

Súd: Najvyšší správny súd Slovenskej republiky
Spisová značka: 3Sfk/29/2021
Identifikačné číslo spisu: 1020200833
Dátum vydania rozhodnutia: 12. júla 2023
Meno a priezvisko: Mgr. Kristína Babiaková
Funkcia: predsedníčka senátu, sudkyňa spravodajkyňa
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:1020200833.1

ROZSUDOK

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: Banskobystrický samosprávny kraj, so sídlom Námestie SNP 23, 974 01 Banská Bystrica, IČO: 37 828 100, zastúpený advokátkou: Mgr. et Mgr. Lívia Šouc Kost'ová, advokátka so sídlom Pod Donátom 5, 965 01 Žiar nad Hronom, proti žalovanému: Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky, Pribinova 25, 811 09 Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia vedúceho Úradu vlády Slovenskej republiky č. 246/23562/2018/KGTSÚ zo dňa 3. júla 2018, konajúc o kasačnej sťažnosti žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S/143/2020 - 128 zo dňa 15. októbra 2020 v spojení s opravným uznesením č. k. 1S/143/2020 - 175 zo dňa 25. júna 2021 a opravným uznesením č. k. 1S/143/2020 - 180 zo dňa 30. júla 2021, takto

r o z h o d o l :

- I. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky návrh žalovaného na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti z a m i e t a .
- II. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť žalovaného z a m i e t a .
- III. Žalobcovi p r i z n á v a voči žalovanému právo na úplnú náhradu dôvodne vynaložených trov kasačného konania.

O d ô v o d n e n i e

I.

Priebeh administratívneho konania

1. Úrad vlády Slovenskej republiky (ďalej ako „prvostupňový orgán“) ako riadiaci orgán pre Operačný program Informatizácia spoločnosti rozhodnutím č. 3846/14753/2018/KGTSÚ zo dňa 17. apríla 2018 uložil žalobcovi povinnosť vrátiť finančné prostriedky podľa § 27a ods. 5 v spojení s § 27a ods. 3 písm. b) 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 1 453 069,78 € za porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania projektu s názvom „Elektronizácia služieb VÚC - Banskobystrický samosprávny kraj“ ITMS č. 21110220004.

2. Konal na základe Protokolu o výsledku kontroly dodržiavania zákona č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní č. 4486-7000/2015-OK/7 zo dňa 29. septembra 2015 (ďalej ako „Protokol“) vydaného Úradom pre verejné obstarávanie. Podľa tohto protokolu mal žalobca postupovať v rozpore s § 9 ods. 2 a § 32 ods. 6 zákona č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní (ďalej ako „zákon o verejnom obstarávaní“), keď stanovil neprimeranú a diskriminačnú podmienku účasti týkajúcu sa preukázania technickej alebo odbornej spôsobilosti podľa § 28 ods. 1 písm. a) zákona o verejnom obstarávaní, pričom uvedené porušenie zákona o verejnom obstarávaní mohlo mať vplyv na výsledok verejného obstarávania.

3. Proti rozhodnutiu prvostupňového orgánu podal žalobca rozklad, o ktorom rozhodol vedúci Úradu vlády Slovenskej republiky č. 246/23562/2018/KGTSÚ zo dňa 3. júla 2018 tak, že potvrdil prvostupňové rozhodnutie s odôvodnením, že prvostupňový orgán postupoval vecne a procesne správne, prvostupňové rozhodnutie bolo vydané na základe riadne zisteného skutkového stavu a v súlade s právnymi predpismi.

II.

Priebeh konania pred správnym súdom

4. Žalobca podal proti napadnutému rozhodnutiu vedúceho Úradu vlády Slovenskej republiky správnu žalobu, ktorou žiadal, aby Krajský súd v Bratislave (ďalej len „správny súd“) rozhodnutie Úradu vlády Slovenskej republiky v spojení s prvostupňovým rozhodnutím zrušil a vec vrátil prvostupňovému orgánu na ďalšie konanie.

5. Žalobca namietal závery o porušení pravidiel a postupov verejného obstarávania z jeho strany. Uviedol, že dňa 21. apríla 2011 bola ním vedená dokumentácia k predmetnému verejnému obstarávaniu (ešte pred podpisom zmluvy medzi žalobcom a úspešným uchádzačom) predložená poskytovateľovi nenávratného finančného príspevku na kontrolu, pričom dňa 25. októbra 2011 mu bolo zo strany sprostredkovateľského orgánu pod riadiacim orgánom pre OPIS (ďalej ako „SORO“) doručené vyrozumienie, že hoci žalobca porušil zákon o verejnom obstarávaní, toto porušenie nemalo vplyv na výsledok verejného obstarávania. Z ďalšieho vyrozumienia SORO, ktoré bolo žalobcovi doručené dňa 7. novembra 2011 vyplynulo, že žalobca v rámci predmetného verejného obstarávania neporušil platné právne predpisy. Z dotknutého vyrozumienia taktiež vyplynulo, že náklady, ktoré vzniknú plnením predmetu zmluvy o dielo, z dotknutého verejného obstarávania budú v celom rozsahu oprávnené (100% z hodnoty zmluvy). SORO odsúhlasil aj podpísanie zmluvy o dielo medzi žalobcom a úspešným uchádzačom verejného obstarávania. Tiež poukázal na vyrozumienie k výsledku administratívnej kontroly zo dňa 28. novembra 2011, z ktorej podľa neho vyplynulo, že zo strany žalobcu nedošlo k porušeniu princípov a pravidiel verejného obstarávania, pričom táto administratívna kontrola bola vykonaná už po podpise zmluvy s úspešným uchádzačom.

6. Poukázal na to, že v prípade, ak by výsledky prvotnej administratívnej kontroly (pred podpisom zmluvy medzi žalobcom a úspešným uchádzačom) preukázali pochybenie žalobcu vo výške korelácií 25% z hodnoty zmluvy, nikdy by dotknutú zmluvu žalobca nepodpísal.

7. Žalobca tiež namietal aj vykonané dokazovanie, keďže podľa neho Úrad vlády Slovenskej republiky pri rozhodovaní vychádzal výlučne z dôkazov zabezpečených a obstaraných ním samým a nebral do úvahy žalobcom uvádzané argumenty a produkované dôkazy. Podľa jeho názoru nebolo vykonaním kontroly verejného obstarávania dostatočne preukázané, že by žalobca v predmetnom verejnom obstarávaní nepostupoval v súlade s platnou právnou úpravou. Spochybnil tiež samotnú existenciu Protokolu, keďže žalobca nemá záznam o preukázateľnom doručení Protokolu, pričom pokiaľ by k tomu došlo, žalobca mal právo vyjadriť sa k protokolu. Úrad vlády Slovenskej republiky preto podľa jeho názoru nepostupoval zákonným spôsobom a rozhodnutia vydal predčasne. Podľa žalobcu rozhodnutia oboch orgánov verejnej správy sú zmätočné, nie je z nich zrejmé na základe akých skutočností a dôkazných prostriedkov oba orgány verejnej správy iniciovali správne konanie voči žalobcovi a následne vydali napadnuté rozhodnutia.

8. Úrad vlády Slovenskej republiky vo vyjadrení k žalobe uviedol, že z podkladov, dokumentov a komunikácie so žalobcom dospel k záveru, že dôkazné prostriedky a získané podklady sú postačujúce na jednoznačné posúdenie a spoľahlivé objasnenie predmetnej veci, a preto v nadväznosti na § 21 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) prejednal vec bez nariadenia ústneho pojednávania. Poukázal na to, že žalobca v rozklade ako aj v podanej správnej žalobe nepredložil žiadne nové dôkazy ani dokumenty, s ktorými by sa Úrad vlády Slovenskej republiky nevysporiadal.

9. Úrad vlády Slovenskej republiky konštatoval, že poukazovanie na vyrozumienie k výsledku administratívnych kontrol vykonaných v roku 2011 žalobcom je bezpredmetné a účelové, keďže žalobou napadnutým rozhodnutiam predchádzala opätovne vykonaná administratívna kontrola a Úrad vlády Slovenskej republiky je týmito závermi Úradu verejného obstarávania viazaný.

10. Poukázal tiež na to, že Protokol bol zápisnične prerokovaný dňa 9. novembra 2015, čím bola kontrola ukončená. Protokol je súčasťou predloženého administratívneho spisu, a preto je podľa jeho názoru spochybňovanie samotnej existencie protokolu žalobcom neopodstatnené. K protokolu sa preukázateľne vyjadril kontrolovaný, ktorému bol protokol doručený. Preto tvrdenie žalobcu, že nemá záznam o preukázateľnom doručení predmetného protokolu je bezpredmetné.

11. Žalobca v replike zotrval na dôvodoch uvedených v žalobe.

III.

Rozhodnutie správneho súdu

12. Správny súd rozsudkom č. k. 1S/143/2020 - 128 zo dňa 15. októbra 2020 zrušil rozhodnutie žalovaného ako i rozhodnutie prvostupňového orgánu a vec vrátil Úradu vlády Slovenskej republiky na ďalšie konanie.

13. Krajský súd na úvod v súlade s uznesením Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Sžfk/43/2019 zo dňa 20. mája 2020, ktorým zrušil pôvodné uznesenie správneho súdu č. k. 1S/113/2018-81 zo dňa 7. februára 2019 (konanie v tejto veci bolo pôvodne vedené pod touto spisovou značkou) konštatoval, že aj napriek § 14 ods. 8 zákona o pomoci a podpore, rozhodnutie Úradu vlády Slovenskej republiky je spôsobilým predmetom prieskumu v správnom súdnictve. Podľa názoru správneho súdu rozhodnutie, ktorým bola žalobcovi uložená povinnosť podľa § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore vrátiť poskytnuté finančné prostriedky má povahu sankčného rozhodnutia a v zmysle ústavne konformného výkladu čl. 46 ods. 2 druhá veta Ústavy SR podlieha súdному prieskumu zákonosti, keďže dochádza k zásahu do základného práva žalobcu na vlastníctvo.

14. V rámci posudzovania namietanej nepreskúmateľnosti napadnutých rozhodnutí správny súd poukázal na ich nezrozumiteľnosť, keď v súlade so záverom o sankčnom charaktere rozhodnutí ustálil, že vo výroku prvostupňového rozhodnutia absentuje uvedenie konkrétnych porušení pravidiel a postupov verejného obstarávania. Vo výroku rozhodnutia je uvedený len odkaz na protokol, pričom tento protokol nebol žiadnym spôsobom konkretizovaný (absentuje číslo, kto ho spísal a kedy). Správny súd preto ustálil, že správnu žalobou napadnuté rozhodnutie v spojení s rozhodnutím prvostupňového orgánu je nezrozumiteľné pre úplnú absenciu opisu skutku, ktorého sa mal žalobca dopustiť porušením právnej povinnosti vyplývajúcej zo zákona o verejnom obstarávaní, čo malo za následok nepreskúmateľnosť tohto rozhodnutia, ktorý spôsobuje jeho nezákonnosť.

15. V tejto súvislosti správny súd poukázal na ustálenú rozhodovaciu prax Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (napr. rozhodnutie sp. zn. 6Sžo/156/2007 z 08.12.2008, sp. zn. 3Sžo/200/2010 z 08.10.2010, sp. zn. 5Sžo/122/2010 z 24.03.2011, sp. zn. 8Sžo/42/2012 z 26.09.2013 a iné), ktorá za nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť považuje rozhodnutia, ak zo znenia ich výrokov nevyplýva opis skutku, ktorým sa žalobca dopustil porušenia právnej povinnosti.

16. Rovnaký záver prijal správny súd o odôvodnení napadnutých rozhodnutí Úradu vlády Slovenskej republiky, keď z odôvodnenia rozhodnutia podľa názoru súdu nie je zrejmá správna úvaha Úradu vlády Slovenskej republiky, ktorá ho viedla k vydaniu rozhodnutia a ani jeho stanovisko k dôkazom zisteným v správnom konaní a ani ako sa vysporiadal s dôkazom - Protokolom z vykonanej kontroly verejného obstarávania, ktorý je podkladom napadnutého rozhodnutia a z ktorého orgán verejnej správy pri konštatovaní porušenia pravidiel a postupov verejného obstarávania žalobcom aj vychádzal. Poukaz na Protokol je podľa správneho súdu pre riadne odôvodnenie rozhodnutia nepostačujúci. Z odôvodnenia rozhodnutia taktiež nie je zrejmé ako sa Úrad vlády Slovenskej republiky vysporiadal s námietkami žalobcu uvedenými v rozklade proti prvostupňovému rozhodnutiu a ako dospel k sume uvedenej vo výroku prvostupňového rozhodnutia.

IV.

Argumentácia účastníkov v kasačnom konaní

17. Proti rozsudku správneho súdu podalo Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky (sťažovateľ) kasačnú sťažnosť podľa § 440 ods. 1 písm. c), g) a h) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) navrhol, aby kasačný súd

rozsudok správneho súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Tiež žiadal o priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti.

18. Namietal, že s ním správny súd nekonal ako s účastníkom konania, a z toho dôvodu podal kasačnú sťažnosť ako opomenutý účastník podľa § 442 SSP. Poukázal na to, že na základe uznesenia vlády Slovenskej republiky č. 355 zo 4. júna 2020 došlo k určeniu úloh v pôsobnosti Ministerstva investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky (žalovaný) ku dňu 1. októbra 2020. Na základe tohto uznesenia došlo medzi Úradom vlády Slovenskej republiky (pôvodný žalovaný) a žalovaným k uzavretiu dohody o prechode práv povinností, ktorá nadobudla účinnosť dňa 1. októbra 2020. Preto sa s účinnosťou odo dňa 1. októbra 2020 právnym nástupcom pôvodného žalovaného stal žalovaný, ktorý v tejto časti vstúpil do všetkých práv a povinností, kompetencií a úloh svojho právneho predchodcu. Predložil dôkaz o tom, že Úrad vlády Slovenskej republiky informoval žalovaného o vydaní napadnutého rozsudku e-mailom zo dňa 19. novembra 2020, preto podal kasačnú sťažnosť v lehote jedného mesiaca ako sa o rozhodnutí správneho súdu dozvedel (§ 443 ods. 4 SSP).

19. Namietal, že mu ako účastníkovi konania bolo nesprávnym procesným postupom súdu znemožnené uskutočniť procesné práva účastníka konania. Odôvodnil to tým, že mu ako účastníkovi konania nebolo umožnené vyjadriť sa k návrhom na dôkazy a k všetkým dôkazom, ktoré sa vykonali, pričom podľa jeho názoru by prípadné vyjadrenie v danej veci mohlo mať vplyv na priebeh dokazovania, a tým aj na rozhodnutie vo veci samej.

20. V súvislosti so závermi správneho súdu o výroku napádaných rozhodnutí sťažovateľ poukázal na to, že správny súd nevzal do úvahy samotný predmet konania v danej veci a nezohľadnil osobitosti správneho konania podľa § 27a ods. 5 v spojení s § 27a ods. 3 písm. b) zákona pomoci a podpore. Úrad vlády Slovenskej republiky podľa sťažovateľa v rámci predmetu konania nerozhodoval o tom, či a akým spôsobom došlo k porušeniu príslušných právnych predpisov a aké ustanovenia príslušných právnych predpisov boli porušené. Predmetom rozhodnutia v danej veci bolo iba určenie výšky sumy na vrátenie. Vymedzenie skutku ako výsledku posúdenia predbežnej otázky nemôže byť podľa neho súčasťou výroku rozhodnutia. V tomto prípade ide o predbežnú otázku, ktorú posudzoval Úrad pre verejné obstarávanie ako príslušný orgán. Predmetné posúdenie zo strany Úradu pre verejné obstarávanie je obsahom protokolu, pričom správny orgán rozhodujúci podľa § 27a ods. 5 v spojení s § 27a ods. 3 písm. b) zákona o pomoci a podpore je obsahom protokolu viazaný.

21. Doplnil, že krajský súd nezohľadnil ustálenú judikatúru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky týkajúcu sa nemožnosti zahrnúť posúdenie predbežnej otázky do výroku rozhodnutia (napr. v rozsudku 32/2009 zo dňa 23.09.2009 alebo v uznesení č. k. 5 Obdo 44/2011 zo dňa 13.01.2012) a tiež vo vzťahu k potrebe rešpektovať súlad s európskym právom vrátane judikatúry Súdneho dvora EÚ (napr. č. k. 6Sžf/11/2013 zo dňa 28.11.2012, č. k. 8Sžf/11/2012 dňa 21.02.2013, č. k. 8Sžf/12/2012 zo dňa 21.02.2013, č. k. 8Sžf/61/2012 zo dňa 26.09.2013, č. k. 8Sžf/43/2015 zo dňa 30.11.2017).

22. Sťažovateľ ďalej namietal, že v posudzovanom prípade nejde o prípad správneho trestania. Odkázal na Nariadenie Rady (ES) č. 1083/2006 z 11. 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“) a na judikatúru Súdneho dvora Európskej únie (ďalej len „SD EÚ“), podľa ktorých ide o správne opatrenie. Správny orgán v tomto prípade nerozhoduje o uložení pokuty, ale o vrátení poskytnutého príspevku alebo jeho časti. Citoval rozsudok SD EÚ z 26. mája 2016 vo veci Județul Neam? (C-260/14), Județul Bacău (C-261/14)/ Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, podľa ktorého „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.“

23. V tejto súvislosti doplnil, že aj podľa § 27a zákona o pomoci a podpore nejde o prípad, kedy by sa ukladala pokuta, ale rozhoduje sa o výške sumy na vrátenie, čo v súlade s judikatúrou Súdneho dvora treba považovať za správne opatrenie. Podľa sťažovateľa preto potom výroky oboch rozhodnutí správne obsahujú určenie povinnosti vrátenia finančných prostriedkov, sumy na vrátenie ako súčasť rozhodnutia vo veci, uvedenie ustanovení príslušného právneho predpisu, podľa ktorého sa rozhodlo, ako aj lehotu na splnenie určenej povinnosti.

24. K námietke, že výrok neobsahuje presný popis Protokolu, sťažovateľ uviedol, že v rámci predmetného projektu bol vydaný len jeden protokol, pričom číslo a dátum spisania sú uvedené v

odôvodneniach oboch rozhodnutí. Vymedzenie protokolu v odôvodnení ako skutočnosti, ktorá bola podkladom pre rozhodnutie, je podľa neho v súlade s § 47 ods. 3 Správneho poriadku. Rovnako uviedol, že opis výsledku kontroly podľa protokolu má byť uvedený v odôvodnení.

25. K odôvodneniu rozhodnutí sťažovateľ poukázal na bod 57 rozsudku, keď podľa neho nie je zrejmé, v čom mali odôvodnenia prvostupňového rozhodnutia a druhostupňového rozhodnutia nekorešpondovať s výrokmi oboch rozhodnutí. Krajský súd na žiadny konkrétny nesúlad v tomto ohľade nepoukázal.

26. K namietanej absencii správnej úvahy sťažovateľ reagoval, že podľa jeho názoru je správna úvaha pri odôvodneniach oboch rozhodnutí zrejmá a obe rozhodnutia v odôvodneniach dostatočným spôsobom postupne rozvíjajú dôvody, pre ktoré má dôjsť k vráteniu finančných prostriedkov. Pokiaľ ide o správnu úvahu v rámci druhostupňového rozhodnutia, pôvodný žalovaný v jednotlivých bodoch jeho odôvodnenia popisuje skutkový a právny stav. V rámci popisu skutkového a právneho stavu poukazuje na vykonanie administratívnej kontroly podľa § 24c až § 24e zákona o pomoci a podpore, následné postupy týkajúce sa nezrovnalostí a podanie podnetu na Úrad pre verejné obstarávanie v súlade s § 25 ods. 2 zákona o pomoci a podpore. Z odôvodnenia druhostupňového rozhodnutia je zrejmé, že v prípade sumy 1 453 069,78 € ide 1,5-násobok sumy neoprávnených výdavkov vo výške 968 713,19 €, ktorá bola uvedená v žiadosti o vrátenie a ktorá sa uvádza v bode 7 odôvodnenia druhostupňového rozhodnutia. Pokiaľ ide o prvostupňové rozhodnutie, správna úvaha je podľa sťažovateľa v jeho odôvodnení dôsledným spôsobom rozvíjaná postupne, a to uvedením skutočností, ktoré boli podkladom pre rozhodnutie, popisom skutkového a právneho stavu, v rámci ktorého sa uvádza, akými úvahami bol Úrad vlády Slovenskej republiky pri hodnotení dôkazov a použití právnych predpisov vedený, ako aj reagovaním na skutočnosti uvádzané účastníkom konania vo vyjadrení z 12. marca 2018.

27. Nesúhlasil ani s konštatovaním krajského súdu, že z odôvodnenia rozhodnutia podľa názoru súdu nie je zrejmé stanovisko pôvodného žalovaného k zisteným dôkazom. Obe rozhodnutia dostatočným spôsobom podľa sťažovateľa rozvíjajú to, akým spôsobom sa pôvodný žalovaný s dôkazmi vysporiadal, vrátane protokolu. Obe rozhodnutia zohľadňujú skutočnosť, že protokol je pre správny orgán záväzný a že na základe § 27a ods. 5 v spojení s § 27a ods. 3 písm. b) zákona o pomoci a podpore rozhoduje správny orgán len o výške sumy na vrátenie.

28. K záveru správneho súdu o absencii výpočtu sumy, ktorú mal žalobca vrátiť, sťažovateľ poukázal na to, že z odôvodnenia druhostupňového rozhodnutia je zrejmé, že v prípade sumy 1 453 069,78 € ide o 1,5-násobok sumy neoprávnených výdavkov vo výške 968 713,19€, ktorá bola uvedená v žiadosti o vrátenie a ktorá sa uvádza v bode 7 odôvodnenia druhostupňového rozhodnutia. Predmetný výpočet je zrejmý aj z odôvodnenia prvostupňového rozhodnutia, v ktorom sa poukazuje na výšku sumy uvedenej v žiadosti o vrátenie - 968 713,19 €, na príslušné ustanovenia 27a zákona o pomoci a podpore a na to, že bolo rozhodnuté o vrátení sumy 1 453 069,78 € ako násobku sumy uvedenej v žiadosti o vrátenie, keďže táto je podľa odôvodnenia prvostupňového rozhodnutia „menšia ako 100 % poskytnutého príspevku, resp. jeho časti na predmet zákazky, teda celkovej sumy čerpania výdavkov na predmet zákazky, ktorá bola 4 345 377,28 EUR“.

29. Porušenie zákona o verejnom obstarávaní podľa názoru sťažovateľa vyplýva z protokolu, ktorý vydal Úrad pre verejné obstarávanie dňa 1. apríla 2015 a Úrad vlády Slovenskej republiky bol týmito závermi viazaný. Námietka žalobcu, že nie je daná existencia dôvodov, na základe ktorých by malo dôjsť k vráteniu finančných prostriedkov, tak bola vzhľadom na výsledky protokolu neopodstatnená. Vzhľadom na viazanosť pôvodného žalovaného výsledkami protokolu, nebolo možné súhlasiť s námietkou žalobcu, že nebol spoľahlivo zistený skutkový stav.

30. Na záver sťažovateľ argumentoval, že podľa jeho názoru sú obe rozhodnutia zrozumiteľné, odôvodnené a preskúmateľné. Poukázal na ustálenú rozhodovaciu činnosť Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, podľa ktorej orgán vydávajúci rozhodnutie nemusí odpovedať na všetky otázky nastolené účastníkom konania, ale iba na také argumenty, ktoré sú pre rozhodnutie rozhodujúce, resp. majú pre vec podstatný význam (napr. rozhodnutie č. k. 2Obo/4/2019 zo dňa 30.04.2020, č. k. 5Obo/21/2018 zo dňa 23.05.2019, č. k. 2Cdo/68/2017 zo dňa 31.01.2019, č. k. 5Cdo/44/2015 zo dňa 12.07.2017). Doplnil, že správny súd prvostupňové rozhodnutie nepodrobil žiadnemu skúmaniu tak, ako je tomu v rámci bodov 49 až 60 rozsudku vo vzťahu k druhostupňovému rozhodnutiu, a preto nie sú zrejmé dôvody vo vzťahu k zrušeniu prvostupňového rozhodnutia. V časti týkajúcej sa zrušenia

prvostupňového rozhodnutia preto považuje napádaný rozsudok za absolútne nepreskúmateľný pre nezrozumiteľnosť a nedostatok dôvodov.

31. Návrh na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti sťažovateľ odôvodnil tým, že môže dôjsť k existencii dvoch rôznych rozhodnutí v tej istej veci.

32. Žalobca vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti uviedol, že právnenému predchodcovi sťažovateľa bolo zo strany správneho súdu riadnym a dostatočným spôsobom umožnené vyjadriť sa k podstatným a rozhodujúcim skutkovým tvrdeniam, označiť alebo predložiť dôkazy na ich preukázanie, a využiť tak všetky procesné oprávnenia v zmysle príslušných ustanovení SSP. Toto porušenie považoval za domnelé, keďže sťažovateľ podľa jeho názoru žiadnym spôsobom nešpecifikoval porušenie svojich procesných práv, rovnako ich intenzitu a následok. Doplnil, že rozsudok správneho súdu považuje za riadne odôvodnený a rovnako nepovažoval za dôvodnú námietku o odklone od ustálenej judikatúry, keď sám správny súd citoval rozhodnutia kasačného súdu. Žiadal kasačnú sťažnosť zamietnuť.

33. Správny súd vydal dňa 25. júna 2021 opravné uznesenie č. k. 1S/143/2020 - 175 a dňa 30. júla 2021 opravné uznesenie č. k. 1S/143/2020 - 180, ktorými opravil záhlavie napadnutého rozsudku tak, že ako žalovaného uviedol Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky.

34. Po predložení veci Najvyššiemu správnenému 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 rozsudku pod pôvodnou spisovou značkou.

V.

Posúdenie kasačného súdu

35. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP) po tom, čo zistil, že kasačná sťažnosť bola podaná riadne a včas (§ 443 SSP a § 444 SSP), oprávnenou osobou (§ 442 SSP), smeruje proti rozhodnutiu, proti ktorému je prípustná (§ 439 SSP), má predpísané náležitosti (§ 445 ods. 1 SSP a § 57 SSP), preskúmal napadnutý rozsudok z dôvodov a v rozsahu uvedenom v podanej kasačnej sťažnosti (§ 440 SSP, § 441 SSP a § 453 SSP) a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť je nedôvodná.

36. Na základe podanej kasačnej sťažnosti bol najvyšší správny súd vyzvaný na posúdenie otázky, (i) či bol sťažovateľ opomenutý účastník konania (a v tejto súvislosti či mu bolo znemožnené uskutočniť procesné práva účastníka konania, (ii) či uloženie povinnosti podľa § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore je možné považovať za sankciu uloženú v rámci správneho trestania (a s tým súvisiace požiadavky na výrok rozhodnutia), (iii) aký charakter má protokol o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní vydávaný Úradom pre verejné obstarávanie ako podklad pre rozhodnutie podľa § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore (s tým súvisiaca požiadavka na odôvodnenie tohto rozhodnutia).

V.A K postaveniu sťažovateľa

37. Sťažovateľ podal kasačnú sťažnosť ako opomenutý účastník konania, pretože tvrdil, že s ním správny súd nekonal a neposlal mu napádaný rozsudok. Namietal tiež, že mu z toho dôvodu bolo nesprávnym procesným postupom súdu znemožnené uskutočniť procesné práva účastníka konania, a to podať vyjadrenie k veci.

38. Kasačný súd v tejto súvislosti zo skutkového hľadiska ustálil, že Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky sa s účinnosťou odo dňa 1. októbra 2020 stalo právnym nástupcom Úradu vlády Slovenskej republiky a týmto dátumom vstúpilo do jeho práv, povinností a kompetencií súvisiacich s týmto súdnym konaním. Správny súd vydal v preskúmvanej veci rozsudok dňa 15. októbra 2020, pričom v záhlaví tohto rozsudku uviedol ako žalovaného Úrad vlády Slovenskej republiky a tomu aj rozsudok doručil dňa 9. novembra 2020. Ministerstvu rozsudok v tom čase nedoručoval. Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky podalo kasačnú sťažnosť opomenutého účastníka dňa 21. decembra 2020. Dňa 25. júna 2021

vydal správny súd opravné uznesenie č. k. 1S/143/2020 - 175, v ktorom už ako žalovaného uviedol Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky a rozsudok zo dňa 15. októbra 2020 mu spolu s opravným uznesením doručil dňa 13. júla 2021.

39. Podľa § 452 ods. 1 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) na konanie na kasačnom súde sa primerane použijú ustanovenia druhej časti tohto zákona, ak tento zákon neustanovuje inak.

40. Podľa § 180 ods. 1 SSP žalovaným je orgán verejnej správy, ktorý rozhodol o riadnom opravnom prostriedku, ak je žalobcom fyzická osoba alebo právnická osoba. Ak osobitný predpis nepripúšťa riadny opravný prostriedok, žalovaným je orgán verejnej správy, ktorý vydal rozhodnutie alebo opatrenie.

41. Podľa § 180 ods. 3 SSP namiesto orgánu verejnej správy podľa odsekov 1 a 2 je žalovaným ten orgán verejnej správy, na ktorý prešla rozhodovacia pôsobnosť orgánu podľa odsekov 1 a 2.

42. Podľa § 143 SSP správny súd kedykoľvek aj bez návrhu opraví v rozsudku chyby v písaní a počítaní, ako aj iné zrejme nesprávnosti. O oprave vydá opravné uznesenie, ktoré doručí osobám uvedeným v § 142 ods. 1.

43. V zmysle § 180 ods. 3 SSP dochádza k zmene žalovaného (k zmene pasívnej procesnej legitimácie) priamo zo zákona. O zmene v pozícii žalovaného tak nerozhoduje správny súd, ale dňom zmeny rozhodovacej pôsobnosti vstupuje do postavenia žalovaného nástupnícky orgán. Uvedený záver kasačného súdu podporuje aj odborná literatúra, podľa ktorej v prípade, ak k zmene spôsobenej prechodom pôsobnosti na iný orgán verejnej správy dôjde po podaní správnej žaloby, správny súd uvedenú zmenu zoberie na vedomie konkludentne tak, že bez ďalšieho koná s orgánom verejnej správy, na ktorý pôsobnosť prešla, pričom procesné rozhodnutie o tejto zmene nevydáva (BARICOVÁ, J.; FEČÍK, M.; ŠTEVČEK, M.; FILOVÁ, A. a kol.: Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2018, str. 895).

44. Správny súd mal teda povinnosť konať s Ministerstvom investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky odo dňa 1. októbra 2020 ako so žalovaným, uviesť ho v záhlaví rozsudku a rozsudok mu aj doručiť. Zároveň je v tejto súvislosti potrebné uviesť, že Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky sa stalo odo dňa 1. októbra 2020 účastníkom súdneho konania v pozícii žalovaného a nemožno o ňom uvažovať ako o opomenutom účastníkovi súdneho konania, keďže do tejto pozície vstúpilo priamo zo zákona.

45. Ak teda nastala situácia, že správny súd v rozpore so zákonom účastníkovi konania - žalovanému - Ministerstvu investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky - sťažovateľovi nedoručil rozsudok vo veci samej zo dňa 15. októbra 2020, nepostavil ho do pozície opomenutého účastníka konania ale do pozície účastníka konania, ktorému nebol rozsudok v rozpore s § 142 ods. 1 SSP doručený. Rozsudok tak ani nemohol nadobudnúť právoplatnosť (§ 145 ods. 1 SSP), keďže nebol účastníkovi konania doručený. Uvedené malo aj ten následok, že sťažovateľovi nezačala plynúť lehota na podanie kasačnej sťažnosti, keďže táto sa u známeho účastníka odvíja od okamihu doručenia rozhodnutia správneho súdu (§ 443 ods. 1 SSP).

46. V zmysle uvedeného preto kasačnú sťažnosť sťažovateľa - žalovaného, kasačný súd nevyhodnotil ako kasačnú sťažnosť opomenutého účastníka konania, ale ako kasačnú sťažnosť účastníka konania, ktorú podal predčasne, keďže kasačná sťažnosť bola správne súdu doručená dňa 21. decembra 2020 a rozsudok spolu s opravným uznesením bol sťažovateľovi doručený až 13. júla 2021. Uvedené by bolo podľa § 459 písm. c) SSP dôvodom na odmietnutie kasačnej sťažnosti ako predčasne podanej, teda podanej proti rozhodnutiu, proti ktorému nie je prípustná (neprávoplatné rozhodnutie).

47. Zároveň však vzhľadom na to, že kasačný súd o odmietnutí kasačnej sťažnosti nerozhodol do dňa 13. júla 2021, kedy správny súd rozsudok opravil a poslal ho žalovanému, rozsudok správneho súdu jeho doručením nadobudol právoplatnosť a stal sa spôsobilým predmetom prieskumu v kasačnom konaní. Od tohoto dátumu je preto potrebné na kasačnú sťažnosť sťažovateľa hľadieť ako na včas a riadne podanú účastníkom konania a kasačný súd ju už nemôže odmietnuť z dôvodu predčasného podania. Keďže kasačný súd nevzhliadal iné dôvody na odmietnutie kasačnej sťažnosti sťažovateľa a kasačná sťažnosť riadne obsahuje vecné kasačné dôvody, meritórne ju prejednal.

48. V kontexte vyššie uvedeného (bod 44 a 45) kasačný súd potom posúdil aj námietku sťažovateľa o porušení jeho procesných práv, že nemal možnosť podať vyjadrenie v konaní pred správnym súdom a uvedenej nevyhovel. Keďže sa sťažovateľ dňa 1. októbra 2020 stal ex lege účastníkom konania a vstúpil do pozície žalovaného, bolo jeho právom podať k podanej žalobe vyjadrenie, pričom nebolo

povinnosťou správneho súdu ho na vyjadrenie vyzývať a správny súd mu ani žiadnym svojím úkon v podaní vyjadrenia nezamedzil. Z toho dôvodu kasačný súd nevzhliadol zásah do procesných práv sťažovateľa, keď mu nebolo znemožnené uskutočniť procesné práva účastníka konania a tieto neboli znemožnené ani pôvodnému žalovanému, s ktorým správny súd riadne počas celého správneho súdneho konania konal.

V.B K povahe konania podľa § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore

49. 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.

50. 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).

51. Kľúčovou otázkou, ktorá pred kasačným súdom v súvislosti s výkladom ustanovenia § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore stála, bolo, či povinnosť vrátiť jeden a pol násobok sumy uvedenej v žiadosti o vrátenie je sankciou a teda či jej uloženie je správnym trestaním.

52. 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 prijemcovi 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.

53. 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 Neam*, 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.

54. 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.

55. Z hľadiska kontextu ide v prejednáwanej problematike o prípady týkajúce sa čerpania finančných prostriedkov z európskych fondov (v preskúvanom 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 neoprávnené 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.

56. 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.

57. 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.

58. 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 neoprávnené 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.

59. 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).

60. 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).

61. 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).

62. 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).

63. 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 vyšetrowanie 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.

64. 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, Judeşul Neam? a Judeşul Bacău, C-260/14 a C-261/14, EU:C:2016:360, bod 50 a citovaná judikatúra).

65. 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.

66. 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 968 713,19 €, žalobca bol zaviazaný vrátiť 1 453 069,78 €). 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 stotožňuje so záverom správneho súdu, že v prejednanom prípade šlo zo strany sťažovateľa ako aj prvostupňového orgánu o uloženie sankcie žalobcovi v rámci správneho trestania.

67. 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.“

68. 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 vyslovuje týka finančnej opravy - povinnosti vrátiť neoprávnene získanú výhodu podľa čl. 98 ods. 2 Nariadenia č. 1083/2006, ktoré nemôže byť sankciou.

69. Vzhľadom na to, že podľa ustanovenia § 27a ods. 5 zákona o pomoci a 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.

70. Ak teda má rozhodnutie podľa § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore v prejednávanvej veci povahu rozhodovania o sankcii, vo výroku tohto rozhodnutia musí byť vymedzený aj skutok, za ktorý sa sankcia ukladá. Opis skutku je pritom potrebné vymedziť jasne, zrozumiteľne a nezameniteľne. Ak výrok sankčného rozhodnutia takýto výrok neobsahuje, je dané rozhodnutie nepreskúmateľné a teda i nezákonné (napr. rozsudok Najvyššieho súdu SR sp.zn. 8Sžk/2/2019 z 20. augusta 2020).

71. Podľa správneho súdu malo byť vo výroku prvostupňového rozhodnutia uvedené o porušení akých konkrétnych pravidiel a postupov verejného obstarávania šlo a mal byť presne označený protokol, z ktorého toto rozhodnutie vychádzalo. S uvedeným záverom správneho súdu možno súhlasiť len čiastočne.

72. Podľa ustanovenia § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore už príslušný orgán totiž neposudzuje otázku porušenia pravidiel a postupov verejného obstarávania, ale len koná na základe podnetu Úradu pre verejné obstarávanie a na základe jeho záverov o porušení pravidiel a postupov verejného obstarávania. Z toho dôvodu nemohol kasačný súd súhlasiť so záverom správneho súdu, že vo výroku rozhodnutia podľa § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore, ak ide o sankciu, musí byť uvedené aké konkrétne povinnosti pri verejnom obstarávaní boli porušené. Na druhej strane sa však kasačný súd stotožnil so záverom správneho súdu, že je nevyhnutné, aby nedošlo k zameneniu skutku, ak je vo výroku odkaz na protokol, aby ten bol presne označený, keďže rozhodnutie z neho vychádzalo. Nepostačuje, aby správny orgán len všeobecne vo výroku uviedol, že konal na základe protokolu, bez jeho bližšieho označenia. Ten bol v preskúmaných rozhodnutiach uvedený iba v odôvodnení, čo vzhľadom na sankčný charakter rozhodnutia a významnosť protokolu ako podkladu pre samotné rozhodnutie, považoval aj kasačný súd za porušenie povinnosti pre jednoznačný a nezameniteľný výrok sankčného rozhodnutia. Uvedené je nevyhnutné z toho dôvodu, že v súvislosti s jedným finančným príspevkom u jedného prijímateľa môžu byť vykonané viaceré kontroly a vypracované viaceré protokoly týkajúce sa jednotlivých verejných obstarávaní, a preto ak sa vo výroku odkaz na protokol nachádza, ten musí byť jasne a presne označený.

73. Z toho dôvodu kasačný súd vyhodnotil námietku sťažovateľa o tom, že rozhodnutie nemalo sankčný charakter a teda sa na neho nevzťahovala požiadavka jednoznačnosti výroku rozhodnutia, za nedôvodnú. Hoci kasačný súd neprisvedčil záveru správneho súdu o povinnosti vo výroku uviesť porušenie pravidiel verejného obstarávania, absenciu presného vymedzenia protokolu považoval za kľúčovú a preto so záverom správneho súdu o potrebe zrušenia napádaných rozhodnutí súhlasil.

V.C K povahe protokolu o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní

74. Ustanovenie § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore, ktoré upravuje právomoc správneho orgánu uložiť povinnosť vrátiť jeden a pol násobok sumy uvedenej v žiadosti, vyslovene uvádza, že tento „na základe podnetu“ „rozhodne o vrátení“. V rámci tejto právomoci zákon neupravuje právo alebo povinnosť príslušného orgánu posudzovať závery Úradu pre verejné obstarávanie, ktorý mu dal podnet.

75. Z kontextu celého znenia § 27a zákona o pomoci a podpore vyplýva, že riadiaci orgán síce môže prijímateľovi zaslať výzvu na vrátenie sumy, ktorú vyhodnotil ako nezrovnalosť, ale v prípade, že tento na základe výzvy sumu nevráti, nemá kompetenciu vydať autoritatívne rozhodnutie, ktorým by mu túto povinnosť uložil a bolo by zároveň exekučným titulom. Podľa § 27a ods. 2 zákona o pomoci a podpore sa musí obrátiť na Úrad pre verejné obstarávanie, ako špecializovaný orgán zodpovedný za kontrolu v oblasti verejného obstarávania (§ 137 ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní), ktorý ak zistí nezrovnalosť, buď autoritatívne uloží prijímateľovi pokutu alebo vydá protokol, v ktorom porušenie pravidiel verejného obstarávania konštatuje. Následne musí podľa § 27a ods. 3 zákona o pomoci a podpore podať podnet na konanie podľa § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore.

76. V tejto súvislosti kasačný súd poukazuje na to, že podľa ustálenej rozhodovacej činnosti protokol o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní nie je samostatne preskúmateľným aktom. Ako už kasačný súd uviedol v rozhodnutí Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6 Sžfk 15/2018 zo dňa 25. apríla 2018, publikované v Zbierke stanovísk Najvyššieho súdu a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky pod R 53/2018 „Protokol o výsledku dodržiavania zákona č. 25/2006 Z.z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ako i zápisnica o jeho prerokovaní v prípade, ak kontrolovanému subjektu neukladajú práva a povinnosti, sú iba podkladovým materiálom pre prípadné rozhodnutie o uložení sankcie za spáchanie správneho deliktu na úseku verejného obstarávania (§ 149 citovaného zákona). Tieto správne akty nie sú spôsobilé zasiahnuť do práv a povinností kontrolovaného subjektu, pretože majú iba predbežnú povahu, a preto nepodliehajú súdnemu prieskumu. Až v prípade, ak správny orgán zvolí na základe zistení z kontroly zákonom predpísaný postup (podľa § 27a zákona č. 528/2008 Z.z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva v znení neskorších predpisov) a vyvodí z kontrolných zistení pre žalobcu sankčný postih, bude rozhodnutie o uložení pokuty ako aj postup správneho orgánu tomuto rozhodnutiu predchádzajúci, preskúmateľný súdom, pretože až týmto rozhodnutím dôjde k zásahu do práv a povinností žalobcu.“

77. Po vydaní protokolu podľa § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore už príslušný orgán nevykonáva posudzovanie otázky porušenia pravidiel verejného obstarávania, ale iba rozhodne o povinnosti vrátiť jeden a pol násobok sumy uvedenej v žiadosti. Závery uvedené v protokole tak už príslušný orgán neposudzuje a nekontroluje, teda v tomto smere nerealizuje správnu úvahu. Tak žalovaný, ako ani prvostupňový správny orgán potom nemohli autonómne posudzovať to, či zo strany sťažovateľa došlo k porušeniu právnej úpravy na úseku verejného obstarávania. Tento záver sa odvíja nielen od toho, že by tým vstúpili do zákonných právomocí iného orgánu verejnej správy (t. j. Úradu pre verejné obstarávanie), ale najmä od toho, že by sa tak dialo v čase, kedy bola otázka nezákonnosti postupu (v rámci verejného obstarávania) už príslušným orgánom verejnej správy s konečnými účinkami ustálená, a to práve v podobe vydania predmetného protokolu orgánom na to určeným. Ak by zákonodarca predpokladal, že riadiaci orgán bude sám posudzovať porušovanie predpisov na úseku verejného obstarávania, je nesporné, že by nevytvoril procesný postup, v rámci ktorého by zveril posúdenie týchto odborných otázok najskôr na to odborne spôsobilému orgánu, pričom na jeho zistenia (protokol) naviazal povinnosť podania podnetu práve týmto osobitným orgánom podľa § 27a ods. 5 zákona o pomoci. Rovnako, ak by mal porušenie pravidiel verejného obstarávania posudzovať priamo riadiaci orgán, vytvorila by sa dvojkol'ajnosť posudzovania týchto otázok a - okrem iných - by mohlo dôjsť k porušeniu princípu právnej istoty.

78. Rozhodujúci orgán podľa § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore tak koná jedine na základe podkladu, ktorý mu predložil špecializovaný orgán v oblasti verejného obstarávania, pričom len tento robí záver o porušení pravidiel verejného obstarávania a preto je jeho záver potrebné považovať za záväzný podklad pre vydanie rozhodnutia podľa § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore.

79. Protokol Úradu pre verejné obstarávanie preto vyhodnotil kasačný súd ako podkladové opatrenie podľa § 27 SSP. Za skôr vydané rozhodnutie alebo opatrenie orgánu verejnej správy sa podľa právnej teórie považuje také opatrenie, (i) ktoré nie je samostatne správnym súdom preskúmateľné, (ii) z ktorého vychádza žalobou napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie, a (iii) ktoré je pre žalobou napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie záväzné (Správny súdny poriadok, 1. vydanie, 2017, BARICOVÁ, FEČÍK, ŠTEVČEK, FILOVÁ A KOL., str. 210).

80. V zmysle uvedeného, ak má prijímateľ záujem o preskúmanie protokolu (podkladového opatrenia), tento môže byť preskúmaný až s rozhodnutím podľa § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore v súlade s § 27 SSP. V tejto súvislosti kasačný súd dopĺňa, že podkladové opatrenie nepreskúmava správny súd ex offio, ale len na výslovný návrh dotknutého subjektu a účastníkom konania je potom aj Úrad pre verejné obstarávanie (§ 32 ods. 1 písm. c) v spojení s § 27 ods. 1 SSP).

81. Vzhľadom na záver kasačného súdu o povahe protokolu ako záväzného podkladového opatrenia potom kasačný súd vyhodnocoval aj námietku sťažovateľa týkajúcu sa odôvodnenia napadnutého rozhodnutia ako aj prvostupňového rozhodnutia. Vzhľadom na to, že nebolo povinnosťou žalovaného ako ani prvostupňového orgánu vykonávať samostatné posúdenie porušenia pravidiel verejného obstarávania, správna úvaha pri odôvodneniach oboch rozhodnutí je podľa kasačného súdu dostatočná, jasne odôvodňuje povinnosť vrátiť finančné prostriedky ako aj opisuje predchádzajúce konanie a podklady, z ktorých rozhodnutia vychádzali.

V.D Návrh na priznanie odkladného účinku

82. Kasačný súd pri posudzovaní dôvodnosti návrhu sťažovateľa dospel k záveru, že nie sú splnené zákonné predpoklady na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti. Rozhodnutie kasačného súdu o priznaní odkladného účinku kasačnej sťažnosti je potrebné považovať za výnimočné rozhodnutie. Výnimočnosť tohto procesného úkonu správneho súdu spočíva v tom, že takýmto pôsobením súdnej moci sa paralyzujú účinky právoplatného rozhodnutia krajského súdu.

83. Procesným predpokladom rozhodnutia o priznaní odkladného účinku kasačnej sťažnosti je návrh účastníka, z ktorého musí vyplývať, že právnymi následkami napadnutého rozhodnutia krajského súdu by hrozila závažná ujma a priznanie odkladného účinku by nebolo v rozpore s verejným záujmom. Dôkazy k tomuto tvrdeniu však musí predložiť účastník konania, ktorý tento návrh podáva.

84. Návrh sťažovateľa na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti neobsahuje žiadne dôkazy na preukázanie hrozby závažnej ujmy a ani z administratívneho, resp. súdneho spisu hrozba závažnej ujmy z dôvodu nastúpenia právnych následkov napadnutého rozhodnutia krajského súdu nevyplýva. Tento návrh odôvodnil v podstate tým, že môže dôjsť k duplicitě rozhodnutí. Správny súd nepovažuje okolnosti, na ktoré v návrhu na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti sťažovateľ poukázal, za také, ktoré by zakladali dôvody prípadnej hrozby závažnej ujmy. Skutočnosť, že sa má správny orgán riadiť právnym názorom zrušujúceho rozhodnutia správneho súdu (voči ktorému podáva kasačnú sťažnosť, čím zákonite dáva najavo svoj nesúhlas s tam vyjadrenými závermi) sama o sebe nepredstavuje hrozbu závažnej ujmy. V opačnom prípade by boli dôvody pre priznanie odkladného účinku dané vždy podaním kasačnej sťažnosti žalovaným správnym orgánom.

85. Preto návrh na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti v zmysle ustanovenia § 447 ods. 2 SSP v spojení s ustanovením § 188 SSP zamietol.

VI.

Záver

86. Kasačný súd, poukazujúc na vyššie uvedené konštatuje, že správny súd v zásadných otázkach správne právne posúdil vec a svoje rozhodnutie dostatočne a presvedčivo odôvodnil. Dospel preto k záveru, že kasačnú sťažnosť je potrebné podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietnuť.

87. Na záver kasačný súd dodáva, že úlohou kasačného súdu bolo primárne posúdiť dôvodnosť kasačnej sťažnosti, podanej proti rozsudku krajského súdu, ktorým bola konštatovaná nepreskúmateľnosť rozhodnutí správnych orgánov. V tomto štádiu konania kasačnému súdu

neprináleží vysporiadavať sa s ostatnými, doposiaľ krajským súdom neposudzovanými meritórnymi námietkami žalobcu, uplatnenými v správnej žalobe.

88. O náhrade trov kasačného konania kasačný súd rozhodol tak, že neúspešnému sťažovateľovi ich náhradu podľa § 467 ods. 1 SSP v spojení s § 167 SSP nepriznal. Úspešnému žalobcovi voči sťažovateľovi priznal právo na náhradu trov kasačného konania v plnom rozsahu, pričom o výške náhrady bude rozhodnuté v zmysle § 175 ods. 2 SSP.

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

Poučenie :

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.