

Súd: Najvyšší správny súd Slovenskej republiky
Spisová značka: 3Sfk/19/2022
Identifikačné číslo spisu: 1018200638
Dátum vydania rozhodnutia: 25. júla 2023
Meno a priezvisko: Mgr. Kristína Babiaková
Funkcia: predsedníčka senátu, sudkyňa spravodajkyňa
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:1018200638.1

UZNESENIE

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu Mgr. Kristíny Babiakovej (sudkyňa spravodajkyňa), zo sudkyne JUDr. Anity Filovej a sudcu JUDr. Rastislava Dluhoša, PhD. v právnej veci žalobcu: eng power s. r. o. v konkurze, so sídlom M. R. Štefánika č. 13, 048 01 Rožňava IČO: 36 194 824, zastúpený advokátom: Mgr. Petrom Hargašom, advokátom, so sídlom Košická č. 56, 821 08 Bratislava, proti žalovanému: Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, so sídlom Špitálska č. 4.,6.,8., 816 43 Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 10231/2018-M_OMAPČ zo dňa 21. februára 2018 a rozhodnutia č. 16436/2017-M_ODMASK, 42417/2017 zo dňa 5. októbra 2017, konajúc o kasačnej sťažnosti žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č. k. 2S/66/2018-266 zo dňa 22. septembra 2021, takto

r o z h o d o l :

- I. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť o d m i e t a .
- II. Žiaden z účastníkov konania nemá právo na náhradu trov kasačného konania.

O d ť v o d n e n i e

I.

Priebeh administratívneho konania

1. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky (ďalej ako „žalovaný“) rozhodnutím č. 16436/2017- MODMASK, 42417/2017 zo dňa 5. októbra 2017 (ďalej ako „prvostupňové rozhodnutie“) uložilo žalobcovi povinnosť vrátiť finančné prostriedky podľa § 27a ods. 5 zákona č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskej únie v znení neskorších predpisov (ďalej ako „zákon o pomoci a podpore“) v sume 23.130,16 € z dôvodu, že žalobca porušil zákonom č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní (ďalej ako „ZVO“) ustanovené pravidlá a postupy verejného obstarávania, ktoré mohli mať vplyv na výsledok verejného obstarávania. Pri svojich záveroch žalovaný vychádzal zo zistení Úradu pre verejné obstarávanie uvedených v Protokole o výsledku dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní č. 12217-7000/2014-OK/6 zo dňa 17. júna 2015 (ďalej ako „Protokol“) v spojení s Dodatkom č. 1 k Protokolu č. 12217-7000/2014-OK/10 zo dňa 1. októbra 2015, ktorým bolo v plnom rozsahu vypustené zistenie z Protokolu označené ako bod 5.2, ako aj z aktualizovanej Správy o zistenej nezrovnalosti č. N21500392/S04 zo dňa 6. apríla 2017 spolu so Žiadosťou o vrátenie finančných prostriedkov č.

27110230476/Z04 zo dňa 6. apríla 2017 s uplatnenou finančnou opravou vo výške 10 % v sume 15.420,11 €. Predmetná nezrovnalosť nebola žalobcom na základe zaslaných výziev uhradená.

2. Minister práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky rozhodnutím č. 10231/2018-M_OMAPČ zo dňa 21. februára 2018 (ďalej len „rozhodnutie žalovaného“) podľa § 61 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov (ďalej len „Správny poriadok“) zamietol rozklad žalobcu proti prvostupňovému rozhodnutiu a v celom rozsahu potvrdil prvostupňové rozhodnutie.

II.

Priebeh konania pred správnym súdom

3. Žalobca podal proti rozhodnutiu žalovaného správnu žalobu, ktorou žiadal, aby Krajský súd v Bratislave (ďalej len „správny súd“) toto rozhodnutie v spojení s prvostupňovým rozhodnutím zrušil a vec vrátil prvostupňovému orgánu na ďalšie konanie.

4. Správny súd rozsudkom č. k. 2 S 66/2018-266 zo dňa 22. septembra 2021 (ďalej len „rozsudok správneho súdu“ alebo „napadnutý rozsudok“) zrušil rozhodnutie žalovaného v spojení s prvostupňovým rozhodnutím a vec vrátil na ďalšie konanie.

5. Správny súd dospel k právnomu názoru, že rozhodnutie žalovaného je spôsobilým predmetom súdneho prieskumu, pretože ide o rozhodnutie vydané v rámci pôsobnosti žalovaného ako správneho orgánu v oblasti verejnej správy, ktoré má priamy dopad na právne postavenie žalobcu.

6. Podľa názoru správneho súdu má rozhodnutie o vrátení časti poskytnutého finančného príspevku, ako dôsledku porušenia pravidiel verejného obstarávania, charakter sankčného konania a spadá do rozsahu správneho trestania podľa § 194 ods. 1 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“). V takomto type konaní musí správny orgán vo výroku nezameniteľne špecifikovať správny delikt, ktorý sankcionuje, a to v rozsahu popis skutku, miesto, čas, a spôsob spáchania skutku, resp. v danom prípade uvedením iných skutočností (aspoň identifikácia zmlúv), ktoré sú potrebné na odlišenie skutku od iných skutkov. Preto správny súd nepovažoval za postačujúci a preskúmateľný výrok rozhodnutí správnych orgánov spočívajúci len v uvedení informácie o uložení sankcie s konkrétnou výškou bez uvedenia skutku, za ktorý sa sankcia ukladá.

7. Správny súd považoval rozhodnutia žalovaného aj správcu dane za nedostatočne odôvodnené, keď z nich vyplýva len sumarizácia skutkového stavu a výpočet uloženej sumy na vrátenie. Absentuje v nich však riadne vysporiadanie sa s námietkami žalobcu týkajúcimi sa procesu kontroly vo verejnom obstarávaní. Žalovaný mal podľa správneho súdu závery protokolu Úradu pre verejné obstarávanie riadne vyhodnotiť a posúdiť vo vzťahu k námietkam žalobcu. Žalovaný postupoval nesprávne, ak priamo akceptoval závery protokolu bez uvedenia vlastných dôvodov.

8. Zo súdneho spisu vyplýva, že rozsudok správneho súdu bol žalovanému doručený dňa 26. októbra 2021 (doručenka na č.l. 277).

III.

Kasačná sťažnosť a priebeh konania na kasačnom súde

9. Proti rozsudku správneho súdu podal žalovaný - sťažovateľ dňa 26. novembra 2021 cez ústredný portál verejnej správy kasačnú sťažnosť podľa § 440 ods. 1 písm. a), f) a g) SSP a navrhol, aby kasačný súd rozsudok správneho súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Tiež žiadal o priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti.

10. Sťažovateľ namietal, že v predmetnej veci nebola daná právomoc na preskúmanie rozhodnutia žalovaného, keďže podľa § 7 písm. h) SSP v spojení s § 14 ods. 18 zákona o pomoci a podpore je súdny prieskum rozhodnutia žalovaného zákonom vylúčený.

11. Ďalej sa sťažovateľ nestotožnil s názorom správneho súdu, že v prípade rozhodovania žalovaného o uložení povinnosti vrátiť časť finančného príspevku ide o sankčné konanie. Argumentuje, že žalobcovi bola v konaní uložená povinnosť vrátiť sťažovateľovi časť sťažovateľom poskytnutých finančných prostriedkov podľa § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore. Ide o finančnú opravu (korekciu), nie o pokutu a ani sankciu. Nezrovnalosť síce vznikla z dôvodu porušenia pravidiel a postupov verejného obstarávania, ale nie je trestom za takéto konanie žalobcu. Nezrovnalosť identifikuje časť prostriedkov, ktorá nebola použitá v súlade so zmluvou a príslušnou právnou úpravou a takto zakladá povinnosť finančné prostriedky vrátiť. Poukázal tiež na rozhodnutia Súdného dvora Európskej únie vo veciach *Județul Neamț a Județul Bacău* zo dňa 26. mája 2016, C-260/14 a C-

261/14, body 49 až 51, kde konštatoval, že zo znenia čl. 98 ods. 2 nariadenia Rady (ES) č. 1083/2006 vykladaného v spojení s čl. 4 ods. 1 prvou zarážkou nariadenia č. 2988/95 vyplýva, že finančné opravy majú za cieľ odňať výhodu, ktorá bola neoprávnene poskytnutá dotknutým hospodárskym subjektom, a to najmä uložením povinnosti vrátiť neoprávnene vyplatené sumy. Nejde o sankcie, ale o jednoduchý dôsledok zistenia, že podmienky požadované na získanie výhody neboli splnené, čím sa výhoda stala neoprávnenou. Ide o správne opatrenia v zmysle čl. 4 nariadenia č. 2988/95 (rozhodnutia Súdneho dvora Európskej únie vo veciach Pometon zo dňa 4. júna 2009, C-158/08, bod 28; Cruz&Companhia zo dňa 17. septembra 2014, C-341/13, bod 45; Somvao zo dňa 18. decembra 2014, C-599/13, bod 36). Podľa čl. 4 ods. 4 nariadenia č. 2988/95 opatrenia upravené v predmetnom článku sa nepovažujú za tresty.

12. Sťažovateľ tiež v odňatí neoprávnene priznaných finančných prostriedkov z titulu poskytnutých nenávratných finančných príspevkov nevidí zásah do práv žalobcu. Finančný príspevok poskytnutý na základe zákona o pomoci a podpore sa v súlade s § 35a 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 o rozpočtových pravidlách verejnej správy“) považuje za verejné prostriedky až do ich použitia na určený účel. Správne konania a rozhodnutia žalovaného boli vydané práve preto, že poskytnutý finančný príspevok nebol v určitej časti použitý riadne a na určený účel a nemohol preto v tejto časti prejsť do vlastníctva žalobcu. Poukázal tiež na rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4 Sžf 56/2015 zo dňa 8. júna 2016, kde bolo konštatované, že právo na poskytnutie prostriedkov z fondov Európskej únie nepatrí k základným právam a slobodám.

13. Správny súd preto podľa sťažovateľa postupoval nesprávne, ak konštatoval sankčnú povahu rozhodnutia žalovaného a zásah do práv, čím založil právomoc správneho súdu preskúmať rozhodnutie žalovaného. Rovnako sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia veci, ak na rozhodnutie žalovaného aplikoval štandard formulácie výroku v prípade rozhodnutí spadajúcich do správneho trestania. Rozhodnutie žalovaného podľa názoru sťažovateľa spĺňa všetky náležitosti podľa § 47 ods. 2 Správneho poriadku. Sťažovateľ tiež považuje vydané rozhodnutia za náležité a v dostatočnej miere odôvodnené.

14. Procesnú vadu videl sťažovateľ v tom, že na pojednávaní dňa 22. septembra 2021 nedodrжал správny súd postup podľa § 112 ods. 3 SSP a nevyzval účastníkov konania, aby sa vyjadrili k právnej stránke veci a predniesli svoj konečný návrh. Senát po prednesení návrhov v zmysle § 112 ods. 1 SSP pojednávanie prerušil a následne vyhlásil rozsudok.

15. Žalobca vo svojom vyjadrení ku kasačnej sťažnosti v podstatnom žiadal kasačný súd, aby sa vyjadril k jeho námietke týkajúcej sa oprávnenia sťažovateľa začať správne konanie v predmetnej veci, keďže vyriešením tejto otázky je podstatné pre ďalšie konanie sťažovateľa proti žalobcovi. V ďalšej časti podporil v podstatnom vecnú správnosť napádaného rozsudku, žiadal zamietnuť odkladný účinok kasačnej sťažnosti a navrhol kasačnú sťažnosť ako celok zamietnuť.

16. Po predložení veci Najvyššiemu správneému súdu Slovenskej republiky bola táto pridelená do senátu 3 S v zložení JUDr. Katarína Benczová, Mgr. Kristína Babiaková a JUDr. Zuzana Šabová, PhD., pričom Mgr. Kristína Babiaková bola určená ako sudkyňa spravodajkyňa. Počas kasačného konania nadobudol účinnosť rozvrh práce Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky na rok 2023 v znení opatrenia č. 5 (ďalej len „rozvrh práce“). Podľa § 27a písm. A štvrtej časti rozvrhu práce v znení účinnom od 1. júna 2023 bola predmetná vec prerozdelená do senátu 8 S Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky, ktorý o nej rozhodol v zložení uvedenom v záhlaví tohto uznesenia pod pôvodnou spisovou značkou.

17. K osobe žalobcu kasačný súd uvádza, že žalobca (pôvodne s obchodným menom ENERGYCO, s.r.o.) v priebehu kasačného konania zmenil obchodné meno, na jeho majetok bol vyhlásený konkurz (od 31. augusta 2022) a bol mu ustanovený správca. Vzhľadom na to, že v prejednávanej veci (i) nešlo o podanie kasačnej sťažnosti zo strany žalobcu, (ii) kasačná sťažnosť zo strany žalovaného bola podaná oneskorene, (iii) kasačný súd neposudzoval meritórne otázky, ale kasačnú sťažnosť odmietal z dôvodu nesplnenia zákonnej lehoty na podanie kasačnej sťažnosti a (iv) meritórne otázky boli právoplatne ustálené správnym súdom v jeho rozsudku, nenastal dôvod na aplikáciu § 47 ods. 1 zákona č. 7/2005 Z. z. o konkurze a reštrukturalizácii a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

IV.

Posúdenie kasačného súdu

18. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP) pred posúdením meritórnych kasačných námietok sťažovateľa posudzoval splnenie procesných podmienok kasačného konania. Zameral sa pritom na otázku včasnosti podania kasačnej sťažnosti, resp. splnenia podmienky lehoty na podanie kasačnej sťažnosti.

19. Podľa § 493e SSP konania začaté a neskončené do 30. júna 2023 sa dokončia podľa tohto zákona v znení účinnom do 30. júna 2023; ustanovenie § 493f tým nie je dotknuté.

20. Podľa § 443 ods. 2 písm. a) SSP v znení účinnom do 30. júna 2023 lehota na podanie kasačnej sťažnosti je a) 30 dní od doručenia rozhodnutia správneho súdu v prípadoch uvedených v § 145 ods. 2.

21. Podľa § 145 ods. 2 písm. c) SSP v znení účinnom do 30. júna 2023 rozsudok správneho súdu nadobúda právoplatnosť uplynutím lehoty 30 dní od doručenia rozsudku alebo podaním kasačnej sťažnosti v tej istej lehote proti tomuto rozsudku, ak sa rozhodlo o c) správnej žalobe vo veciach správneho trestania.

22. Podľa § 443 ods. 5 SSP v znení účinnom do 30. júna 2023 zmeškanie lehoty uvedenej v odsekoch 1 až 4 nemožno odpustiť.

23. Podľa § 459 písm. a) SSP v znení účinnom do 30. júna 2023 kasačný súd uznesením odmietne kasačnú sťažnosť ako neprípustnú, ak a) bola podaná oneskorene.

24. Zo súdneho spisu vyplýva, že kasačná sťažnosť sťažovateľa bola podaná dňa 26. novembra 2021 (bod 9 tohto uznesenia), teda na 31. deň lehoty počítanej od doručenia napadnutého rozsudku správneho súdu (bod 8 tohto uznesenia).

25. Keďže ide o kasačné konanie začaté do 30. júna 2023, kasačný súd musel na prípad sťažovateľa aplikovať procesné predpisy v znení účinnom do 30. júna 2023 (§ 493e SSP). Procesný predpis rozlišoval viaceré lehoty na podanie kasačnej sťažnosti, v prípade prieskumu „bežných“ rozhodnutí to bola 1 mesačná lehota (§ 443 ods. 1 SSP), v prípade prieskumu rozhodnutí vo veciach správneho trestania to bola lehota 30 dní (§ 443 ods. 2 písm. a) v spojení s § 145 ods. 2 písm. c) SSP v znení účinnom do 30. júna 2023).

26. Kasačný súd tak musel v predmetnej veci posúdiť, či bolo predmetom súdneho prieskumu v dotknutej veci rozhodnutie žalovaného a prvostupňové rozhodnutie podľa § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore rozhodnutím vo veciach správneho trestania podľa § 145 ods. 2 písm. c) v spojení s § 194 ods. 1 SSP v znení účinnom do 30. júna 2023. V závislosti od ustálenia tejto podstatnej právnej otázky (ktorá je zhodou okolností aj ústrednou otázkou kasačnej sťažnosti sťažovateľa) mohol kasačný súd prijať záver o procesnej prípustnosti kasačnej sťažnosti - teda či táto bola podaná včas, resp. v zákonnej lehote. Vzhľadom na to, že správny súd prejednávajúcu vec posúdil ako vec správneho trestania, účastníkov konania poučil podľa § 443 ods. 2 písm. a) SSP o lehote 30 dní na podanie kasačnej sťažnosti.

27. Podľa § 194 ods. 1 SSP správnym trestaním sa na účely tohto zákona rozumie rozhodovanie orgánov verejnej správy o priestupku, správnom delikte alebo o sankcii za iné podobné protiprávne konanie.

28. Podľa § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore v znení účinnom od 1. júna 2017 správny orgán na základe podnetu podľa odseku 3 alebo odseku 4 rozhodne o vrátení jeden a pol násobku sumy uvedenej v žiadosti o vrátenie podľa odseku 1 alebo odseku 4, najviac však do výšky 100% poskytnutého príspevku alebo jeho časti vzťahujúcich sa na predmet zákazky.

29. Ustanovenie § 27a zákona o pomoci a podpore upravuje postup riadiaceho orgánu, ktorý, ak zistí porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania, vyzve prijímateľa na vrátenie poskytnutého príspevku alebo jeho časti (§ 27a ods. 1 zákona o pomoci a podpore). Ak prijímateľ dobrovoľne príspevok alebo jeho časť na základe výzvy nevráti, riadiaci orgán podá podnet Úradu pre verejné obstarávanie, ktorý ak zhodnotí, že k porušeniu pravidiel a postupov verejného obstarávania došlo, uloží kontrolovanému subjektu pokutu alebo v protokole konštatuje porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania, ktoré malo alebo mohlo mať vplyv na výsledok verejného obstarávania (§ 27a ods. 3 zákona o pomoci a podpore). Vyzvať na vrátenie poskytnutého príspevku alebo jeho časti môže riadiaci orgán aj po uložení pokuty alebo vydaní protokolu, ak prijímateľa nevyzval pred ich vydaním (§ 27a ods. 4 zákona o pomoci a podpore). Uvedené závery Úradu pre verejné obstarávanie sú následne podkladom pre postup príslušného orgánu podľa § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore pri uložení povinnosti vrátiť jeden a pol násobok sumy uvedenej v žiadosti o vrátenie, maximálne však sumy zodpovedajúcej celému poskytnutému príspevku. Na konanie a rozhodovanie podľa § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore sa pritom vzťahuje zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny

poriadok) s tým, že vecne príslušným je riadiaci orgán alebo sprostredkovateľský orgán (§ 27a ods. 7 zákona o pomoci a podpore).

30. Najvyšší správny súd SR v rozsudku sp. zn. 1Sžfk/21/2021 zo dňa 31. marca 2022, v situácii, keď prijímateľ bol zaviazaný k zaplateniu jeden a pol násobku sumy oproti predchádzajúcej výzve, konštatoval, že uloženie povinnosti príjemcovi vrátiť poskytnutý príspevok na podklade rozhodnutia podľa § 27a ods. 5 zákona č. 528/2008 Z.z., má povahu sankcie za predchádzajúce proti právne konanie spočívajúce v porušení pravidiel a postupov verejného obstarávania a prípadne aj sankcie za dobrovoľné nevrátenie príspevku na základe výzvy - žiadosti o vrátenie príspevku, ak došlo k navýšeniu sumy uvedenej v predmetnej výzve na jeden a pol násobok.

31. V obdobnej veci však Najvyšší správny súd SR v rozsudku sp. zn. 2Sfk/25/2021 zo dňa 22. júla 2022, keď bol prijímateľ povinný vrátiť celý poskytnutý nenávratný finančný príspevok, vyslovil záver, že uloženie povinnosti vrátiť príspevok možno hodnotiť iba ako sankciu v širšom slova zmysle, čo však bez ďalšieho neznamená, že ide o sankciu trestnej povahy, na ktorú by bolo možné aplikovať zákonné inštitúty určené pre oblasť správneho trestania (bod 21). Poukázal na rozsudok Súdneho dvora Európskej únie (ďalej ako „SD EÚ“) v spojených veciach *Județul Neamș, C-260/14* a *Județul Bacău, C-261/14*, kde SD EÚ najmä konštatoval, že povinnosť vrátiť výhodu neoprávnene získanú v dôsledku nezrovnalosti nie je sankciou, ale len jednoduchým dôsledkom zistenia, že podmienky požadované na získanie výhody vyplývajúcej z právnej úpravy Únie neboli splnené, čím sa poskytnutá výhoda stala neoprávnenou.

32. Hoci sa na prvý pohľad javia citované rozhodnutia ako rozporné, nie je tomu tak z dôvodu toho, že v každom z konaní posudzoval súd odlišnú situáciu, hoci v oboch prípadoch postupoval príslušný orgán podľa § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore. V konaní sp. zn. 1Sžfk/21/2021 bol prijímateľ povinný zaplatiť jeden a pol násobok sumy oproti predchádzajúcej výzve, pričom v konaní sp. zn. 2Sfk/25/2021 bol zaviazaný k vráteniu celého poskytnutého nenávratného finančného príspevku. Uvedený rozdiel potom aj vytvára hranicu medzi konaním o sankcii alebo inom opatrení.

33. Z hľadiska kontextu ide v prejednávanej problematike o prípady týkajúce sa čerpania finančných prostriedkov z európskych fondov (v preskúmanom prípade z Európskeho fondu regionálneho rozvoja), v rámci ktorej majú členské štáty zaistiť, aby nedošlo k poškodeniu finančných záujmov EÚ a preto unijné právo ukladá Slovenskej republike povinnosť spätne vymáhať neoprávnene alebo protiprávne použité prostriedky. Smerodajným v kontexte prejednávanej veci sú povinnosti upravené európskou legislatívou - Nariadením Rady (ES, EURATOM) č. 2988/95 z 18. decembra 1995 o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev (ďalej ako Nariadenie č. 2988/95) a Nariadením Rady (ES) č. 1083/2006 z 11. júla 2006, ktorým sa ustanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde a Kohéznom fonde a ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1260/1999 (ďalej ako Nariadenie č. 1083/2006). Tieto sú relevantné aj pre záver o posúdení charakteru povinnosti vrátenia poskytnutého príspevku.

34. Vzťah týchto nariadení, ktoré obe upravujú problematiku finančných príspevkov, popisuje judikatúra SD EÚ tak, že nariadenie č. 2988/95 len upravuje všeobecné pravidlá týkajúce sa kontrol a sankcií s cieľom chrániť finančné záujmy Únie. Vymáhanie nesprávne použitých prostriedkov sa teda musí uskutočniť na základe iných ustanovení, a to na základe odvetvových predpisov (pozri rozsudok z 18. decembra 2014, *Somvao, C-599/13, EU:C:2014:2462*, bod 37 a citovanú judikatúru). Tieto ustanovenia odvetvových predpisov vyplývajú z Nariadenia č. 1083/2006, preto možno prijať záver, že Nariadenie č. 1083/2006 je *lex specialis* k Nariadeniu č. 2988/95.

35. Všeobecne konštatovaná povinnosť chrániť finančné záujmy EÚ je pretavená okrem iných aj do ustanovenia § 26 zákona o pomoci a podpore, podľa ktorého ochrana finančných záujmov zahŕňa prevenciu, odhaľovanie, zisťovanie a riešenie nezrovnalostí, prijímanie nápravných opatrení vo forme finančných opráv a vysporiadania finančných vzťahov a iných nápravných opatrení. Zistenie porušenia pravidiel pri nakladaní s poskytnutými prostriedkami sa tak všeobecne nazýva „nezrovnalosťou“. Ustanovenie čl. 2 ods. 7 Nariadenia č. 1083/2006 definuje nezrovnalosť ako akékoľvek porušenie ustanovení práva Spoločenstva, ktoré vyplýva z konania alebo opomenutia hospodárskeho subjektu, dôsledkom čoho je alebo by bolo poškodenie všeobecného rozpočtu Európskej únie zaťažením všeobecného rozpočtu neoprávnenou výdavkovou položkou.

36. K jednotlivým formám riešenia vzniknutých nezrovnalostí Nariadenie č. 2988/95 v čl. 4 a 5 uvádza :

Článok 4

1. Je všeobecným pravidlom, že pri akejkoľvek nezrovnalosti sa neprávom získaná výhoda odníme:
 - povinnosťou zaplatiť alebo vrátiť dlžné alebo neprávom získané sumy,
 - úplnou alebo čiastočnou stratou záruky poskytnutej na podporu žiadosti o poskytnutú výhodu alebo v čase prijatia zálohy.
2. Uplatnenie opatrení uvedených v odseku 1 sa obmedzí na zrušenie poskytnutej výhody s pripočítaním, ak je tak ustanovené, úrokov, ktoré môžu byť určené na základe paušálnej sadzby (poznámka kasačného súdu - preklad bol doplnený kasačným súdom, keďže oficiálny slovenský preklad je chybný).
3. Činy, o ktorých sa zistí, že boli úmyselne vykonané na získanie výhody v protiklade s cieľmi práva spoločenstva platného v danom prípade tým, že sa umelo vytvorili podmienky potrebné na získanie výhody, majú za následok neposkytnutie výhody alebo jej zrušenie.
4. Opatrenia ustanovené v tomto článku sa nepovažujú za tresty (poznámka kasačného súdu - vhodnejší preklad by bolo „sankcie“).

Článok 5

1. Úmyselná nezrovnalosť alebo nezrovnalosť spôsobená nedbanlivosťou môžu mať za následok tieto správne sankcie:

- a) zaplatenie správnej pokuty;
- b) zaplatenie sumy väčšej ako sú sumy neprávom získané alebo neuhradené a prípadne úroky; táto dodatočná suma sa stanovuje v súlade s percentuálnou sadzbou, ktorú treba ustanoviť osobitnými pravidlami a nesmie prekročiť úroveň nevyhnutnú na vytvorenie odstrašujúceho účinku;
- c) celkové alebo čiastočné odňatie výhody poskytnutej na základe právnych predpisov spoločenstva, aj keď mal subjekt neprávom úžitok len z časti takej výhody;
- d) vylúčenie z výhody alebo jej odňatie na obdobie nasledujúce po období výskytu nezrovnalosti;
- e) dočasné odňatie súhlasu alebo oprávnenia zúčastňovať sa na programe pomoci spoločenstva;
- f) strata záruky alebo depozitu poskytnutého s cieľom splnenia podmienok ustanovených právnymi predpismi alebo doplnenie neoprávnene uvoľnenej záruky;
- g) iné sankcie čisto ekonomickej povahy, zodpovedajúce svojou povahou a rozsahom, ktoré sú ustanovené odvetvovými právnymi predpismi prijatými Radou s ohľadom na špecifické požiadavky daných odvetví a v súlade s uplatňovaním právomocí zverených Komisii Radou.

37. Bližšie k výkladu citovaných ustanovení SD EÚ konkretizuje, že články 4 a 5 nariadenia č. 2988/95 rozlišujú na jednej strane medzi všeobecným pojmom „nezrovnalosť“ a na druhej strane „úmyselnou nezrovnalosťou alebo nezrovnalosťou spôsobenou z nedbanlivosti“, teda závažnou nezrovnalosťou, ktorá môže viesť k uloženiu správnych sankcií (pozri v tomto zmysle rozsudok z 5. marca 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, bod 122 a citovanú judikatúru).

38. SD EÚ následne dopĺňa, že povinnosť vrátiť výhodu neoprávnene získanú v dôsledku nezrovnalosti nie je sankciou, ale len jednoduchým dôsledkom zistenia, že podmienky požadované na získanie výhody vyplývajúcej z právnej úpravy Únie neboli splnené, čím sa poskytnutá výhoda stala neoprávnenu (pozri v tomto zmysle rozsudky zo 4. júna 2009, Pometon, C-158/08, EU:C:2009:349, bod 28, zo 17. septembra 2014, Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, bod 45 a citovanú judikatúru, ako aj z 18. decembra 2014, Somvao, C-599/13, EU:C:2014:2462, bod 36).

39. Z citovaných ustanovení a ich výkladu vyplýva, že vzniknuté nezrovnalosti je možné riešiť dvoma spôsobmi, ako (i) správne opatrenia - povinnosť vrátiť neoprávnene získanú výhodu (čl. 4 Nariadenia č. 2988/95) a/alebo (ii) formou správnej sankcie (čl. 5 Nariadenia č. 2988/95).

40. Pod povinnosťou vrátiť „neoprávnene získanú výhodu“ či „neoprávnene získanú sumu/čiastku“ podľa čl. 4 Nariadenia 2988/95 je potrebné rozumieť tzv. finančné opravy, ktoré musia členské štáty vykonať v prípade, že zistia nezrovnalosti v operáciách alebo operačných programoch, ktoré majú za cieľ odňať výhodu, ktorá bola neoprávnene poskytnutá dotknutým hospodárskym subjektom, najmä uložením povinnosti vrátiť neoprávnene vyplatené sumy (rozsudok z 26. mája 2016, Judeşul Neam? a Judeşul Bacău, C-260/14 a C-261/14, EU:C:2016:360, bod 49). Nemusí ísť o povinnosť vrátiť celú poskytnutú sumu, ale môže ísť aj len o jej čiastku, v súvislosti s ktorou bola zistená nezrovnalosť alebo čiastku vyjadrenú ako nezrovnalosť (napr. ako percento z poskytnutého príspevku).

41. Bližšie pravidlá pre realizáciu finančných opráv členskými štátmi upravuje ustanovenie čl. 98 Nariadenia č. 1083/2006:

Finančné opravy členských štátov

1. Členské štáty nesú v prvom rade zodpovednosť za vyšetrovanie nezrovnalostí, konajú na základe dôkazov o akejkoľvek väčšej zmene ovplyvňujúcej povahu alebo podmienky vykonávania operácií alebo operačných programov, alebo ich kontroly a uskutočňujú požadované finančné opravy.

2. Členský štát vykoná požadované finančné opravy v súvislosti s individuálnymi alebo systémovými nezrovnalosťami zistenými v operáciách alebo operačných programoch. Opravy členského štátu pozostávajú zo zrušenia celého verejného príspevku na operačný program alebo jeho časti. Členský štát vezme do úvahy i povahu a závažnosť nezrovnalostí a finančnú stratu spôsobenú fondom. Zdroje z fondov uvoľnené týmto spôsobom môže členský štát opätovne použiť do 31. decembra 2015 na príslušný operačný program v súlade s ustanoveniami uvedenými v odseku 3.

3. Príspevok zrušený v súlade s odsekom 2 nemožno opätovne použiť na operáciu alebo operácie, ktoré boli predmetom opravy, a v prípade, že sa finančná oprava uskutočnila z dôvodu systémovej nezrovnalosti, ani na existujúce operácie v rámci celej prioritnej osi alebo jej časti, kde sa systémová nezrovnalosť vyskytla.

4. V prípade systémovej nezrovnalosti členský štát rozšíri svoje šetrenie na všetky operácie, ktoré by mohli byť nepriaznivo ovplyvnené.

42. V súvislosti s výkladom čl. 98 Nariadenia č. 1083/2006 SD EÚ uviedol, že článok 98 ods. 2 prvý pododsek druhá veta nariadenia č. 1083/2006 sa má vykladať v tom zmysle, že finančné opravy členských štátov sú v prípade, že sa uplatnili na spolufinancované náklady štrukturálnych fondov z dôvodu porušenia pravidiel v oblasti verejného obstarávania, správne opatrenia v zmysle článku 4 nariadenia č. 2988/95 (rozsudok z 26. mája 2016, *Jude?ul Neam? a Jude?ul Bacău*, C-260/14 a C-261/14, EU:C:2016:360, bod 50 a citovaná judikatúra).

43. Zhrňujúc vyššie uvedené, finančnou opravou je podľa kasačného súdu potrebné rozumieť povinnosť vrátiť celý finančný príspevok alebo jeho časť z dôvodu zistenej nezrovnalosti, pričom v tomto prípade nejde o správnu sankciu ale o správne opatrenie. Naopak, v prípade povinnosti vrátiť sumu nad rámec zistenej nezrovnalosti (ak nejde o úrok z omeškania podľa čl. 4 ods. 2 Nariadenia 2988/95), ide o správnu sankciu podľa čl. 5 Nariadenia č. 2988/95.

44. Aplikujúc vyššie uvedené na prejednávany prípad, žalobca bol sťažovateľom v spojení s rozhodnutím prvostupňového orgánu zaviazaný na vrátenie jeden a pol násobku sumy/čiasťky, ktorá bola označená ako nezrovnalosť (nezrovnalosť bola stanovená vo výške 15.420,11 €, žalobca bol zaviazaný vrátiť 23.130,16 €). Z toho dôvodu je potrebné povinnosť vrátiť jeden a pol násobok sumy uvedenej v žiadosti o vrátenie podľa § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore považovať za sankciu v zmysle čl. 5 Nariadenia 2988/95, a teda za sankciu v zmysle správneho trestania. V tomto čiastkovom závere sa preto kasačný súd stotožnil so záverom správneho súdu, že v prejednanom prípade šlo zo strany sťažovateľa ako aj prvostupňového orgánu o uloženie sankcie žalobcovi v rámci správneho trestania.

45. I keď správne trestanie nie je v právnom poriadku Slovenskej republiky jednotne kodifikované, je potrebné poukázať v tomto smere na znenie § 194 ods. 1 SSP, v zmysle ktorého sa pod ním rozumie nielen rozhodovanie orgánov verejnej správy o priestupku a správnom delikte ale aj o sankcii za iné podobné protiprávne konanie. V nadväznosti na to možno poukázať na dôvodovú správu k § 194 SSP, podľa ktorej „pod iným protiprávnym konaním sa myslí iné nedovolené konanie, podobné priestupku alebo správnomu deliktu, za ktoré sa podľa zákona ukladá sankcia.“

46. Uvedený záver nie je ani v rozpore s rozhodnutím Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 2Sfk/25/2021 zo dňa 22. júla 2022, keďže v danom prípade bol prijímateľ povinný vrátiť celý poskytnutý nenávratný finančný príspevok, teda šlo o finančnú opravu v zmysle čl. 4 Nariadenia č. 2988/95. Rovnako záver vyslovený kasačným súdom neodporuje záverom rozhodnutia SD EÚ v spojených veciach C-260/14 a C-261/14 (na ktoré odkazuje súd v rozhodnutí sp. zn. 2Sfk/25/2021 a poukazuje na neho sťažovateľ aj v tomto konaní), ktoré sa vyslovene týka finančnej opravy - povinnosti vrátiť neoprávnene získanú výhodu podľa čl. 98 ods. 2 Nariadenia č. 1083/2006, ktoré nemôže byť sankciou.

47. Vzhľadom na to, že podľa ustanovenia § 27a ods. 5 zákona o pomoci podpore príslušný orgán rozhoduje o povinnosti vrátiť jeden a pol násobok sumy/čiasťky, ktorá bola vyhodnotená ako neoprávnene použitá - nezrovnalosť (nemusí ísť o plnú sumu finančného príspevku, ako to je v posudzovanom prípade), ale aj o povinnosti vrátiť celú poskytnutú sumu, bude potrebné vzhľadom na túto skutočnosť zo strany správnych orgánov ako aj súdov podľa okolností veci vyhodnotiť, či ide o správnu sankciu alebo len o správne opatrenie.

48. S ohľadom na vyššie uvedené kasačný súd uzatvára, že v dotknutej veci je predmetom prieskumu rozhodnutie žalovaného, ktoré je rozhodnutím týkajúcim sa správneho trestania podľa § 145 ods. 2 písm. c) v spojení s § 194 ods. 1 SSP v znení účinnom do 30. júna 2023. Pokiaľ preto podal sťažovateľ kasačnú sťažnosť až na 31. deň (bod 24 tohto uznesenia), podal ju po zákonnej lehote, a teda oneskorene (§ 443 ods. 2 písm. a/ v spojení s § 145 ods. 2 písm. c) SSP v znení účinnom do 30. júna 2023). O povinnosti podať kasačnú sťažnosť v tejto lehote bol aj správny súdom správne poučený. Kasačný súd preto kasačnú sťažnosť sťažovateľa ako podanú oneskorene podľa § 459 písm. a) SSP odmietol, a to bez meritórneho riešenia ďalších sťažnostných bodov kasačnej sťažnosti.

49. Vzhľadom na záver kasačného súdu o oneskorení podaní kasačnej sťažnosti a dôvode na jej odmietnutie, neposudzoval už ani dôvodnosť jeho návrhu na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti.

50. Kasačný súd rozhodol o nároku na náhradu trov konania podľa § 170 ods. a) SSP, podľa ktorého žiaden z účastníkov konania nemá právo na náhradu trov konania, ak bola žaloba odmietnutá. Zároveň nevidel dôvod na postup podľa § 171 ods. 1 SSP, keď zásadnou otázkou v správnom súdnom konaní bolo, či rozhodnutie v predmetnej veci je rozhodnutím o sankcii, a teda konaním vo veciach správneho trestania, ktorá má vplyv na určenie lehoty na podanie kasačnej sťažnosti. Rovnaká námietka bola predmetom kasačnej sťažnosti a podľa právneho posúdenia kasačného súdu mohla byť kasačná sťažnosť vyhodnotená ako podaná včas alebo oneskorene. Konanie sťažovateľa (dátum podania kasačnej sťažnosti) tak kasačný súd vyhodnotil ako prejav jeho právneho názoru a nie ako procesné zavinenie.

51. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky pomerom hlasov 3:0 (§ 463 v spojení s § 147 ods. 2 a § 139 ods. 4 veta prvá SSP).

Poučenie :

Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.