotáciu nemožno poskytnúť na úhradu záväzkov z predchádzajúcich rokov. Výkladom tejto právnej úpravy vyplýva povinnosť pre poskytovateľa dotácie a nie pre prijímateľa. Súčasne zo skutkových zistení vyplýva, že žalobca ako prijímateľ dotácie finančné prostriedky z poskytnutej dotácie použil na zaplatenie faktúr splatných v roku 2005, na ktorý rok bola poskytnutá dotácia, pričom splatnosť faktúry je neoddeliteľnou súčasťou záväzku.

Vzhľadom na uvedené odvolací súd dospel k záveru, že žalobca ako prijímateľ dotácie neporušil svojím konaním zmluvu o dotácii, ani všeobecne záväzný predpis a ani vykonávací predpis Ministerstva zdravotníctva SR.

Senát odvolacieho súdu nesúhlasil s argumentáciou súdu prvého stupňa, že výklad právnych predpisov opierajúci sa o zásadu právnej istoty a zásadu dobromyseľnosti má vo všeobecnosti prednosť pred výkladom právnych predpisov v správnom konaní deklarovanom žalobcom, zrejme mal na mysli žalovaného. Zásada právnej istoty a Zásada dobromyseľnosti patria medzi základné zásady záväzkových vzťahov upravených právnymi predpismi súkromného práva. V danej veci správne orgány oboch stupňov posudzovali zodpovednosť žalobcu pri plnení právnej povinnosti dodržiavať finančnú disciplínu podľa zákona č. 523/2004 Z. z.. Žalobcovi ako prijímateľovi dotácie vyplývali povinnosti z uvedeného zákona, pričom posúdenie jeho zodpovednosti za porušenie zákonom uloženej povinnosti má charakter objektívnej zodpovednosti a skutočnosť, že postupoval dobromyseľne by bolo možné posúdiť len pri ukladaní výšky sankcie. Súd prvého stupňa však správne deklaroval,

že v danom prípade povinnosťou správnych orgánov bolo vykladať právne predpisy v kontexte, nie oddelene od ostatných ustanovení právneho poriadku.

V tejto súvislosti odvolací súd dáva do pozornosti rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 341/07, v ktorom ústavný súd konštatuje: „*Ústavný súd SR už v rámci svojej rozhodovacej činnosti konštatoval, že nevyhnutnou súčasťou rozhodovacej činnosti súdov zahrňajúcej aplikáciu abstraktných právnych noriem na konkrétne okolnosti individuálnych prípadov je zisťovanie obsahu a zmyslu právnej normy uplatňovaním jednotlivých metód právneho výkladu. Ide vždy o metodologický postup, v rámci ktorého nemá žiadna z výkladových metód absolútnu prednosť, pričom jednotlivé uplatnené metódy by sa mali navzájom dopĺňať a viesť k zrozumiteľnému a racionálne zdôvodnenému vysvetleniu textu právneho predpisu. Pri výklade a aplikácii ustanovení právnych predpisov je nepochybne treba vychádzať najprv z ich doslovného znenia. **Súd však nie je doslovným znením zákonného ustanovenia viazaný absolútne. Môže, ba dokonca sa musí od neho (od doslovného znenia právneho textu) odchýliť v prípade, keď to zo závažných dôvodov vyžaduje účel zákona, systematická súvislosť alebo požiadavka ústavne súladného výkladu zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov (čl. 152 ods. 4 ústavy).** Samozrejme, že sa v takýchto prípadoch musí zároveň vyvarovať svojvôle (arbitrárnosti) a svoju interpretáciu právnej normy musí založiť na racionálnej argumentácii. V prípadoch nejasnosti alebo nezrozumiteľnosti znenia ustanovenia právneho predpisu (umožňujúceho napr. viac verzií interpretácie) alebo v prípade rozporu tohto znenia so zmyslom a účelom príslušného ustanovenia, o ktorého jednoznačnosti niet pochybnosti, možno uprednostniť výklad e ratione legis pred doslovným gramatickým (jazykovým) výkladom. Viazanosť štátnych orgánov zákonom v zmysle čl. 2 ods. 2 ústavy totiž neznamená výlučnú a bezpodmienečnú nevyhnutnosť doslovného gramatického výkladu aplikovaných zákonných ustanovení. Ustanovenie čl. 2 ods. 2 ústavy nepredstavuje iba viazanosť štátnych orgánov textom, ale aj zmyslom a účelom zákona“ .*

Vzhľadom k tomu, že krajský súd preskúmané rozhodnutie žalovaného správneho orgánu zrušil, odvolací súd napadnutý rozsudok súdu prvého stupňa aj keď z iných právnych dôvodov potvrdil podľa § 250ja ods. 3 O.s.p. v spojení s § 246c ods. 1 a s § 219 ods. 1.

Odvolací súd o náhrade trov odvolacieho konania rozhodoval v zmysle § 246c ods. 1 O.s.p. v spojení s § 224 ods. 1, v spojení s § 250k ods. 1 a s § 151 ods. 1, 2. Žalobcovi nepriznal náhradu trov tohto konania napriek jeho úspechu v konaní, pretože mu v tomto konaní vznikli len trovy právneho zastúpenia, ktorých výšku právny zástupca žalobcu si však neuplatnil a nevyčíslil v lehote stanovenej v § 246c ods. 1 O.s.p. v spojení s § 151 ods. 1, 2.

P o u ě n i e: Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.

V Bratislave, dňa 25. januára 2012

JUDr. Zdenka Reisenauerová, v. r.
predsedníčka senátu

Za správnosť vyhotovenia:

Peter Szimeth