

Súd: Najvyšší správny súd Slovenskej republiky
Spisová značka: 2Sfk/15/2022
Identifikačné číslo spisu: 6018200105
Dátum vydania rozhodnutia: 29. mája 2023
Meno a priezvisko: JUDr. Elena Berthotyová
Funkcia: predsedníčka senátu, sudkyňa spravodajkyňa
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:6018200105.1

ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Eleny Berthotyovej, PhD. a členov senátu JUDr. Mariána Trenčana a prof. JUDr. Juraja Vačoka, PhD., v právnej veci žalobcu (sťažovateľa): K-system, spol. s r. o., so sídlom: SNP 2780/170, Žiar nad Hronom, IČO: 31 623 387, právne zastúpený: Advokátska kancelária Perhács s.r.o., so sídlom: Jelenec 353, 951 73 Jelenec, IČO: 51 864 983, proti žalovanému: Ministerstvo financií Slovenskej republiky, so sídlom: Štefanovičova 5, Bratislava, v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. MF/019924/2017-243/1055 zo dňa 12. decembra 2017, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti právoplatnému rozsudku Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k. 75S/37/2021 - 34 zo dňa 11. augusta 2021, takto

r o z h o d o l :

I. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť z a m i e t a .

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

III. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky z a m i e t a návrh žalobcu na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti.

O d ô v o d n e n i e

I.
Priebeh a výsledky administratívneho konania

1. Úrad vládneho auditu, pracovisko Zvolen (ďalej aj „prvostupňový správny orgán“) rozhodnutím č. 16/8627/17/077 zo dňa 29. 09. 2017 rozhodol, že žalobca sa dopustil správneho deliktu - porušenia 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 len „zákon č. 523/2004 Z. z.“), pretože použil verejné prostriedky nad rámec oprávnenia. Vykonanými administratívnymi kontrolami a po posúdení správnym orgánom bolo zistené, že žalobca časť poskytnutého finančného príspevku nepoužil na úhradu oprávnených výdavkov nevyhnutných na realizáciu aktivít projektu a za splnenia podmienok stanovených v článku 14 bod 1 písm. c) a j)

Všeobecných zmluvných podmienok (ďalej „VZP“), čím porušil § 19 ods. 6 zákona č. 523/2004 Z. z. v spojení s článkom 2, bod 2. 4. a článkom 3, bod 3. 3. Zmluvy o poskytnutí nenávratného finančného príspevku č. Z2711023038301 zo dňa 30. 04. 2010 v znení dodatkov a článku 1 bod 1 Všeobecných zmluvných podmienok.

2. Za uvedený správny delikt uložil prvostupňový správny orgán žalobcovi podľa § 31 ods. 4 zákona č. 523/2004 Z. z. povinnosť odvieť finančné prostriedky vo výške porušenia finančnej disciplíny v sume 463.292,60 eur na účet Ministerstva práce sociálnych vecí a rodiny SR do 15 dní odo dňa právoplatnosti rozhodnutia. V prípade nezaplatenia odvodu v stanovenom termíne bola žalobcovi uložená povinnosť 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.

3. Žalovaný rozhodnutím č. MF/019924/2017-243/1055 zo dňa 12. decembra 2017 (ďalej len „preskúmané rozhodnutie“) odvolanie žalobcu zamietol a rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu potvrdil. Žalovaný neakceptoval žiadnu z odvolacích námietok a konštatoval, že v celom správnom konaní bola dôsledne dodržaná zásada zákonnosti a prvostupňový orgán verejnej správy konal v rozsahu a spôsobom, ktorý mu ustanovujú platné a účinné právne predpisy Slovenskej republiky. Rozhodol na základe úplne a presne zisteného skutočného stavu veci a v odôvodnení napadnutého rozhodnutia sa vysporiadal s námietkami účastníka konania. Dôvody rozhodnutia žalovaného je možné zhrnúť do nasledovných bodov:

- žalobca sa zaviazal prijať poskytnutý NFP a použiť ho výlučne na úhradu celkových oprávnených výdavkov na realizáciu aktivít Projektu a za splnenia podmienok stanovených Zmluvou, pričom oprávnenými výdavkami sú všetky výdavky, ktoré sú nevyhnutné na realizáciu aktivít Projektu a ktoré spĺňajú podmienky oprávnenosti výdavkov a ktoré boli vynaložené v súlade so Zmluvou, právnymi predpismi SR a ES. Tiež poukázal na, pre žalobcu záväznú, Príručku pre prijímateľa, platnú a účinnú od 23. 07. 2010, ktorá v bode 4. 2. 1 upozornila prijímateľov, že schválením výdavku v rozpočte nevzniká prijímateľovi nárok na uhradenie výdavku v prípade, že v rámci realizácie Projektu nepreukáže okrem reálnosti a oprávnenosti výdavku v súlade s ustanoveniami usmernenia RO č. N3/2007 k oprávnenosti výdavkov pre programové obdobie 2007 - 2013, aj jeho nevyhnutnosť, hospodárnosť a efektívnosť. Prijímateľovi vzniká nárok na platbu pri systéme zálohových platieb iba v prípade, ak podá úplnú a správnu Žiadosť o platbu (poskytnutie zálohovej platby aj zúčtovanie zálohovej platby), a to až v momente schválenia Žiadosti o platbu poskytovateľom, pričom nárok prijímateľa na vyplatenie príslušnej platby vzniká len v rozsahu, v akom poskytovateľ rozhodne o oprávnenosti výdavkov projektu,

- poskytovateľ bol povinný vykonať overenie podľa článku 60 Nariadenia Rady (ES) č. 1083/2006 a článku 13 Nariadenia Komisie (ES) č. 1828/2006, ktoré zahŕňa administratívne overenie a v prípade potreby overenie na mieste, pričom administratívne overenie pozostáva z overenia formálnej a vecnej správnosti žiadosti o platbu a v rámci overenia vecnej správnosti bol poskytovateľ povinný overovať reálnosť, oprávnenosť, správnosť, aktuálnosť a neprekrývanie sa nárokováných výdavkov. Z predloženého materiálu je nepochybné, že SIA a IA MPSVR SR neschválili v žiadostiach o zúčtovanie zálohovej platby prijímateľovi výdavky v takom rozsahu, v akom boli zo strany prijímateľa predložené. V danom prípade nárok prijímateľa na NFP vznikol len v rozsahu, v akom SIA a IA EMPSVR SR rozhodli o oprávnenosti výdavkov, a teda nevrátením rozdielu medzi poskytnutými NFP a zúčtovaným NFP v sume 463.292,60 eur prijímateľ porušil článok 16 bod 4. 5. a 4. 10 VZP a bod 4. 8. 2,

- žalobca tým, že časť poskytnutého finančného príspevku v sume 463.292,60 eur nepoužil na úhradu oprávnených výdavkov nevyhnutných na realizáciu aktivít Projektu a za splnenia podmienok stanovených v článku 14 bod 1 písm. c) a j) VZP, porušil § 19 ods. 6 zákona č. 523/2004 Z. z. v spojení s článkom 2 bod 2. 4. a článku 3 bod 3. 6. zmluvy a článok 1 bod 1 VZP. Takéto použitie uvedených verejných prostriedkov nad rámec oprávnenia, ktorým došlo k vyššiemu čerpaniu verejných prostriedkov, správny orgán kvalifikoval ako porušenie finančnej disciplíny podľa § 31 ods. 1 písm. b) zákona č. 523/2004 Z. z. Finančné prostriedky v sume 463.292,60 eur sa považujú za nezúčtované zálohové platby, t. j. prostriedky neschválené certifikačným orgánom; porušenie finančnej disciplíny tvoria prostriedky štátneho rozpočtu, preto prvostupňový orgán podľa žalovaného správne, v súlade s § 31 ods. 4 zákona č. 523/2004 Z. z. uložil žalobcovi odvieť finančné prostriedky, vo výške porušenia finančnej disciplíny, v sume 463.292,60 eur.

II.

Konanie na krajskom súde

4. Žalobca podal proti preskúmanému rozhodnutiu žalovaného správnu žalobu, ktorou sa domáhal jeho zrušenia a vrátenia veci žalovanému na ďalšie konanie. Správny súd vo veci rozhodol rozsudkom č. k. 23S/27/2018-83 zo dňa 18. júla 2018, v spojení s opravným uznesením č. k. 23S/27/2018-80 zo dňa 14. augusta 2018, ktorým správnej žalobe vyhovel podľa § 191 ods. 1 písm. d) SSP.

5. V tomto rozsudku správny súd poukázal na skutočnosť, že v predmetnej veci ide o správnu žalobu vo veci správneho trestania, kedy súd nie je viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby ak v postupoch alebo rozhodnutiach orgánov verejnej správy zistí niektorú z väd uvedených v § 195 písm. a) až e) SSP. V predmetnej veci správny súd nad rozsah žalobných bodov takéto vady nezistil, preto nepostupoval v zmysle § 196 SSP. Napriek uvedenému však vzhliadol dôvodnosť správnej žaloby a konštatoval, že rozhodnutia správnych orgánov sú nepreskúmateľné, vyznievajúce abstraktne. Táto skutočnosť v zmysle posudzovaných hľadísk spôsobuje nepresnosť a neurčitost' výroku rozhodnutia majúce za následok jeho nezákonnosť pre nepreskúmateľnosť, čo zakladá dôvod zrušenia rozhodnutia žalovaného ako aj rozhodnutia prvostupňového orgánu verejnej správy v zmysle § 191 ods. 1 písm. d) SSP.

6. Proti tomuto rozsudku podal žalovaný, z dôvodu uvedeného v ustanovení § 440 ods. 1 písm. g) SSP kasačnú sťažnosť, ktorou sa domáhal zrušenia napadnutého rozsudku správneho súdu a vrátenia mu veci na ďalšie konanie. Kasačný súd vo veci rozhodol rozsudkom sp. zn. 5Asan/4/2019 zo dňa 27. mája 2021, ktorým zrušil napadnutý rozsudok a vec vrátil správne mu súdu na ďalšie konanie v zmysle § 462 ods. 1 SSP. Dôvody rozsudku kasačného súdu je možné zhrnúť do nasledujúcich bodov:

- rozhodnutie vydané podľa § 31 ods. 4 zákona č. 523/2004 Z. z. bez tohto, aby došlo k zásahu do majetkovej sféry žalobcu, nebolo možné kvalifikovať ako rozhodnutie vo veci správneho trestania. Zároveň protiprávne konanie žalobcu spočívajúce v porušení § 31 ods. 1 písm. b) zákona č. 523/2004 Z. z. kasačný súd neposúdil ako tzv. iný správny delikt, s ktorým je spojené uloženie sankcie v trestnoprávnom zmysle aj s poukazom na to, že ani samotný zákon ho normatívne za správny delikt neoznačuje. Z uvedených dôvodov sa kasačný súd nemohol stotožniť s právnym názorom krajského súdu o nutnosti striktne nahliadať a posudzovať výrokovú časť predmetného rozhodnutia tak, ako je tomu v prípade trestného rozsudku vydaného v trestnom súdnom konaní o trestnom čine,

- pojem „správne trestanie“ je legislatívne vymedzený v ustanovení § 194 ods. 1 SSP tak, že ide o rozhodovanie o priestupku, správnom delikte alebo sankcii za iné protiprávne konanie. Porušenie finančnej disciplíny pri nakladaní s verejnými prostriedkami má pritom nepochybne povahu protiprávneho konania, ktoré je v rozpore so záujmom na účelnom, hospodárnom a efektívnom poskytovaní a používaní verejných prostriedkov,

- zákonodarca pre prípad porušenia finančnej disciplíny v zmysle § 31 ods. 1 písm. b) zákona č. 523/2004 Z. z. upravil v ustanovení § 31 ods. 4 tohto zákona osobitný mechanizmus vyvodzovania zodpovednosti, založený na vydaní rozhodnutia v administratívnom konaní, ktorým sa zodpovednému subjektu uloží povinnosť odvodu čerpaných verejných finančných prostriedkov do príslušného rozpočtu verejnej správy. Účelom takto konštruovaného postupu je zosúladienie nezákonného stavu spočívajúce vo vrátení verejných prostriedkov, ktoré má však na rozdiel od sankčných mechanizmov represívno - preventívnej povahy (upravených v ust. § 31 ods. 16 zákona č. 523/2004 Z. z.) výlučne reparačný charakter. V tejto súvislosti kasačný súd poukázal i na svoje skôr vydané rozhodnutie v obdobnej veci sp. zn. 5Sžfk/29/2019 zo dňa 19. 11. 2020,

- pri posúdení náležitostí výrokovej časti rozhodnutia orgánu verejnej správy, ktorou bola žalobcovi uložená povinnosť odvodu, bolo potrebné vychádzať z ustanovenia § 47 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (ďalej aj „správny poriadok“). Podľa názoru kasačného súdu, že výroková časť prvostupňového rozhodnutia, ktorým bola žalobcovi uložená povinnosť odvodu z dôvodu porušenia finančnej disciplíny je dostatočne konkrétne vymedzené rozhodnutie vo veci vrátane uvedenia právnych noriem, (ale i ustanovení zmluvy o NFP). Z formulácie výrokovej časti rozhodnutia vyplýva v čom spočívalo protiprávne konanie žalobcu, resp. v čom vzhliadli orgány verejnej správy porušenie finančnej disciplíny, akým spôsobom toto konanie právne kvalifikovali a s použitím akej právnej normy pristúpili k uloženiu povinnosti odvodu. Takto popísané protiprávne konanie žalobcu podľa názoru kasačného súdu v súlade s ustanovením § 47 ods. 2 správneho poriadku obsahuje všetky relevantné skutočnosti, ktoré boli rozhodujúce pre vydanie rozhodnutia podľa § 31 ods. 4 zákona č.

523/2004 Z. z. a zároveň vylučuje jeho zameniteľnosť s iným skutkom, resp. bráni prípadnému opakovanému postihu,

- časové vymedzenie protiprávneho konania síce explicitne vyjadrené nebolo, avšak možno ho vyvodit' z ďalších skutočností v ňom uvedených, a to z konkretizácie jednotlivých žiadostí o zúčtovanie zálohových platieb. Oprávnenosť výdavkov posudzoval poskytovateľ príspevku (nie orgán rozhodujúci o uložení povinnosti odvodu § 31 ods. 4 zákona č. 523/2004 Z. z.). Uvedené zistenia týkajúce sa posúdenia oprávnenosti výdavkov, resp. konkrétnych dôvodov, ktoré viedli k ich kráteniu, boli súčasťou záznamov z administratívnych kontrol, ktoré predstavovali podklad pre vydanie rozhodnutia o uložení povinnosti odvodu a s ktorými bol žalobca oboznámený. Orgánom verejnej správy rozhodujúcim o uložení povinnosti podľa § 31 ods. 4 zákona č. 523/2004 Z. z. tak neprináležalo bližšie zdôvodňovať, posudzovať, či prehodnocovať správnosť týchto záverov/zistení, pričom neuvedenie konkrétnych dôvodov neuznania oprávnenosti výdavkov do výrokovvej časti rozhodnutia nemalo vplyv na dostatočnosť vymedzenia spôsobu protiprávneho konania žalobcu, resp. rozhodnutia vo veci tak, ako to predpokladá § 47 ods. 2 správneho poriadku.

7. Správny súd súc viazaný právnym názorom vysloveným v rozsudku kasačného súdu správnu žalobu zamietol rozsudkom č. k. 75S/37/2021 - 34 zo dňa 11. augusta 2021 v zmysle § 190 SSP, ktorý odôvodnil nasledovne:

- správny súd opätovne preskúmal správnu žalobou napadnuté rozhodnutie žalovaného, ako aj jemu predchádzajúce rozhodnutie prvostupňového orgánu verejnej správy, vrátane postupu, ktorý týmto rozhodnutiam predchádzal, len v rozsahu žalobných bodov v zmysle § 134 ods. 1 SSP (akceptujúc, že nejde o správnu žalobu vo veciach správneho trestania). Vzhľadom na koncentračnú zásadu, nebolo možné prihliadnuť na nové skutočnosti, namietané až v podaní žalobcu zo dňa 10. 08. 2021, predloženom a prednesenom na pojednávaní dňa 11. 08. 2021. Navyše, žalobca v ňom v zásade polemizoval so závermi kasačného súdu, čo je neprípustné, ako aj dovolávanie sa správnosti predchádzajúceho rozsudku správneho súdu, nakoľko krajský súd aj orgán verejnej správy sú viazaní právnym názorom kasačného súdu vysloveným v zrušujúcom rozhodnutí,

- správny súd nepovažoval za dôvodnú namietanú nesprávnu kvalifikáciu skutku, ktorý prvostupňový správny orgán podradil pod skutkovú podstatu porušenia finančnej disciplíny podľa § 31 ods. 1 písm. b) zákona č. 523/2004 Z. z. Rámec oprávnenia - záväzok/povinnosť použiť poskytnutý NFP výlučne na úhradu celkových oprávnených výdavkov na realizáciu aktivít Projektu a za splnenia podmienok stanovených Zmluvou bol určený v článku 2, bod 2.4 a v článku 3, bod 3.3 Zmluvy v spojení s článkom 1, bod 1 VZP spolu s kritériami oprávnenosti výdavkov definovanými v článku 14 bod 1 písm. c) a písm. j) VZP. Tým, že žalobca uvedenú povinnosť porušil, došlo k použitiu verejných prostriedkov nad rámec oprávnenia, ktorým došlo k vyššiemu čerpaniu verejných prostriedkov, v dôsledku čoho bolo konanie žalobcu podradené pod správnu skutkovú podstatu,

- pre posúdenie vecnej správnosti, t. j. zákonnosti rozhodnutia žalovaného, ktorý prvostupňové rozhodnutie ako vecne správne potvrdil, je východiskom nesporné skutkové zistenie, či výdavky uplatnené žalobcom k zúčtovaniu boli vynaložené v rozpore alebo v súlade s podmienkami vyplývajúcimi zo Zmluvy v spojení s ďalšími súvisiacimi dokumentami.

- správny súd mal za to, že v danej veci nedošlo k pochybeniu pri zisťovaní skutkového stavu veci. To, že výlučne Implementačná agentúra MPSVaR SR, jediná môže v súlade s § 28 ods. 8 zákona č. 528/2008 Z. z. rozhodnúť o vzniknutom nároku účastníka konania na NFP a na príslušnú platbu, neznamená, že by sa Úrad ako príslušný orgán verejnej správy rozhodujúci v konaní nemal vysporiadať so závermi z administratívnych kontrol. Záznam z administratívnej kontroly nie je rozhodnutím, ale je dôkazným prostriedkom, ktorý je jedným z podkladov rozhodnutia a ktorý podlieha hodnoteniu ako každý iný dôkaz.

- prvostupňový správny orgán a aj žalovaný vyhodnotili Záznaky z AK, pričom reagovali aj na námietky žalobcu uvedené vo vyjadrení k Oznámeniu o začatí administratívneho konania aj vo vyjadrení k podkladom rozhodnutia. Úvaha pri hodnotení tohto dôkazu je preskúmateľná. Prvostupňový správny orgán sa zrozumiteľným spôsobom vysporiadal aj s ďalšou námietkou žalobcu vo vzťahu k Záznamu z administratívnej kontroly k žiadosti o platbu č. 27110230383202, podľa ktorého výdavky boli uznané riadiacim orgánom, keď uviedol, že výdavky v predmetnej žiadosti o platbu boli počas kontroly vecnej správnosti poskytovateľom schválené, avšak za oprávnené boli uznané len vo výške rámca oprávnenia, ktorý určil poskytovateľ,

- o výške oprávnených výdavkov, ako aj dôvodoch krátenia výdavkov rozhoduje v rámci svojej právomoci poskytovateľ (čl. 16 bod 4.17 v spojení s bodom 4.18 VZP). Napokon kasačný súd v predmetnej veci už zaujal záväzný právny názor, že uvedené zistenia týkajúce sa posúdenia oprávnenosti výdavkov, resp. konkrétnych dôvodov, ktoré viedli k ich kráteniu boli súčasťou záznamov z administratívnych kontrol, ktoré predstavovali podklad pre vydanie rozhodnutia o uložení povinnosti odvodu, a s ktorými bol žalobca oboznámený, pričom orgánom verejnej správy rozhodujúcim o uložení povinnosti podľa § 31 ods. 4 zákona č. 523/2004 Z. z. tak neprináležalo bližšie zdôvodňovať, posudzovať, či prehodnocovať správnosť týchto záverov/zistení,

- správny orgán nemôže posudzovať dôvody a spôsob pre uznanie výdavkov, o ktorých neoprávnenosti rozhodol poskytovateľ, nemôže teda rozhodnúť o oprávnenosti výdavkov nad rámec, ako ich stanovil poskytovateľ. Jeho úlohou je zo zistení administratívnou kontrolou vyvodiť právne dôsledky voči porušovateľovi finančnej disciplíny, keď správny orgán v administratívnom konaní posudzoval konanie prijímateľa v nadväznosti na porušenie právnych predpisov, na porušenie povinností prijímateľa vyplývajúcich zo Zmluvy,

- preukázaným porušením uvedenej povinnosti účastníkom konania došlo k použitiu verejných prostriedkov nad rámec oprávnenia, ktorým došlo k vyššiemu čerpaniu verejných prostriedkov kvalifikovanému ako porušenie finančnej disciplíny v zmysle § 31 ods. 1 písm. b) zákona č. 523/2004 Z. z., čomu zodpovedá postih podľa § 31 ods. 4 tohto zákona. Správny súd zastáva rovnaký názor ako žalovaný, že pokiaľ sa žalobca s dôvodmi krátenia výdavkov, resp. so zamietnutím žiadosti o platbu nestotožnil, mohol sa svojich práv domáhať súdnou cestou v zmysle čl. 6 bod 6.8. Zmluvy,

- podpisom zmluvy sa prijímateľ zaviazal dodržiavať Systém finančného riadenia štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu na programové obdobie 2007-2013 a Systém riadenia štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu na programové obdobie 2007-2013. Zmluvné strany sa dohodli a súhlasia, že v prípade, ak dôjde k zmene SFR ŠF a KF a SR ŠF a KF, k zmene Príručky pre žiadateľa o NFP a Príručky pre prijímateľa a touto zmenou nedôjde k zmene textu Zmluvy, poskytovateľ uverejní nové znenie týchto dokumentov na svojich internetových stránkach. Za vyjadrenie súhlasu so zmenou uvedených dokumentov sa považuje najmä konkludentný prejav vôle prijímateľa spočívajúci vo vykonávaní faktických alebo právnych úkonov, ktorými pokračuje v zmluvnom vzťahu s poskytovateľom (čl. 8 bod 6. VZP). Žalobca dobrovoľne požiadal o poskytnutie NFP a podpisom Zmluvy akceptoval podmienky jeho poskytnutia. Preto bola nedôvodná aj žalobná námietka, že v čase použitia verejných prostriedkov žalobcom nemohol mať žalobca vedomosť o použití verejných prostriedkov nad rámec oprávnenia, keďže rámec oprávnenia bol v tom čase určený Zmluvou a Príručkou pre prijímateľa platnou od 23. 07. 2010 a Usmernenie RO č. N3/2007 - aktualizácia č. 9 bolo použité spätne.

III.

Konanie na kasačnom súde

8. Žalobca (sťažovateľ) podal proti rozsudku v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť z dôvodu, že mu správny súd nesprávnym procesným postupom znemožnil, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces a rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci podľa § 440 ods. 1 písm. f) a g) SSP.

9. Kasačnú sťažnosť odôvodnil nasledovne:

- správny súd nedal odpoveď na sťažovateľove kľúčové právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom súdnej ochrany, čím porušil právo sťažovateľa na spravodlivý súdny proces. Závery správneho súdu sťažovateľ považoval za arbitrárne a nepreskúmateľné, pretože žiadnym alebo nedostatočným spôsobom reagujú na jeho námietky a tvrdenia uplatnené či už v správnej žalobe alebo v jeho písomných podaniach a sú bez akéhokoľvek zdôvodnenia a prijateľného vysvetlenia,

- správny súd nereflektoval na podanie sťažovateľa zo dňa 10. 08. 2021, v ktorom sa vyjadril k rozsudku kasačného súdu sp. zn. 5Asan/4/2019 zo dňa 27. 05. 2021 odvolajúc sa na koncentračnú zásadu a s dovetkom, že sa jedná o nové skutočnosti, pričom mal sťažovateľ neprípustne polemizovať s právnymi závermi kasačného súdu a zároveň sa dovoľoval správnosti predošlého rozsudku správneho súdu. Sťažovateľ zastáva názor, že jeho reakciu na právne závery kasačného súdu považovať za oneskorene podanú, keďže jej včasnosť je práve podriadená právnymi závermi vyslovenými v zrušujúcom rozsudku kasačného súdu,

- neurčitý a zmätočný výrok rozhodnutia žalovaného správneho orgánu sám o sebe zakladá nepreskúmateľnosť rozhodnutia žalovaného. Zároveň poukázal na abstraktnosť odôvodnenia preskúmaného rozhodnutia, v ktorom žalovaný nereflektoval na odvolacie dôvody konkretizované v podanom odvolaní proti rozhodnutiu správneho orgánu prvého stupňa,
- žalovaný, ako príslušný odvolací správny orgán, nedostatočne preskúmal spisový materiál obsahujúci písomné dôkazy a predčasne rozhodol s poukazom na porušenie zásady materiálnej pravdy a v danom prípade svoje rozhodnutie oprel, rovnako ako správny orgán prvého stupňa, výlučne o administratívne kontroly vykonané SIA a IA MPSVaR SR,
- žalovaný ani správny orgán prvého stupňa sa v odôvodnení svojich rozhodnutí nezmienili o tom, akého porušenia právnych predpisov Slovenskej republiky či EÚ sa sťažovateľ svojim konaním dopustil, ktoré konkrétne právne normy a akým konaním či nekonaním porušil. Podľa sťažovateľa pre potreby záverov o porušení finančnej disciplíny pri použití verejných prostriedkov bolo potrebné presne vymedziť, aké mal prijímateľ príspevku povinnosti a z čoho mu vyplývali a akým konaním tieto povinnosti porušil. Bez toho nie je možné vyvodiť voči prijímateľovi príspevku zodpovednosť a uložiť mu povinnosť vrátiť poskytnuté verejné prostriedky z titulu porušenia finančnej disciplíny,
- podľa sťažovateľa, v odôvodneniach správnych orgánov absentovali argumenty, ktoré by mu jednoznačne a presvedčivo dali odpoveď na otázku, ktoré skutočnosti považujú za preukázané a ktoré nie, z ktorých dôkazov vychádzali, akými úvahami sa pri hodnotení dôkazov riadili, prečo nevykonali ďalšie navrhnuté dôkazy a ako vec právne posúdili,
- sťažnostný dôvod podľa § 440 ods. 1 písm. g) sťažovateľ namietal v rozsahu právneho posúdenia poskytnutého kasačným súdom v predchádzajúcom rozsudku, že sa v danej veci nejedná o správnu žalobu vo veciach správneho trestania.

10. Pre vyššie uvedené dôvody sťažovateľ navrhol napadnutý rozsudok správneho súdu zrušiť a vec mu vrátiť na ďalšie konanie podľa § 462 ods. 1 SSP.

11. Žalovaný sa vo svojom vyjadrení ku kasačnej sťažnosti oprel a v podstate zopakoval svoju predchádzajúcu argumentáciu uplatnenú už skôr v priebehu konania, a tiež uviedol, že sťažovateľ v jeho podaní zo dňa 10. 08. 2021, ktorým reflektoval na právne závery uvedené v predchádzajúcom rozsudku kasačného súdu, neuviedol žiadne zásadné argumenty, ktoré by boli odlišné od tých, ktoré uviedol v podanej žalobe, a preto sa správny súd nemal možnosť zaoberať zásadným spôsobom sťažovateľovými argumentami. Pre uvedené navrhol, aby kasačný súd kasačnú sťažnosť zamietol ako nedôvodnú podľa § 461 SSP.

IV.

Konanie pred kasačným súdom

12. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v postavení kasačného súdu (ďalej aj kasačný súd) preskúmal vyššie uvedený rozsudok správneho súdu v rozsahu podanej kasačnej sťažnosti. Jeho pôsobnosť pre toto konanie a rozhodnutie je daná v § 11 písm. h) SSP a § 101e ods. 2 zákona číslo 757/2004 Z. z. o súdoch a zmene a doplnení niektorých zákonov v účinnom znení (ďalej len „zákon o súdoch“).

13. Kasačný súd s ohľadom na § 455 SSP nepovažoval za potrebné nariadiť vo veci pojednávanie a rozhodol o kasačnej sťažnosti bez jeho nariadenia. Rozsudok bol verejne vyhlásený dňa 29. mája 2023 (§ 137 ods. 4 v spojení s § 452 ods. 1 SSP).

14. So zreteľom na § 439 ods. 1, § 442 ods. 1, § 443 ods. 2 SSP kasačný súd skonštatoval, že podaná kasačná sťažnosť smeruje proti rozsudku, voči ktorému je prípustná, bola podaná včas a oprávnenou osobou.

15. Kasačný súd následne preskúmal napadnutý rozsudok správneho súdu a v medziach kasačnej sťažnosti aj rozhodnutia správnych orgánov a vyhodnotil kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú. Bližšie tieto závery odôvodňuje v nasledovnom texte.

V.

Vybrané ustanovenia, z ktorých kasačný súd vychádzal

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.

Podľa § 31 ods. 4 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. Za porušenie finančnej disciplíny podľa odseku 1 písm. c) a d) sa ukladá odvod vo výške porušenia finančnej disciplíny a penále vo výške 0,1% zo sumy neodvedenej v ustanovenej alebo určenej lehote za každý deň prekročenia lehoty na odvedenie finančných prostriedkov až do dňa ich odvedenia vrátane. Ak právnická osoba alebo fyzická osoba sama zistí porušenie finančnej disciplíny podľa odseku 1 písm. c) a d) alebo sa zistí porušenie finančnej disciplíny podľa odseku 1 písm. c) a d) pri výkone kontroly alebo vnútorného auditu a právnická osoba alebo fyzická osoba protiprávny stav odstráni alebo odvedie finančné prostriedky vo výške porušenia finančnej disciplíny do dňa skončenia kontroly alebo vnútorného auditu, najneskôr do začatia vládneho auditu, správne konanie sa nezačne.

Podľa § 441 SSP v kasačnej sťažnosti nemožno uplatňovať nové skutočnosti a dôkazy okrem skutočností a dôkazov na preukázanie prípustnosti a včasnosti podanej kasačnej sťažnosti.

Podľa § 469 SSP ak dôjde k zrušeniu napadnutého rozhodnutia a k vráteniu veci na ďalšie konanie a nové rozhodnutie, krajský súd aj orgán verejnej správy sú viazaní právnym názorom kasačného súdu.

VI.

Právne posúdenie veci kasačným súdom

16. Podstatná časť sťažnostnej argumentácie, ktorou bol napádaný rozsudok správneho súdu tvoril vytýkaný nesprávny procesný postup, ktorý mal vyústiť v porušenie práva sťažovateľa na spravodlivý súdny proces v zmysle § 440 ods. 1 písm. f) SSP. Nesprávny procesný postup mal podľa sťažovateľa spočívať najmä v tom, že správny súd nereflektoval v napadnutom rozsudku na právnu argumentáciu sťažovateľa, ktorou reagoval na predošlý zrušujúci rozsudok kasačného súdu sp. zn. 5Asan/4/2019 zo dňa 27. 05. 2021.

17. K tomuto uplatnenému sťažnostnému bodu považuje kasačný súd za potrebné zopakovať, že postup správneho súdu, ktorým sa odmietol zaoberať doplňujúcou argumentáciou sťažovateľa v ďalšom konaní o správnej žalobe považuje za legitímny a súladný so zákonom.

18. Tak ako už v napadnutom rozsudku dôvodil správny súd, koncentračná zásada obsiahnutá v ustanovení § 62 ods. 1 SSP v momente stanovenom zákonom (uplynutím lehoty na podanie správnej žaloby) stabilizuje medze súdneho prieskumu, čím ohraničuje činnosť správneho súdu v konaní o podanej správnej žalobe. Po uplynutí tejto zákonom ustanovenej lehoty žalobca nemôže upravovať rozsah svojej správnej žaloby, pričom ak tak učiní, na takúto argumentáciu správny súd neprihliadne.

19. Vezmúc v úvahu aj argumentáciu sťažovateľa, že včasnosť doplnenia dôvodov správnej žaloby bola v danom prípade podmienená právnymi závermi vyplývajúcimi z rozsudku kasačného súdu sp. zn. 5Asan/4/2019 zo dňa 27. 05. 2021, je kasačný súd toho názoru, že aj za hypotetickej situácie, kedy by správny súd prihliadol na doplnenie žalobnej argumentácie, tak súc viazaný právnym názorom vysloveným v zrušujúcom rozsudku kasačného súdu v zmysle § 469 SSP nemohol správnej žalobe vyhovieť, pretože by tým zaťažil napadnutý rozsudok vadou podľa § 440 ods. 1 písm. i) SSP.

20. K uvedenému je podľa kasačného súdu tiež vhodné zmieniť, že po obsahovom porovnaní žalobných námietok a námietok uplatnených sťažovateľom v podaní zo dňa 10. 08. 2021, teda vrátení veci správneho súdu na ďalšie konanie, dospel k záveru, že argumentácia sťažovateľa je takmer totožná. Pre uvedené nie je kasačnému súdu zrejmé ako by mohol správny súd neprihliadnutím na už v podstate uplatnenú argumentáciu sťažovateľa v správnej žalobe (s ktorou s v napadnutom rozsudku vysporiadal) porušiť jeho právo na spravodlivý proces.

21. Kasačný súd je presvedčený, že sťažovateľ v konaní dostal jednoznačné odpovede na zásadné právne námietky uplatnené v konaní o jeho správnej žalobe, a to ako zo strany správneho súdu v napadnutom rozsudku:

- správne orgány správne podradili konanie sťažovateľa pod skutkovú podstatu § 31 ods. 1 písm. b) zákona č. 523/2004 Z. z. (bod 57 a 58 napadnutého rozsudku),

- v danej veci nedošlo k pochybeniu pri zisťovaní skutkového stavu veci. O výške oprávnených výdavkov, ako aj dôvodoch krátenia výdavkov rozhoduje v rámci svojej právomoci poskytovateľ (čl.

16 bod 4.17 v spojení s bodom 4.18 VZP). Správnym orgánom ukladajúcim povinnosti podľa § 31 ods. 4 zákona č. 523/2004 Z. z. tak neprináležalo bližšie zdôvodňovať, posudzovať, či prehodnocovať správnosť týchto záverov/zistení (body 59 až 70 napadnutého rozsudku),

- úlohou správnych orgánov v posudzovanej veci bolo zo zistení administratívnej kontroly vyvodit' právne dôsledky voči porušovateľovi finančnej disciplíny. Preukázaným porušením uvedenej povinnosti účastníkom konania došlo k použitiu verejných prostriedkov nad rámec oprávnenia, ktorým došlo k vyššiemu čerpaniu verejných prostriedkov kvalifikovanému ako porušenie finančnej disciplíny v zmysle § 31 ods. 1 písm. b) zákona č. 523/2004 Z. z., čomu zodpovedá postih podľa § 31 ods. 4 tohto zákona (bod 71 napadnutého rozsudku),

- podpisom zmluvy sa prijímateľ zaviazal dodržiavať Systém finančného riadenia štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu na programové obdobie 2007-2013 a Systém riadenia štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu na programové obdobie 2007-2013. Za vyjadrenie súhlasu so zmenou uvedených dokumentov sa považuje najmä konkludentný prejav vôle prijímateľa spočívajúci vo vykonávaní faktických alebo právnych úkonov, ktorými pokračuje v zmluvnom vzťahu s poskytovateľom (čl. 8 bod 6. VZP). Sťažovateľ dobrovoľne požiadala o poskytnutie NFP a podpisom Zmluvy akceptoval podmienky jeho poskytnutia (bod 72 napadnutého rozsudku),

tak aj predchádzajúceho rozsudku kasačného súdu sp. zn. 5Asan/4/2019 zo dňa 27. 05. 2021:

- v posudzovanom prípade tak rozhodnutie vydané podľa § 31 ods. 4 zákona č. 523/2004 Z. z. bez tohto, aby došlo k zásahu do majetkovej sféry sťažovateľa, nebolo možné kvalifikovať ako rozhodnutie vo veci správneho trestania, v dôsledku čoho nie je možné posudzovať výrokovú časť predmetného rozhodnutia tak, ako je tomu v prípade trestného rozsudku vydaného v trestnom súdnom konaní o trestnom čine (bod 16 rozsudku kasačného súdu). Uvedené síce sťažovateľ nenamietal v správnej žalobe, avšak kasačný súd túto právnu otázku posudzoval z dôvodu jej vyvstania v zrušenom rozsudku správneho súdu, na základe kasačnej sťažnosti žalovaného,

- z formulácie výrokovej časti prvostupňového rozhodnutia tak vyplýva, v čom spočívalo protiprávne konanie sťažovateľa, resp. v čom vzhľadom na správne orgány porušenie finančnej disciplíny, akým spôsobom toto konanie právne kvalifikovali a s použitím akej právnej normy pristúpili k uloženiu povinnosti odvodu. Takto popísané protiprávne konanie sťažovateľa v súlade s ustanovením § 47 ods. 2 správneho poriadku obsahuje všetky relevantné skutočnosti, ktoré boli rozhodujúce pre vydanie prvostupňového rozhodnutia a zároveň vylučuje jeho zameniteľnosť s iným skutkom, resp. bráni prípadnému opakovanému postihu (bod 17 rozsudku kasačného súdu),

- časové vymedzenie protiprávneho konania možno vyvodit' z ďalších skutočností v ňom uvedených a to z konkretizácie jednotlivých žiadostí o zúčtovanie zálohových platieb (bod 18 rozsudku kasačného súdu),

- oprávnenosť výdavkov posudzoval poskytovateľ príspevku (nie orgán rozhodujúci o uložení povinnosti odvodu § 31 ods. 4 zákona č. 523/2004 Z. z.). Správnym orgánom rozhodujúcim v prejednávanej veci neprináležalo bližšie zdôvodňovať, posudzovať, či prehodnocovať správnosť týchto záverov/zistení, pričom neuvedenie konkrétnych dôvodov neuznania oprávnenosti výdavkov do výrokovej časti rozhodnutia nemalo vplyv na dostatočnosť vymedzenia spôsobu protiprávneho konania sťažovateľa, resp. rozhodnutia vo veci tak, ako to predpokladá § 47 ods. 2 správneho poriadku (bod 18 rozsudku kasačného súdu).

22. S prihliadnutím na právne posúdenie poskytnuté správnym súdom a kasačným súdom v predchádzajúcom bode tohto rozsudku, nie je možné uvažovať o dôvodnosti sťažnostného bodu uplatneného v zmysle § 440 ods. 1 písm. f) SSP, keďže tieto poskytnuli dostatočné a vyčerpávajúce odpovede na podstatné sťažovateľom namietané nezákonnosti preskúmaného rozhodnutia, ako aj rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu.

23. Kasačný súd tiež nezhliadol dôvodnosť sťažnostného bodu uplatneného podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP. Sťažovateľ tento vymedzil len v rozsahu námietky, že správny súd nesprávne právne posúdil, že v prejednávanej veci sa nejedná o žalobu vo veciach správneho trestania.

24. V prvom rade je na mieste poukázať na skutočnosť, že sťažovateľ túto skutočnosť neuvádza v správnej žalobe (nevyplyva ani z jej označenia a ani z obsahu). V dôsledku uvedeného je nutné takúto námietku vznesenú až v konaní pred kasačným súdom vyhodnotiť ako novotu, ktorá nie je v konaní o kasačnej sťažnosti prípustná v zmysle § 441 SSP.

25. Zároveň je tiež možné odkázať na bod 19 tohto rozsudku, v ktorom už kasačný súd objasnil, že správny súd nemohol napadnutým rozsudkom rozhodnúť v rozpore s právnym názorom kasačného

súdu vysloveným v rozsudku sp. zn. 5Asan/4/2019 zo dňa 27. 05. 2021, že rozhodnutie vydané podľa § 31 ods. 4 zákona č. 523/2004 Z. z. nebolo možné kvalifikovať ako rozhodnutie vo veci správneho trestania, v dôsledku čoho sa nemôže jednať o správnu žalobu vo veciach správneho trestania.

26. Kasačný súd zároveň nevhliadol dôvody na vyhoviecie návrhu sťažovateľa na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti z dôvodu, že síce tvrdil splnenie podmienok vyžadovaných ustanovením § 447 ods. 1 SSP (hrozba závažnej ujmy a súlad s verejným záujmom), avšak svoje tvrdenia nepodložil. Zároveň kasačný súd zamietol kasačnú sťažnosť, v dôsledku čoho nebolo na mieste uvažovať o dôvodnosti návrhu na priznanie odkladného účinku.

VII.

Záverečné zhodnotenie a odôvodnenie rozsudku v časti trov

27. Vzhľadom na vyššie uvedené dôvody kasačný súd vyhodnotil kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú a preto ju zamietol v zmysle § 461 SSP.

Podľa § 461 SSP kasačný súd zamietne kasačnú sťažnosť, ak po preskúmaní zistí, že nie je dôvodná.

Podľa § 168 SSP žalovanému prizná správny súd podľa pomeru jeho úspechu vo veci voči žalobcovi právo na náhradu dôvodne vynaložených trov konania iba, ak to možno spravodlivo požadovať. Orgánu štátnej správy však náhradu trov právneho zastúpenia možno priznať len výnimočne.

28. O náhrade trov kasačného konania rozhodol kasačný súd tak, že sťažovateľovi, ktorý v tomto konaní nemal úspech, ich náhradu nepriznal (§ 467 ods. 1 SSP a analogicky podľa § 167 ods. 1 SSP) a žalovanému náhradu trov konania nepriznal, lebo to nemožno spravodlivo požadovať (§ 467 ods. 1 SSP a analogicky podľa § 168 SSP).

29. Senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky prijal rozsudok jednomyselne (§ 139 ods. 4 SSP).

Poučenie :

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