

Súd: Najvyšší súd SR  
Spisová značka: 5Sžfk/9/2019  
Identifikačné číslo spisu: 1016202527  
Dátum vydania rozhodnutia: 05.05.2020  
Meno a priezvisko: JUDr. Milan Morava  
Funkcia: sudca  
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2020:1016202527.1

## ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Milana Moravu a členiek senátu JUDr. Petry Príbelskej, PhD. a JUDr. Jany Zemkovej, PhD., v právnej veci žalobcu (sťažovateľa): RURAL s.r.o., so sídlom Ontopa 815, Zlatná na Ostrove, IČO: 36 663 743, zastúpeného JUDr. Jozefom Zámožikom, PhD., advokátom so sídlom Hlavná 31, Trnava, proti žalovanému: Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky, so sídlom Dobrovičova 12, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti postupu a opatrenia žalovaného č. 22452/2016 z 2. septembra 2016, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č. k. 6S/261/2016-88 z 15. novembra 2018, takto

### rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č.k. 6S/261/2016-88 z 15. novembra 2018 z a m i e t a .

Účastníkom nárok na náhradu trov kasačného konania n e p r i z n á v a .

### Odôvodnenie

1. Krajský súd v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) rozsudkom č.k. 6S/261/2016-88 z 15.11.2018 podľa § 190 zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) zamietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania oparenia žalovaného č. 22452/2016 z 02.09.2016 a žalovanému podľa § 168 SSP nárok na náhradu trov konania nepriznal.

2. V odôvodnení rozsudku krajský súd uviedol, že zo súdneho a administratívneho spisu zistil, že rozhodnutím č. 110NR0800135 zo 17.08.2009 Pôdohospodárska platobná agentúra (ďalej aj „prvostupňový orgán“ alebo „platobná agentúra“) neschválila žiadosť žalobcu o nenávratný finančný príspevok (ďalej len „NFP“) pre projekt „Rekonštrukcia bývalej hydinárskej farmy na modernú farmu pre chov kožušinových zvierat“ (ďalej aj ako „projekt“), a to pre nedostatok verejných finančných príspevkov. Na základe následnej žiadosti žalobcu o preskúmanie uvedeného rozhodnutia prvostupňového orgánu žalovaný dňa 19.10.2009 rozhodol tak, že rozhodnutie o neschválení žiadosti o NFP zrušil a vec vrátil prvostupňovému orgánu na ďalšie konanie. Po následnom vrátení veci prvostupňový orgán rozhodnutím č. NR00135 zo 14.12.2009 schválil žiadosť žalobcu o NFP na projekt

v maximálnej výške NFP 674 213,46 €. Na základe tohto rozhodnutia bola dňa 17.12.2009 medzi žalobcom a prvostupňovým orgánom uzavretá zmluva o poskytnutí NFP, ktorý bol zložený z dvoch častí, a to z prostriedkov Európskeho pôdohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka v sume 505 660,09 € predstavujúcej 37,5% z celkových oprávnených výdavkov a z prostriedkov štátneho rozpočtu v sume 168 553,37 € predstavujúcej 12,5% z celkových oprávnených výdavkov. V čl. V tejto zmluvy boli upravené platby konečnému prijímateľovi (žalobcovi), ktoré sa poskytovali na základe žiadosti o platbu, pričom po splnení všetkých podmienok sa prvostupňový orgán zaviazal konečnému prijímateľovi (žalobcovi) preplatiť výdavky v schválenej výške najneskôr do 4 kalendárnych mesiacov odo dňa doručenia kompletnej žiadosti o platbu. Na základe žiadosti žalobcu o platbu zo 04.12.2012, ktorá bola platobnej agentúre doručená dňa 14.12.2012 a súčasťou ktorej bola monitorovacia správa projektu, platobná agentúra vyplatila žalobcovi schválený NFP vo výške 674 213,46 €.

3. Listom z 19.06.2015, doručeným 03.07.2015, platobná agentúra žalobcovi zaslala správu o zistenej nezrovnalosti a žiadosť o vysporiadanie finančných vzťahov, v ktorých bol žalobca vyzvaný na vrátenie neoprávnené poskytnutých finančných prostriedkov. Zo správy o zistenej administratívnej chybe vyplýva, že žalobca v žiadosti o preskúmanie rozhodnutia platobnej agentúry o neschválení žiadosti o NFP č. 110NR0800135 zo 17.08.2009 poukázal na dosiahnutie vyššieho bodového hodnotenia projektu o 10 bodov v rámci bodovacieho kritéria č. 4, pričom opísal predpokladané tržby a zdôvodnil, prečo nemôžu byť brané dosiahnuté tržby. Bodovacie kritérium č. 4 znie: Percentuálny pomer oprávnených nákladov na jeden projekt k dosiahnutým príjmom z poľnohospodárskej prvovýroby (tržby z poľnohospodárskej prvovýroby a súvisiace podpory v roku posledného účtovného obdobia), t.j. podľa správy o zistenej administratívnej chybe v bodovacom kritériu č. 4 sa nezohľadňujú predpokladané tržby ale reálne tržby z posledného účtovného obdobia (v tomto prípade z roku 2008). Následne platobná agentúra listom z 25.02.2016, doručeným 08.03.2016, žalobcovi oznámila začatie správneho konania vo veci vrátenia neoprávnenej platby.

4. Po upovedomení žalobcu o predĺžení lehoty na rozhodnutie vydala platobná agentúra rozhodnutie č. 600/362/-R/15 z 02.05.2016 (ďalej aj ako „prvostupňové rozhodnutie“), ktorým uložila žalobcovi povinnosť vrátiť NFP na projekt v sume 674 213,46 € v dôsledku porušenia pravidiel a podmienok, za ktorých bol NFP poskytnutý, čím malo dôjsť k porušeniu finančnej disciplíny v zmysle § 31 ods. 1 písm. n/ zákona č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy (ďalej len „zákon č. 523/2004 Z.z.“). V odôvodnení tohto rozhodnutia bolo poukázané na správu certifikačného orgánu z koncoročného auditu finančného roku 2014, v ktorej je uvedené, že bodovacie kritérium č. 4 znie: Percentuálny pomer oprávnených nákladov na jeden projekt k dosiahnutým príjmom z poľnohospodárskej prvovýroby (tržby z poľnohospodárskej prvovýroby a súvisiace podpory v roku posledného účtovného obdobia), t.j. v bodovacom kritériu č. 4 sa nezohľadňujú predpokladané tržby, ale reálne tržby z posledného účtovného obdobia (v tomto prípade z roku 2008). Podľa overenia výkazov ziskov a strát zverejnených žalobcom v registri účtovných závierok Ministerstva financií SR žalobca vykázal tržby z predaja vlastných výrobkov a služieb až v roku 2012 v hodnote 195 000,- €, pričom v liste z 27.08.2009 (žiadosť o preskúmanie rozhodnutia platobnej agentúry č. 110NR0800135 zo 17.08.2009) deklaroval dosiahnutie tržieb v hodnote 1 842 000,- €. Podľa certifikačného orgánu došlo k neoprávnenému schváleniu podanej žiadosti, a tým aj k neoprávnenému vyplateniu finančného príspevku. Toto rozhodnutie platobnej agentúry, voči ktorému bolo možné podať odvolanie podľa § 53 Správneho poriadku v lehote 15 dní odo dňa jeho doručenia, bolo žalobcovi doručené dňa 18.05.2016.

5. Proti rozhodnutiu platobnej agentúry podal žalobca odvolanie, ktoré bolo podané na poštovú prepravu dňa 03.06.2016 a doručené platobnej agentúre dňa 06.06.2016. V odvolaní žalobca poukázal na viacnásobnú kontrolu jeho účtovných údajov pred schválením NFP, pred podpisom zmluvy o poskytnutí NFP a pred jeho vyplatením. Listom zo 06.07.2016, doručeným žalovanému dňa 08.07.2016 a žalobcovi dňa 20.07.2016, platobná agentúra oznámila oneskorenosť podaného odvolania žalobcu a predložila vec žalovanému za účelom preskúmania podľa § 60 Správneho poriadku. Po upovedomení žalobcu o predĺžení lehoty na vydanie rozhodnutia a jeho vyjadrení na základe výzvy na vyjadrenie sa k podkladom rozhodnutia žalovaný v liste z 02.09.2016 pod č. 22452/2016 (žalobou napadnutý akt správneho orgánu) s názvom: „Preskúmanie oneskoreného odvolania - odpoveď“ žalobcovi oznámil, že po preskúmaní

administratívneho spisu a námietok uvedených v oneskorenom odvolaní dospel k záveru, že platobná agentúra pri vydaní rozhodnutia, ako i v procese, ktorý jeho vydaniu predchádzal, postupovala v súlade s príslušnými právnymi predpismi. Žalovaný preto konštatoval, že skúmaním námietok v oneskorenom odvolaní nezistil dôvody na uplatnenie mimoriadnych opravných prostriedkov, a preto o tejto skutočnosti upovedomuje neformálnym listom.

6. Krajský súd mal za to, že v prvom rade bolo potrebné sa vysporiadať s otázkou spôsobilosti žalobou napadnutého listu žalovaného byť predmetom súdneho prieskumu. V tomto kontexte uviedol, že ide o akt žalovaného, ako odvolacieho správneho orgánu, ktorým bol žalobca upovedomený o vybavení jeho oneskoreného odvolania proti prvostupňovému rozhodnutiu platobnej agentúry postupom podľa § 60 Správneho poriadku. Toto zákonné ustanovenie upravuje povinnosť odvolacieho správneho orgánu v záujme ochrany práv účastníkov konania, ale aj iných osôb, preskúmať aj odvolanie, ktoré bolo podané oneskorene, t. j. po uplynutí zákonom ustanovenej lehoty na podanie odvolania, a to z hľadiska existencie dôvodov na aplikáciu mimoriadnych opravných prostriedkov (nariadenie obnovy konania alebo preskúmanie rozhodnutia v tzv. mimoodvolacom konaní). Ak odvolací správny orgán zistí, že v konkrétnom prípade neexistujú dôvody na uplatnenie mimoriadneho opravného prostriedku, nevydáva o tom rozhodnutie s náležitosťami podľa § 47 Správneho poriadku, ale neformálnym spôsobom (listom) o tom upovedomí účastníka konania, ktorý oneskorené odvolanie podal. Žalobca v žalobe okrem hmotnoprávných námietok týkajúcich sa dôvodov, na ktorých stojí prvostupňové rozhodnutie platobnej agentúry, namietal nesprávne posúdenie nadobudnutia právoplatnosti prvostupňového rozhodnutia a absenciu riadneho odôvodnenia žalovaného pri vyvedení záveru, že platobná agentúra pri vydávaní napadnutého rozhodnutia postupovala v súlade s príslušnými právnymi predpismi.

7. V súvislosti s oneskoreným odvolaním krajský súd uviedol, že ide o procesný úkon, ktorý nie je spôsobilý vyvolať rovnaké právne účinky ako riadne podané odvolanie, preto nezabráni tomu, aby napadnuté rozhodnutie správneho orgánu nadobudlo právoplatnosť. Napriek tomu, že oneskorené odvolanie nemožno z právneho hľadiska kvalifikovať ako riadne odvolanie a odvolací orgán nemôže takéto podanie vybaviť postupom podľa § 59 Správneho poriadku, to znamená vydať rozhodnutie o takom odvolaní, prípadný list, ktorým odvolací správny orgán upovedomí účastníka konania o vybavení jeho oneskoreného odvolania v rámci postupu podľa § 60 Správneho poriadku, je potrebné považovať za akt správneho orgánu, ktorým môžu byť práva účastníka konania dotknuté. Predovšetkým preto, že prípadným nesprávnym posúdením včasnosti odvolania by účastník konania bol ukrátený na svojom práve podať odvolanie podľa § 53 Správneho poriadku, keďže by o jeho odvolaní nebolo vôbec rozhodnuté.

8. Ďalej krajský súd uviedol, že aj keď v tomto prípade nie je žalobou napadnutý list žalovaného rozhodnutím s náležitosťami podľa § 47 Správneho poriadku, vzhľadom na možnosť ukrátenia práva žalobcu je nutné ho považovať za akt (opatrenie) orgánu verejnej správy, ktorým sa rozhodlo o žalobcových právach. Z uvedených dôvodov krajský súd preskúmal žalobou napadnutý list žalovaného, avšak len z hľadiska toho, či žalovaný posúdil včasnosť odvolania žalobcu proti prvostupňového rozhodnutiu správne. Súd neskúmal hmotnoprávne námietky žalobcu týkajúce sa prvostupňového rozhodnutia a jeho posúdenia žalovaným v rámci postupu podľa § 60 Správneho poriadku. Týmto postupom totiž žalovaný nepreskúmava prvostupňové správne rozhodnutie tak, ako v riadnom odvolacom konaní, ale toto rozhodnutie len posudzuje z hľadiska existencie dôvodov na postup v rámci mimoriadnych opravných prostriedkov. Posúdenie, či existujú dôvody na obnovu konania alebo zmenu alebo zrušenie prvostupňového rozhodnutia mimo odvolacieho konania, je plne v kompetencii odvolacieho správneho orgánu a na „pozitívne“ rozhodnutie nemá účastník konania, ktorý oneskorené odvolanie podal, právny nárok. Preto ani správny súd nemôže vstupovať do tejto právomoci odvolacieho správneho orgánu a jeho úvahy.

9. Krajský súd zistil, že po doručení odvolania prvostupňový správny orgán postupoval v súlade s § 56 Správneho poriadku a potom ako zistil, že odvolanie bolo podané oneskorene postupom podľa § 57 ods. 2 Správneho poriadku predložil spis odvolaciemu orgánu. Odvolací správny orgán má povinnosť preskúmať napadnuté rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu v zmysle § 59 Správneho

poriadku len v prípade, ak je odvolanie podané včas (v zákonnej lehote) a ak bolo podané oprávnenou osobou, pričom rozsah prieskumu a spôsob rozhodnutia je stanovený v citovanom ustanovení § 59 a nasl. Správneho poriadku. Z § 60 Správneho poriadku vyplýva pre odvolací orgán povinnosť preskúmať aj oneskorené odvolanie z toho hľadiska, či neodôvodňuje obnovu konania alebo zmenu alebo zrušenie rozhodnutia mimo odvolacieho konania. V takomto prípade však § 60 Správneho poriadku a ani žiadne iné ustanovenie Správneho poriadku neukladá žalovanému povinnosť, aby v prípade, ak po preskúmaní oneskoreného odvolania nezistí dôvody pre obnovu konania alebo zmenu alebo zrušenie prvostupňového rozhodnutia mimo odvolacieho konania, vydal rozhodnutie a zamietol odvolanie ako to namietal žalobca. Krajský súd pre úplnosť poukázal na znenie § 60 Správneho poriadku v znení účinnom do 31.12.2003, podľa ktorého odvolací orgán je povinný preskúmať i oneskorené alebo neprípustné odvolanie z toho hľadiska, či neodôvodňuje obnovu konania alebo zmenu, alebo zrušenie rozhodnutia mimo odvolacieho konania; inak odvolanie zamietne. Po novele Správneho poriadku účinnej od 01.01.2004 však bola časť textu citovaného § 60 Správneho poriadku, veta za bodkočiarkou „inak odvolanie zamietne“ vypustená, to znamená že od 01.01.2004 odvolací správny orgán nemá *expressis verbis* stanovenú povinnosť v prípade, ak nezistí podmienky na obnovu konania, zmenu alebo zrušenie napadnutého prvostupňového rozhodnutia mimo odvolacieho konania, oneskorené odvolanie zamietnuť, a teda nemá ani stanovenú povinnosť vydať rozhodnutie. V takomto prípade postačuje, aby odvolací správny orgán (v tomto prípade žalovaný) vybavil oneskorené odvolanie neformálnym spôsobom, napríklad listom, tak ako to urobil v preskúmanom prípade. Uvedený postup vyplýva tak z ustanovení citovaného Správneho poriadku, ako aj judikatúry všeobecných súdov. V tejto súvislosti nie je potom dôvodná ani námietka žalobcov, podľa ktorých nezákonnosť napadnutého oznámenia mala spočívať v tom, že toto oznámenie nemalo esenciálne formálne náležitosti rozhodnutia v zmysle § 47 Správneho poriadku, hlavne že neobsahovalo odôvodnenie. Nedostatok odôvodnenia napadnutého oznámenia vo vzťahu k záveru správneho orgánu, že oneskorené odvolanie neodôvodňuje obnovu konania alebo zmenu alebo zrušenie rozhodnutia mimo odvolacieho konania nespôsobuje nezákonnosť napadnutého oznámenia. Keďže žalovaný postupoval v tomto prípade v súlade so zákonom a nebol povinný o oneskorenom odvolaní rozhodnúť, potom pokiaľ zákon pre takéto oznámenie nestanovuje žiadne formálne náležitosti, postačuje, ak z takéhoto oznámenia je zrejmý len výsledok preskúmania oneskoreného odvolania v rozsahu ustanovenom v § 60 Správneho poriadku. Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti dospel krajský súd k záveru, že nie je dôvodná námietka žalobcu, že napadnuté oznámenie je nezákonné z dôvodu nepreskúmateľnosti.

10. Z administratívneho spisu krajský súd zistil, že prvostupňové rozhodnutie bolo žalobcovi doručené dňa 18.05.2016. Svedčí o tom pripojená poštová doručka podpísaná konateľom žalobcu. Prvostupňové rozhodnutie platobnej agentúry napadol žalobca odvolaním, ktoré bolo podané na poštovú prepravu dňa 03.06.2016 a doručené platobnej agentúre dňa 06.06.2016. Zákonná lehota na podanie odvolania voči rozhodnutiu správneho orgánu ustanovená v § 54 ods. 2 Správneho poriadku je lehotou procesnou. To znamená, že lehota je zachovaná a odvolanie je podané včas aj vtedy, ak odvolanie je síce doručené správne orgánu po jej márnom uplynutí, ale na poštovú prepravu bolo podané v lehote. V tomto prípade 15-dňová lehota na odvolanie začala v súlade s § 27 ods. 2 veta prvá Správneho poriadku plynúť odo dňa nasledujúceho po dni, kedy bolo prvostupňové rozhodnutie doručené žalobcovi, t.j. od 19.05.2016 (vrátane) a uplynula dňa 02.06.2016, ktorý bol posledným dňom lehoty, a uplynutím ktorého zákonná lehota na odvolanie proti prvostupňovému rozhodnutiu márne uplynula. Tento deň bol pracovným dňom (štvrtok), čo znamená, že na prípad žalobcu nie je možné aplikovať ani § 27 ods. 2 Správneho poriadku. Žalobca teda podal odvolanie proti prvostupňovému rozhodnutiu oneskorene, a preto žalovaný na základe oneskoreného odvolania žalobcu nebol povinný prvostupňové rozhodnutie platobnej agentúry podrobiť preskúmaniu v odvolacom konaní podľa § 59 Správneho poriadku, ale len v zmysle § 60 tohto zákona.

11. Krajský súd zdôraznil, že na posúdenie včasnosti odvolania žalobcu nemá jeho námietka o nesprávnom uvedení dátumu právoplatnosti prvostupňového rozhodnutia v napadnutom liste žalovaného žiadny vplyv. Právoplatnosť rozhodnutia správneho orgánu nemá vplyv na plynutie odvolacej lehoty z pohľadu posúdenia včasnosti odvolania účastníka správneho konania. Je preto irelevantné, či prvostupňové rozhodnutie platobnej agentúry nadobudlo právoplatnosť posledným dňom lehoty na

odvolanie alebo dňom nasledujúcim po jej uplynutí. Podstatné v tomto prípade je preukázateľné zmeškanie zákonnej 15-dňovej lehoty na odvolanie zo strany žalobcu.

12. Proti rozsudku krajského súdu podal v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť žalobca (sťažovateľ) z dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm. g/ SSP, navrhujúc, aby kasačný súd napadnutý rozsudok krajského súdu zrušil a vec vrátil krajskému súdu na ďalšie konanie.

13. V dôvodoch uviedol, že v podanej žalobe poukazyval na viaceré vady, ktorými trpí prvostupňové rozhodnutie platobnej agentúry a ktoré spôsobujú jeho nezákonnosť, ako aj na skutočnosť, že žalovaný bol v rámci postupu podľa § 65 a nasl. Správneho poriadku v rámci preskúmania rozhodnutia mimo odvolacieho konania povinný sa zaoberať zákonnosťou prvostupňového rozhodnutia. Namietal, že krajský súd namiesto toho, aby sa zaoberal všetkými dôvodmi žaloby, vybral si len niektoré, po posúdení ktorých žalobu zamietol. Krajský súd sa tak vôbec nezaoberal hmotnoprávnou stránkou prejednávanej veci, dôvodmi nezákonnosti prvostupňového rozhodnutia, nezákonným záverom žalovaného, podľa ktorého orgán verejnej správy prvého stupňa pri vydaní prvostupňového rozhodnutia ako i v procese, ktorý vydaniu tohto rozhodnutia predchádzal, postupoval v súlade s platnými a účinnými právnymi predpismi.

14. Po tom, ako žalobca zrekapituloval skutkový stav v prejednávanej veci, poukázal na skutočnosti, na základe ktorých má za to, že prvostupňové rozhodnutie bolo vydané v rozpore so zákonom a všeobecne záväzným právnym predpisom, a malo byť žalovaným v zmysle § 65 ods. 2 Správneho poriadku zrušené alebo zmenené.

15. V tomto kontexte žalobca poukázal na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp.zn. 3Sžo/28/2013 z 03.12.2013, podľa ktorého inštitút mimo odvolacieho konania predstavuje mimoriadny opravný prostriedok, ktorého účelom je odstrániť právne pochybenia. Na preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania nie je právny nárok. Ide o mimoriadny spôsob preskúmania právoplatných rozhodnutí správnych orgánov, ktoré môže preskúmať nadriadený správny orgán buď z vlastného podnetu alebo z podnetu iného subjektu. Ak sú však v jednotlivom prípade splnené zákonné podmienky, správny orgán koná z úradnej povinnosti. Ďalej žalobca poukázal na rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (sp.zn. 4Sž/31/2002 z 27.08.2002, sp.zn. 5Sžo/38/2014 z 29.02.2016 a sp.zn. 7Sžo/10/2016 z 27.09.2017), podľa ktorých „Zmysel správneho konania a dôležitosť dodržania procedurálnych pravidiel, ktoré tvoria jeho súčasť, je daná predmetom konania. Teda správne konanie - procedúra výlučne sleduje, aby bola zaistená správna aplikácia hmotného práva, aby rozhodnutie vo veci, ktorým sa zakladajú, menia alebo zrušujú konkrétne práva a povinnosti, bolo v súlade s hmotným právom. Zrušenie alebo zmena právoplatných rozhodnutí na základe mimoriadnych opravných prostriedkov (aj preskúmaním podľa § 65 ods. 2 Správneho poriadku) takto prichádza do úvahy len za situácie, ak sa v konaní (o mimoriadnom opravnom prostriedku) preukáže, že rozhodnutie je v rozpore s hmotným právom. Či je právoplatné rozhodnutie v rozpore s hmotným právom, musí byť zistené nepochybným spôsobom pred jeho zrušením. To predstavuje potrebu objasniť všetky okolnosti rozhodné pre posúdenie veci, t. j. zabezpečiť potrebné skutkové zistenia a tiež stanoviská účastníkov k týmto zisteniam, ako aj orgánu, ktorý preskúmané rozhodnutie vydal“.

16. Žalobca mal za to, že v prípade, ak žalovaný postupoval v zmysle § 60 Správneho poriadku, bolo jeho povinnosťou aplikovať § 65 ods. 2 Správneho poriadku, keďže prvostupňové rozhodnutie podľa žalobcu trpí takými vadami, v dôsledku ktorých je v rozpore s hmotným právom. Žalovaný podľa žalobcu nedostatočne objasnil všetky okolnosti rozhodné pre posúdenie veci, keďže ak by postupoval v súlade so zásadou materiálnej pravdy, zistil by z úradnej povinnosti, že prvostupňové rozhodnutie je v rozpore s hmotným právom.

17. Z uvedených dôvodov žalobca namietal záver krajského súdu, že posúdenie, či existujú dôvody na obnovu konania alebo zmenu alebo zrušenie prvostupňového rozhodnutia mimo odvolacieho konania, je plne v kompetencii odvolacieho správneho orgánu a na „pozitívne“ rozhodnutie nemá účastník konania, ktorý oneskorené odvolanie podal, právny nárok a preto ani správny súd nemôže vstupovať do tejto

právomoci odvolacieho správneho orgánu a jeho úvahy. Napadnutý rozsudok krajského súdu trpí podľa žalobcu aj nedostatkom odôvodnenia, keď súd náležitým spôsobom nezhodnotil všetky skutočnosti týkajúce sa rozporu napadnutého opatrenia a prvostupňového rozhodnutia so zákonom, uvádzané žalobcom v konaní pred správnym súdom. V tejto súvislosti žalobca poukázal na uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp.zn. 7Sžo/10/2016 z 27.09.2017.

18. V závere žalobca uviedol, že je rodinnou spoločnosťou a núteným výkonom prvostupňového rozhodnutia príde o nehnuteľnosti zrekonštruované v rámci podporného projektu a zároveň je zviazaný zaplatiť penále, ktoré sú ku dňu podania kasačnej sťažnosti v sume 656 683,91 €. Vzniknutá situácia má pre neho likvidačný charakter. Zdôraznil, že počas realizácie podporného projektu postupoval v súlade so zmluvou, neporušil zákon, nemal vplyv na rozhodovanie o schválení NFP a nenesie zodpovednosť za akékoľvek nezrovnalosti vzniknuté v procese vydávania tohto rozhodnutia. V prípade, ak pochybil orgán verejnej správy, dôsledky nemôže znášať žalobca, ktorý v súlade s dohodnutými podmienkami realizoval podporený projekt a dobromyseľne nadobudol práva súvisiace s jeho realizáciou.

19. Žalovaný sa vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti žalobcu stotožnil s odôvodnením rozsudku krajského súdu a navrhol kasačnú sťažnosť zamietnuť ako nedôvodnú.

20. Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej aj „kasačný súd“) ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP) preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu z dôvodov a v rozsahu uvedenom v kasačnej sťažnosti (453 ods. 1 a 2 SSP) a po jej preskúmaní dospel k záveru, že kasačná sťažnosť žalobcu nie je dôvodná a je potrebné ju zamietnuť. Kasačný súd rozhodol o kasačnej sťažnosti bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP). Miesto a čas verejného vyhlásenia rozsudku bol zverejnený na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v lehote najmenej piatich dní pred jeho vyhlásením (§ 137 ods. 4 SSP v spojení s § 452 ods. 1 SSP).

21. Predmetom kasačného konania bol rozsudok, ktorým krajský súd zamietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania opatrenia žalovaného č. 22452/2016 z 02.09.2016, ako aj konania, ktoré predchádzalo jeho vydaniu.

22. Uvedeným opatrením, označeným ako „Preskúmanie oneskoreného odvolania - odpoveď“, žalovaný oznámil žalobcovi, že jeho odvolanie proti prvostupňovému rozhodnutiu Pôdohospodárskej platobnej agentúry č. 600/362-R/15 z 02.05.2016, bolo podané oneskorene, pričom v rámci preskúmvacej povinnosti, vyplývajúcej mu z § 60 Správneho poriadku, žalovaný nezistil skutočnosti odôvodňujúce obnovu konania podľa § 62 a nasl. Správneho poriadku alebo zmenu alebo zrušenie rozhodnutia mimo odvolacieho konania podľa § 65 a nasl. Správneho poriadku.

23. Podľa § 27 ods. 2 Správneho poriadku do lehoty sa nezapočítava deň, keď došlo ku skutočnosti určujúcej začiatok lehoty. Lehoty určené podľa týždňov, mesiacov alebo rokov sa končia uplynutím toho dňa, ktorý sa svojím označením zhoduje s dňom, keď došlo ku skutočnosti určujúcej začiatok lehoty, a ak taký deň v mesiaci nie je, končí sa lehota posledným dňom mesiaca. Ak koniec lehoty pripadne na sobotu alebo na deň pracovného pokoja, je posledným dňom lehoty najbližší budúci pracovný deň.

24. Podľa § 53 Správneho poriadku proti rozhodnutiu správneho orgánu má účastník konania právo podať odvolanie, pokiaľ zákon neustanovuje inak alebo pokiaľ sa účastník konania odvolania písomne alebo ústne do zápisnice nevzdal.

25. Podľa § 54 ods. 1 Správneho poriadku odvolanie sa podáva na správnom orgáne, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal.

26. Podľa § 54 ods. 2 Správneho poriadku odvolanie treba podať v lehote 15 dní odo dňa oznámenia rozhodnutia, ak inú lehotu neustanovuje osobitný zákon.

27. Podľa § 54 ods. 3 Správneho poriadku pokiaľ účastník konania v dôsledku nesprávneho poučenia alebo pre to, že nebol poučený vôbec, podal opravný prostriedok po lehote, predpokladá sa, že ho podal včas, ak tak urobil najneskôr do 3 mesiacov odo dňa oznámenia rozhodnutia.

28. Podľa § 60 Správneho poriadku odvolací orgán je povinný preskúmať i oneskorené odvolanie z toho hľadiska, či neodôvodňuje obnovu konania alebo zmenu alebo zrušenie rozhodnutia mimo odvolacieho konania.

29. Ustanovenie § 60 Správneho poriadku upravuje špecifický procesný inštitút, ktorého cieľom je preskúmanie oneskorene podaného odvolania z hľadiska existencie dôvodov na aplikáciu mimoriadnych opravných prostriedkov, teda na nariadenie obnovy konania alebo preskúmania rozhodnutia mimo odvolacieho konania.

30. Kasačný súd z administratívneho spisu zistil, že prvostupňové rozhodnutie Pôdohospodárskej platobnej agentúry č. 600/362-R/15 z 02.05.2016 bolo žalobcovi doručené dňa 18.05.2016. Lehota na podanie odvolania, ktorá bola v zmysle § 54 ods. 2 Správneho poriadku 15 dní od oznámenia (v danom prípade doručenia) rozhodnutia a o ktorej bol žalobca v prvostupňovom rozhodnutí riadne poučený, začala v súlade s § 27 ods. 2 prvá veta Správneho poriadku plynúť dňa 19.05.2016 a márne uplynula dňa 02.06.2016 (štvrtok). Kasačný súd teda potvrdzuje záver krajského súdu a žalovaného, že odvolanie žalobcu proti prvostupňovému rozhodnutiu, dané na poštovú prepravu až dňa 03.06.2016, bolo podané oneskorene. Nakoniec správnosť tohto záveru v kasačnej sťažnosti nenamietal ani sám žalobca.

31. Žalobca v kasačnej sťažnosti v zásade namietal, že sa krajský súd nevysporiadal so všetkými jeho žalobnými námietkami, konkrétne s tými, pre ktoré považuje prvostupňové rozhodnutie Pôdohospodárskej platobnej agentúry za nezákonné.

32. Ako už bolo vyššie uvedené, v prejednávanej veci bolo predmetom súdneho prieskumu oznámenie žalovaného o preskúmaní oneskoreného odvolania žalobcu podľa § 60 Správneho poriadku. Toto opatrenie žalovaného tak bolo krajským súdom v súlade s ustálenou judikatúrou Najvyššieho súdu Slovenskej republiky preskúmané iba z hľadiska toho, či išlo skutočne o oneskorené odvolanie. K uvedenej otázke sa už vyjadril Najvyšší súd Slovenskej republiky v rozsudku sp.zn. 8Sžo/116/2015 z 25.01.2018, v ktorom uviedol, že „Rozhodnutie správneho orgánu podľa § 60 Správneho poriadku je podľa názoru odvolacieho súdu rozhodnutím v zmysle § 247 Občianskeho súdneho poriadku len z toho hľadiska, či išlo skutočne o oneskorené alebo o neprístupné odvolanie, a či bol žalobca ukrátený na svojich právach nevykonaním odvolacieho prieskumu v správnom konaní“.

33. V súlade s vyššie uvedeným právnym záverom sa tak krajský súd nemohol zaoberať žalobcom uplatnenými námietkami nezákonnosti prvostupňového rozhodnutia Pôdohospodárskej platobnej agentúry, proti ktorému rozhodnutiu podal žalobca oneskorené odvolanie. Žaloba, ktorá by smerovala iba proti takémuto rozhodnutiu by bola v zmysle § 98 ods. 1 písm. g/ SSP nepripustná, nakoľko žalobca nevyčerpal riadne opravné prostriedky v administratívnom konaní. Takéto právoplatné rozhodnutie orgánu verejnej správy prvého stupňa totiž (na rozdiel od odvolacieho rozhodnutia podľa § 59 Správneho poriadku) netvorí jednotu s opatrením (oznámením) nadriadeného správneho orgánu o výsledku preskúmania oneskoreného odvolania podľa § 60 Správneho poriadku (primerane rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky č.j. 5 As 105/2008-135 z 23.12.2009).

34. Obdobne je potrebné hodnotiť aj spôsob, ako sa krajský súd vysporiadal so žalobnými bodmi, ktoré žalobca smeroval proti tej časti napadnutého opatrenia, v ktorej žalovaný konštatoval, že sa v súlade s § 60 Správneho poriadku zaoberal oneskoreným odvolaním žalobcu aj z toho hľadiska, či skutočnosti v ňom uvedené neodôvodňujú obnovu konania alebo preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania a žalobcovi oznámil, že nezistil skutočnosti odôvodňujúce obnovu konania alebo zmenu alebo zrušenie rozhodnutia mimo odvolacieho konania.

35. Kasačný súd sa stotožňuje so záverom krajského súdu, že v danom prípade nemožno preskúmať

záver žalovaného o nenaplnení podmienok pre zahájenie obnovy konania resp. preskúmania prvostupňového rozhodnutia Pôdohospodárskej platobnej agentúry mimo odvolacieho konania. K tomu už Najvyšší súd Slovenskej republiky v rozsudku sp.zn. 8Sžo/116/2015 z 25.01.2018 uviedol, že „Preskúmaniu správnym súdom nepodlieha tá časť odôvodnenia rozhodnutia správneho orgánu (oznámenia žalovaného), ktorým bolo odvolanie žalobcu podľa § 60 Správneho poriadku vybavené ako oneskorené alebo neprípustné, v ktorej odvolací správny orgán žalobcovi oznamuje, prečo nevidí dôvody pre zmenu alebo zrušenie rozhodnutia mimo odvolacieho konania, ani pre nariadenie obnovy konania (sp.zn. 5As 105/2008 ). Podnet na preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania je podľa odvolacieho súdu potrebné posudzovať ako prostriedok tzv. dozorového práva. Na výkon tohto dozorového práva nemajú účastníci správneho konania právny nárok. Odložením podnetu ako nedôvodného, a teda nezrušením rozhodnutia, proti ktorému podnet smeruje, nezasahuje správny orgán do sféry subjektívnych práv účastníka konania, tie zostávajú týmto negatívnym výsledkom vybavenia podnetu nedotknuté. Taktiež správny akt, ktorým bolo účastníkovi konania oznámené vybavenie tohto podnetu nie je preskúmateľný v správnom súdnictve. Charakter výkonu dozorového práva má aj záver správneho orgánu, že nezistil dôvody, pre zrušenie či zmenu rozhodnutia napadnutého oneskoreným odvolaním podľa § 60 Správneho poriadku. Z preskúmania rozhodnutí správnych orgánov v správnom súdnictve sú rovnako vylúčené aj tie časti odôvodnenia rozhodnutia žalovaného, ktoré sa zaoberajú otázkou, či skutočnosti uvedené v odvolaní neodôvodňujú nariadenie obnovy konania. Aj tu totiž odvolací orgán skúma dôvody obnovy konania z úradnej moci, nejedná sa teda o rozhodnutie, ktorým by bol zamietnutý návrh účastníka správneho konania na povolenie obnovy konania (§ 63 ods. 1 Správneho poriadku). Na základe vyššie uvedeného podľa odvolacieho súdu nie je možné v správnom súdnictve preskúmať záver žalovaného o naplnení, resp. nenaplnení podmienok pre preskúmanie rozhodnutia žalovaného mimo odvolacieho konania alebo pre nariadenie obnovy konania v zmysle § 60 Správneho poriadku. Ak žalobca tvrdí, že žalovaný sa možnosťou uplatnenia mimoriadnych opravných prostriedkov nezaoberal, krajský súd v tejto časti preskúmať žalobou napadnuté rozhodnutie nemohol, a preto nebol daný ani dôvod pre zrušenie rozhodnutia žalovaného podľa § 250j ods. 2 písm. a/ Občianskeho súdneho poriadku z dôvodu, že správny orgán pri odvolaní právneho zástupcu žalobcu nevyhodnotil, či toto podanie neodôvodňuje preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania, respektíve nie je daný dôvod pre nariadenie obnovy konania“.

36. Kasačný súd k uvedenému dodáva, že preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania je procesným prostriedkom dozoru, prejavom právomoci správnych orgánov uskutočňovať kontrolu nad činnosťou podriadených správnych orgánov. Ide o mimoriadny spôsob preskúmania právoplatných rozhodnutí správnych orgánov. Uplatňuje sa za zákonom ustanovených podmienok, z úradnej povinnosti, ak okolnosti prípadu nasvedčujú, že vydané rozhodnutie je nezákonné. Na rozdiel od riadnych opravných prostriedkov nie je na preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania právny nárok. To súvisí predovšetkým s otázkou právnej istoty, pretože prípadná zmena alebo zrušenie napadnutého správneho rozhodnutia predstavuje vždy mimoriadny zásah do existujúceho právneho stavu (napr. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp.zn. 8Sžo/80/2015 z 26.10.2017).

37. Z vyššie uvedeného vyplýva, že akt, ktorým nadriadený správny orgán oznamuje, že nezhliadol dôvody pre obnovu konania alebo preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania teda nemá povahu rozhodnutia (opatrenia), ktorým by sa zakladali, menili, zrušovali alebo deklarovali práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti osôb, nezasahuje do sféry ich subjektívnych práv, tie zostávajú nedotknuté, a je teda vylúčený z preskúmania v správnom súdnictve, pričom je irelevantné, či je tento úkon súčasťou odôvodnenia opatrenia podľa § 60 Správneho poriadku alebo ide o samostatný prípis v prípadoch, kedy táto otázka nie je skúmaná v súvislosti s oneskoreným odvolaním (primerane rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky č.j. 5 As 105/2008-135 z 23.12.2009). Krajskému súdu teda v prejednávanej veci neprináležalo preskúmať tú časť napadnutého oznámenia žalovaného o nenaplnení podmienok pre preskúmanie prvostupňového rozhodnutia Pôdohospodárskej platobnej agentúry mimo odvolacieho konania alebo pre nariadenie obnovy konania, a nemožno mu teda vytýkať, že sa námietkami žalobcu z tohto hľadiska nezaoberal. Kasačná sťažnosť žalobcu je teda aj v tejto časti nedôvodná.

38. Ako už teda bolo uvedené, krajský súd bol oprávnený preskúmať napadnuté oznámenie žalovaného

iba z hľadiska včasnosti odvolania a jeho povinnosťou pritom bolo vysporiadať sa s námietkami, ktoré boli v tomto smere žalobcom uplatnené. Krajský súd sa včasnosťou odvolania podrobne zaoberal a dospel pri tom v zhode s vyššie uvedeným názorom kasačného súdu k tomu, že odvolanie žalobcu bolo podané oneskorene, čo aj v napadnutom rozsudku dostatočne odôvodnil.

39. Pokiaľ žalobca poukazoval na rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp.zn. 4Sž/31/2002 z 27.08.2002, sp.zn. 5Sžo/38/2014 z 29.02.2016, sp.zn. 7Sžo/10/2016 z 27.09.2017, sp.zn. 3Sžo/28/2013 z 03.12.2013, kasačný súd uvádza, že predmetom súdneho prieskumu v uvedených veciach boli rozhodnutia vydané v konaní o preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania podľa § 65 a nasl. Správneho poriadku, a nie oznámenie o výsledku preskúmania oneskoreného odvolania podľa § 60 Správneho poriadku.

40. Vychádzajúc z uvedeného a s ohľadom na to, že kasačné námietky neboli spôsobilé na zmenu alebo zrušenie napadnutého rozsudku krajského súdu, kasačný súd kasačnú sťažnosť žalobcu ako nedôvodnú zamietol podľa § 461 SSP.

41. O náhrade trov kasačného konania rozhodol kasačný súd tak, že sťažovateľovi (žalobcovi), ktorý v kasačnom konaní nemal úspech, ich náhradu nepriznal (§ 167 ods. 1 SSP v spojení s § 467 ods. 1 SSP). Žalovanému kasačný súd náhradu trov kasačného konania nepriznal, lebo neboli splnené podmienky podľa § 168 SSP v spojení s § 467 ods. 1 SSP.

42. Toto rozhodnutie prijal Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte pomerom hlasov 3:0 (§ 3 ods. 9 veta tretia zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov, § 139 ods. 4 SSP v spojení s § 452 ods. 1 SSP).

#### **Poučenie:**

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