

Súd: Správny súd v Bratislave  
Spisová značka: BA-6S/15/2022  
Identifikačné číslo súdneho spisu: 1022200084  
Dátum vydania rozhodnutia: 05. 06. 2025  
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Dana Jelinková Dudzíková  
ECLI: ECLI:SK:SpSBA:2025:1022200084.3

## ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Správny súd v Bratislave v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Dany Jelinkovej Dudzíkovej, LL.M. (sudca spravodajca) a členiek senátu JUDr. Ingridy Hudecovej a JUDr. Daniely Uhríkovej, v právnej veci žalobcu: Obec Selice, Sovietskej armády 1131, 925 72 Selice, IČO: 00 306 151, právne zastúpený: inLEGAL s.r.o., Kamenárska 17A, 821 04 Bratislava – mestská časť Ružinov, IČO: 52 645 991, proti žalovanému: Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, Námestie Ľ. Štúra 1, 812 35 Bratislava, IČO: 42 181 810, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného číslo 7118/2021-9.1 (13/2021-rozkl.) zo dňa 30.12.2021, takto

### rozhodol:

I. Správny súd v Bratislave z r u š u j e rozhodnutie žalovaného Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky, ministra životného prostredia Slovenskej republiky, číslo 7118/2021-9.1 (13/2021-rozkl.) zo dňa 30.12.2021 ako aj rozhodnutie Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky, Sekcie environmentálnych programov a projektov, číslo konania 1057/2021-7. (1834/2020-7.), číslo záznamu 2659/2021 zo dňa 19.01.2021 a v e c v r a c i a orgánu verejnej správy prvého stupňa na ďalšie konanie.

II. Súd p r i z n á v a žalobcovi voči žalovanému právo na úplnú náhradu trov konania.

### o d ô v o d n e n i e :

I.

Priebeh administratívneho konania

1. Žalovaný uzavrel dňa 05.12.2014 ako poskytovateľ so žalobcom ako prijímateľom Zmluvu o poskytnutí nenávratného finančného príspevku č. 169/1.2 MP/2014 v znení Dodatkov č. 1 a č. 2 (ďalej len „Zmluva o NFP“), ktorej neoddeliteľnou súčasťou je Príloha č. 1 Všeobecné zmluvné podmienky k Zmluve o NFP (ďalej len „VZP“). Na základe Zmluvy o NFP sa žalovaný zaviazal poskytnúť žalobcovi nenávratný finančný príspevok maximálne do výšky 6 062 744,64 EUR na projekt „ČOV a kanalizácia Selice“, kód ITMS: 24110110203 (ďalej aj ako „projekt“). Intenzita pomoci (zo zdrojov EÚ a zdrojov štátneho rozpočtu) v zmysle Zmluvy o NFP predstavovala 95 % celkových oprávnených výdavkov projektu, pričom výška spolufinancovania projektu zo strany žalobcu bola 5% z celkových oprávnených výdavkov projektu. Na základe verejného obstarávania na uskutočnenie stavebných prác na predmet zákazky „ČOV a kanalizácia Selice“, uverejnenej v Úradnom vestníku Európskej únie č. 2014/S 118 dňa 21.06.2014 pod značkou 208633 a vo Vestníku verejného obstarávania č. 117/2014 dňa 18.06.2014 pod značkou 11294-MSP, bola medzi žalobcom a úspešným uchádzačom dňa 14.07.2015 uzavretá Zmluva o dielo č. RZ-09-07- 2014 s výslednou cenou na predmet zákazky vo výške 5 557 974,60 EUR bez DPH (tj. 6 669 569,52 EUR s DPH). Zmluvné strany dňa 30.10.2015 uzavreli Dodatok č. 1 k Zmluve o dielo č. RZ-09-07-2014, predmetom ktorého bola zmena ceny diela na 5 557 971,53 EUR bez DPH (t.j. 6 669 565,84 EUR s DPH). Dňa 05.12.2016 zmluvné strany uzatvorili ďalší dodatok, v rámci ktorého sa

zmluvné strany dohodli, že zhotoviteľ na stavbe „ČOV kanalizácia Selice“ zrealizuje práce navyiac, a to v rozsahu podľa Prílohy č. 1 k tomuto Dodatku z 05.12.2016 a cena za práce navyiac sa navýši. V zmysle Prílohy č. 1 k tomuto Dodatku bola cena za práce navyiac určená v sume 30 505,00 EUR bez DPH (t.j. 36 606,00 EUR s DPH). Žalobca za účelom financovania predmetného projektu predložil žalovanému spolu sedem žiadostí o platbu, z toho tri formou predfinancovania, tri formou zúčtovania predfinancovania a jednu záverečnú. Schválené celkové oprávnené výdavky na predmetnú zákazku v rámci jednotlivých žiadostí o platbu predložených žalobcom boli vo výške 6 381 836,46 EUR. Z uvedenej sumy, nenávratný finančný príspevok vyplatený poskytovateľom žalobcovi na túto zákazku bol vo výške 5 986 811,03 EUR.

2. Slovenská agentúra životného prostredia ako Sprostredkovateľský orgán pod riadiacim orgánom pre Operačný program Životné prostredie (ďalej len „SORO“) na základe žiadosti k predloženiu materiálov za účelom výkonu auditu č. A837 K4484, dňa 06.09.2016 a dňa 26.09.2016 odovzdal požadovanú dokumentáciu. Na základe zistení vládneho auditu č. A837 K4484 a na základe výsledkov administratívnej kontroly verejného obstarávania realizovanej po podpise zmluvy s úspešným uchádzačom vypracoval SORO Záznam z administratívnej kontroly verejného obstarávania zo dňa 30.11.2016. SORO v Zázname z administratívnej kontroly verejného obstarávania zo dňa 30.11.2016 identifikoval nasledovné porušenia ustanovení zákona č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o verejnom obstarávaní“):

a) Porušenie § 34 ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní na základe nejednoznačne opísaného predmetu zákazky a zároveň porušenie princípu transparentnosti podľa § 9 ods. 3 zákona o verejnom obstarávaní.

b) Porušenie § 42 ods. 1 a ods. 8 zákona o verejnom obstarávaní z dôvodu vyhodnocovania ponúk v rozpore s technickou špecifikáciou a zároveň porušenie princípu nediskriminácie a princípu transparentnosti podľa § 9 ods. 3 zákona o verejnom obstarávaní.

c) Porušenie § 42 ods. 9 zákona o verejnom obstarávaní z dôvodu vypracovania Zápisnice z vyhodnotenia ponúk po elektronickej aukcii bez obsiahnutia všetkých informácií podľa ustanovení zákona o verejnom obstarávaní a zároveň porušenie princípu transparentnosti podľa § 9 ods. 3 zákona o verejnom obstarávaní

d) Porušenie § 35 ods. 3 zákona o verejnom obstarávaní na základe nesprávneho stanovenia kritéria na vyhodnotenie ponúk a zároveň porušenie princípu hospodárnosti a efektívnosti podľa § 9 ods. 3 zákona o verejnom obstarávaní.

3. SORO v Zázname z administratívnej kontroly verejného obstarávania zo dňa 30.11.2016 zároveň uviedol, že na základe zistení vládneho auditu č. A837 K4484 týkajúcich sa porušenia pravidiel a postupov verejného obstarávania na stavebné práce pre projekt „ČOV a kanalizácia Selice“ určil finančnú opravu vo výške 25% na celú dotknutú zákazku a uviedol, že po doručení výsledku kontroly Úradu pre verejné obstarávanie (ďalej len „ÚVO“) v prípade potvrdenia zistení SORO, bude SORO finančnú opravu vo výške 25% aplikovať na všetky výdavky projektu súvisiace s overovaným verejným obstarávaním. Na základe vyššie uvedeného vystavil SORO Správu o zistenej nezrovnalosti č. N21602230/S01 a č. N21602231/O02 (pôvodná nezrovnalosť zaevidovaná pod č. N21602231/S01 bola aktualizovaná na nezrovnalosť č. N21602231/O02 z dôvodu opravy popisu nezrovnalostí). Listom č. 10669/2016 zo dňa 01.12.2016 zaslal SORO žalobcovi Záznam z administratívnej kontroly verejného obstarávania zo dňa 30.11.2016, Správu o zistenej nezrovnalosti č. N21602230/S01 a č. N21602231/O02 a informoval ho o skutočnosti, že požiada ÚVO o kontrolu verejného obstarávania pri zadávaní nadlimitnej zákazky na uskutočnenie stavebných prác po uzavretí zmluvy na predmet zákazky „ČOV a kanalizácia Selice“. SORO listom č. 10537/2016 zo dňa 29.11.2016 zaslal ÚVO žiadosť o vykonanie kontroly postupu verejného obstarávateľa - žalobcu pri zadávaní nadlimitnej zákazky na uskutočnenie stavebných prác po uzavretí zmluvy na predmet zákazky „ČOV a kanalizácia Selice“ zameranej na preskúmanie súladu predmetného verejného obstarávania so zákonom o verejnom obstarávaní.

4. ÚVO, v nadväznosti na podnet SORO (list č. 10537/2016 zo dňa 29.11.2016), vykonal v čase od 28.12.2016 do 28.03.2017 kontrolu postupu pri zadávaní nadlimitnej zákazky na uskutočnenie stavebných prác po uzavretí zmluvy na predmet zákazky „ČOV a kanalizácia Selice“ uverejnenej v Úradnom vestníku Európskej únie č. 2014/S 118 dňa 21.06.2014 pod značkou 208633 a vo Vestníku verejného obstarávania č. 117/2014 dňa 18.06.2014 pod značkou 11294-MSP. V nadväznosti na vykonanú kontrolu vyhotovil ÚVO Protokol o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní č. 23554-7000/2016-ODII/5 zo dňa 28.03.2017 (ďalej len „Protokol“), ktorý bol prerokovaný dňa 23.05.2017. ÚVO v zmysle Protokolu identifikoval pri zadávaní zákazky nasledovné zistenia, ktoré mohli mať, resp. mali vplyv na výsledok verejného obstarávania:

a) kontrolovaný postupoval v rozpore s § 34 ods. 1 v nadväznosti na § 9 ods. 3 zákona o verejnom obstarávaní, nakoľko predmet zákazky opísal v súťažných podkladoch nejednoznačne a neúplne. Kontrolná skupina mala za preukázané, že nejednoznačný a neúplný opis predmetu zákazky mohol odradiť potenciálnych záujemcov od predloženia ponúk v predmetnej zákazke a zároveň poukázala aj na tú skutočnosť, že 4 záujemcovia požiadali o vysvetlenie súťažných podkladov (technickej správy), t.j. celkovo 53 otázok a aj po vysvetlení zo strany kontrolovaného ostal predmet zákazky opísaný nejednoznačne a neúplne. Na základe uvedeného kontrolná skupina skonštatovala, že konanie kontrolovaného mohlo mať vplyv na výsledok verejného obstarávania.

b) kontrolovaný postupoval v rozpore s § 42 ods. 1 a 8 v nadväznosti na § 9 ods. 3 zákona o verejnom obstarávaní, keď vyhodnocoval ponuky v rozpore s technickou špecifikáciou a zároveň porušil princíp rovnakého zaobchádzania a princíp transparentnosti. Kontrolná skupina skonštatovala, že kontrolovaný vyhodnocoval ponuky v rozpore s technickou špecifikáciou, nakoľko úspešným uchádzačom sa stala spoločnosť REMOPEL, s.r.o. s ponukou, ktorá nespĺňala požiadavky na predmet zákazky stanovené kontrolovaným v súťažných podkladoch, t.j. v technickej správe a kontrolovaný uchádzačov nevyhlásil podľa § 42 ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní. Zároveň kontrolovaný porušil princíp rovnakého zaobchádzania a princíp transparentnosti. Na základe uvedeného kontrolná skupina skonštatovala, že uvedené konanie kontrolovaného malo vplyv na výsledok verejného obstarávania.

5. Na základe zistení identifikovaných ÚVO pri kontrole predmetného verejného obstarávania pri zadávaní nadlimitnej zákazky na uskutočnenie stavebných prác po uzavretí zmluvy na predmet zákazky „ČOV a kanalizácia Selice“ obsiahnutých v Protokole ÚVO zo dňa 28.03.2017 vykonal SORO opätovnú kontrolu verejného obstarávania, na základe ktorej vypracoval Záznam z administratívnej kontroly verejného obstarávania zo dňa 06.06.2017. V uvedenom Zázname z administratívnej kontroly verejného obstarávania zo dňa 06.06.2017 sa SORO stotožnil s dvomi zisteniami, ktoré mali alebo mohli mať vplyv na výsledok verejného obstarávania, a ktoré boli zároveň uvedené v Protokole ÚVO zo dňa 28.03.2017. SORO sa stotožnil so záverom kontroly uvedeným v Protokole ÚVO zo dňa 28.03.2017 a v zmysle zistení uvedených v Zázname z administratívnej kontroly verejného obstarávania zo dňa 06.06.2017 a v súlade s Metodickým pokynom Centrálného koordinačného orgánu č. 11 (ďalej len „MP CKO“), aktualizácia č. 6, určil kontrolovanému, t.j. žalobcovi, finančnú opravu vo výške 25%. Žalobcovi bol listom č. 6843/2017 dňa 12.06.2017 doručený Záznam z administratívnej kontroly verejného obstarávania zo dňa 06.06.2017, Správa o zistenej nezrovnalosti č. N21602230/S02 a č. N21602231/S03 a k nim prislúchajúce Žiadosti o vrátenie finančných prostriedkov č. 24110110203/Z02 a č. 24110110203/Z03. V priebehu ďalšieho konania boli uvedené správy a k nim prislúchajúce žiadosti aktualizované.

6. ÚVO listom č. 11886-3000/2017 zo dňa 15.06.2017 oznámil žalobcovi začatie správneho konania podľa § 18 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov za správny (ďalej len „správny poriadok“) delikt podľa § 149 ods. 2 písm. i) a podľa § 149 ods. 2 písm. d) zákona o verejnom obstarávaní. Dňa 25.04.2018 bol žalovanému doručený list č. 183-3000/2018 zo dňa 26.03.2018, ktorým žalovaného ÚVO informoval o nadobudnutí právoplatnosti rozhodnutia č. 4768-9/2018 zo dňa 12.03.2018, ktorým príslušný druhostupňový správny orgán potvrdil rozhodnutie ÚVO č. 11886-3000/2017 zo dňa 28.11.2017 o uložení pokuty žalobcovi v celkovej výške 15 000 EUR.

7. Žalovaný v nadväznosti na podnet SORO listom č. 59060/2020 „Oznámenie o začatí správneho konania“ zo dňa 20.11.2020, ktorý bol žalobcovi doručený dňa 20.11.2020, oznámil žalobcovi začatie správneho konania vo veci uloženia povinnosti vrátiť jeden a pol násobok sumy uvedenej v žiadostiach o vrátenie. V uvedenom konaní vydal žalovaný, Sekcia environmentálnych programov a projektov, ako vecne príslušný správny orgán podľa § 6 ods. 2 správneho poriadku, konajúci ako riadiaci orgán v zmysle § 7 zákona č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o pomoci a podpore“) vo veci uloženia povinnosti vrátiť jeden a pol násobok sumy uvedenej v žiadostiach o vrátenie, najviac však do výšky 100 % poskytnutého príspevku alebo jeho časti vzťahujúcich sa na predmet zákazky podľa § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore, rozhodnutie číslo konania 1057/2021-7. (1834/2020-7.), číslo záznamu 2659/2021 zo dňa 19.01.2021 (ďalej len „prvostupňové rozhodnutie“), ktorým rozhodol tak, že žalobca je povinný v súlade s § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore, z dôvodu porušenia pravidiel a postupov verejného obstarávania pri zadávaní zákazky „ČOV a kanalizácia Selice“ vyhlásenej vo Vestníku verejného obstarávania č. 117/2014 dňa 18.06.2014 pod značkou 11294-MSP a v Úradnom vestníku Európskej únie pod č. 2014/S 118 dňa 21.06.2014 pod značkou 208633, spočívajúcich v skutočnosti, že žalobca ako verejný obstarávateľ opísal predmet zákazky v súťažných podkladoch v príslušnej časti „Opis predmetu zákazky“ v rozpore s § 34 ods. 1 o verejnom obstarávaní, a to nejednoznačne a neúplne, čím zároveň postupoval v rozpore s § 9 ods. 3 zákona o verejnom obstarávaní a z dôvodu postupu žalobcu ako verejného obstarávateľa v rozpore s § 42 ods. 1 a 8 v nadväznosti na

§ 9 ods. 3 zákona o verejnom obstarávaní z dôvodu vyhodnocovania ponúk v rozpore s technickou špecifikáciou, ktoré zhodne konštatoval ÚVO v Protokole o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní č. 23554-7000/2016-ODII/5 zo dňa 28.03.2017, ktoré mohli mať (Nejednoznačný opis predmetu zákazky), resp. mali (Vyhodnocovanie ponúk v rozpore s technickou špecifikáciou) vplyv na výsledok verejného obstarávania, vrátiť finančné prostriedky vo výške 2 245 054,17 EUR poskytnuté na Projekt „ČOV a kanalizácia Selice“ na základe Zmluvy o NFP z Operačného programu Životné prostredie, Prioritná os 1: Integrovaná ochrana a racionálne využívanie vôd, opatrenie 1.2 Odvádzanie a čistenie komunálnych odpadových vôd v zmysle záväzkov Slovenskej republiky voči Európskej únii v členení : 1 339 155,10 EUR zdroje Európskej únie, 157 547,66 EUR zdroje štátneho rozpočtu a 748 351,39 EUR ako pol násobok sumy uvedenej v žiadostiach o vrátenie na čísla účtu uvedené v rozhodnutí, a to do 15 dní od nadobudnutia právoplatnosti tohto rozhodnutia.

8. Žalobca podal proti prvostupňovému rozhodnutiu rozklad, o ktorom rozhodol žalovaný konajúci ministrom životného prostredia Slovenskej republiky, rozhodnutím č. 7118/2021-9.1 (13/2021-rozkl.) zo dňa 30.12.2022 tak, že rozklad žalobcu zamietol a prvostupňové rozhodnutie potvrdil (ďalej len „rozhodnutie žalovaného“). Rozhodnutie žalovaného nadobudlo právoplatnosť dňa 09.01.2022.

II.

Žaloba

9. Žalobca sa žalobou vo veci správneho trestania, včas podanou dňa 24.01.2022, na Krajskom súde v Bratislave domáhal zrušenia rozhodnutia žalovaného ako aj prvostupňového rozhodnutia, zníženia výšky uloženej sankcie a náhrady trov konania. Napadnuté rozhodnutie žalovaného v spojení s prvostupňovým rozhodnutím podľa žalobcu trpelo vadou nezákonnosti, a to z dôvodov vymedzených v § 191 ods. 1 písm. c), písm. d) a písm. e) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“), teda pre nesprávne právne posúdenie veci, nepreskúmateľnosť pre nezrozumiteľnosť alebo nedostatok dôvodov a z dôvodu, že zistenie skutkového stavu orgánom verejnej správy bolo nedostačujúce na riadne posúdenie veci. Jedná sa o sankčné rozhodnutia, z čoho vyplýva celý rad požiadaviek na procesný postup správneho orgánu a náležitosti jeho rozhodnutia, ktorých nedodržanie má za následok nezákonnosť správnu žalobou napadnutých rozhodnutí. Poukázal na rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, v ktorých uvedený súd označil výsledok rozhodovacej činnosti správneho orgánu podľa § 27a zákona o pomoci a podpore za rozhodnutie o uložení sankcie. Tvrdil, že závery napadnutých rozhodnutí o tom, že povinnosť vrátiť poskytnuté finančné prostriedky, ktoré sa stali vlastníctvom žalobcu, nie sú sankciou a že rozhodnutia žalovaného nemajú povahu sankčného rozhodnutia sú vecne nesprávne, v rozpore s ustálenou rozhodovacou praxou súdov, a teda vychádzajú z neprávneho právneho posúdenia veci.

10. Pri rozhodnutiach sankčnej povahy je nevyhnutné, aby obligatórne vo výroku rozhodnutia správneho orgánu (napr. v totožnej veci rozsudok Krajského súdu v Bratislave, sp. zn. 1S/10/2020, bod 64.) bol konkretizovaný skutok, bolo presne špecifikované a vymedzené konanie, ktorým účastník konania porušil konkrétnu právnu povinnosť a ktoré porušenie sa mu kladie za vinu, bolo špecifikované aj zákonné ustanovenie, ktoré žalobca svojím konaním porušil. Vymedzenie predmetu konania vo výroku rozhodnutia o uložení povinnosti vrátiť poskytnutý príspevok podľa § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore musí spočívať v špecifikácii porušenia povinnosti tak, aby sankcionované konanie nebolo zameniteľné s iným konaním. Význam výrokového časti rozhodnutia spočíva v tom, že iba táto časť rozhodnutia môže zasiahnuť do práv a povinností účastníkov konania. Riadne formulovaný výrok a v ňom v prvom rade konkrétny popis skutku je nezastupiteľná časť rozhodnutia, z ktorého je možné zistiť, či a aká povinnosť bola porušená a aké opatrenia, či sankcie boli uložené (rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 10Asan/15/2019). Napadnuté rozhodnutie žalovaného neobsahuje vo výroku opísaný, presne špecifikovaný a vymedzený skutok, ktorého sa žalobca dopustil. Výrok (enunciát) je vágny, nie je v ňom konkretizované protiprávne konanie žalobcu a ani to, ktoré protiprávne konanie malo vplyv alebo mohlo mať vplyv na výsledok verejného obstarávania. Vo výroku napadnutého rozhodnutia je nedostatočne vymedzený skutok len všeobecným konštatovaním o nejednoznačnosti a neúplnosti opisu predmetu zákazky a o vyhodnocovaní ponúk v rozpore s technickou špecifikáciou s uvedením zákonného ustanovenia, ktoré mal žalobca porušiť a jednoduchým odkazom na Protokol ÚVO o výsledku dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní č. 23554-7000/2016-ODII/5 zo dňa 28.03.2017. Takouto nedostatočnou špecifikáciou skutku nie je vylúčená možnosť zámeny skutku. Uvedené nedostatky majú za následok nepreskúmateľnosť napadnutého rozhodnutia žalovaného, ktorá spôsobuje jeho nezákonnosť. Uvedenie všetkých náležitostí, ktoré má obsahovať výrok rozhodnutia, len v odôvodnení rozhodnutia (ani to nie je v tomto prípade naplnené), nie je postačujúce. Rovnako nie je postačujúce jednoduché odvolanie sa na Protokol ÚVO zo dňa 28.03.2017 o výsledku dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní.

11. Ani v odôvodnení napadnutého rozhodnutia žalovaného nie je uvedený konkrétny opis skutku - protiprávneho konania účastníka konania spočívajúceho v nejednoznačnom a neúplnom opísaní predmetu zákazky. Nachádza sa v ňom len všeobecná konštatácia o rozpornej technickej špecifikácii jednotlivých položiek na viacerých stranách súťažných podkladov bez bližšieho spresnenia vytykánych nedostatkov (protiprávnosti konania žalobcu). Žalovaný v celom napadnutom rozhodnutí neuviedol, v čom konkrétne spočívalo porušenia zákona zo strany žalobcu tak, aby správny orgán mohol rozhodnúť v súlade so zásadou materiálnej pravdy (§ 3 ods. 4 správneho poriadku) a v nadväznosti na to riadne aplikovať správnu úvahu. Táto vada napadnutého rozhodnutia zďaleka nemá len formálny charakter, ale ide o závažný nedostatok napadnutého rozhodnutia, nakoľko samotný Protokol ÚVO je len podkladovým materiálom a rozhodnutím predbežnej povahy, ktoré nie je spôsobilé zasiahnuť do práv žalobcu. Žalovaný mal závery kontrolných zistení z Protokolu ÚVO, o ktoré opiera svoje rozhodnutie, riadne špecifikovať, konkretizovať a rozviesť v napadnutom rozhodnutí.

12. Z pohľadu vykonaného dokazovania nie je zrejmé, že by sa správny orgán vysporiadal s kľúčovými dôkazmi vo vzťahu k protiprávnemu konaniu žalobcu, napr. Zápisnicou z vyhodnotenia splnenia požiadaviek na predmet zákazky 26.09.2014, Zápisnicou z vyhodnotenia splnenia požiadaviek na predmet zákazky 21.10.2014 a s ďalšími relevantnými dokumentami z verejného obstarávania, ktoré sú súčasťou administratívneho spisu. Za nezákonný postup považoval žalobca aj jeho sankčný postih bez toho, aby žalovaný pri uložení sankcie v rámci správnej úvahy vôbec nezohľadnil tak významnú okolnosť, akou je schválenie verejného obstarávania samotným žalovaným kontrolou ex ante, a teda existenciu dobrej viery účastníka konania ako verejného obstarávateľa v správnosť súťažných podkladov vo verejnom obstarávaní. Týmto žalovaný zasiahol do legitímnych očakávaní žalobcu.

13. Výška sankcie uložená napadnutým rozhodnutím, ktorú musí žalobca uhradiť žalovanému, je pre žalobcu likvidačná. Výška sankcie presahuje bežné ročné rozpočtové príjmy žalobcu (pri bežných výdavkoch zodpovedajúcim približne rozpočtovaným príjmom obce) a vrátenie finančného príspevku v požadovanom rozsahu znamená pre žalobcu neriešiteľnú situáciu z ekonomického hľadiska – exekučné zablokovanie majetku obce a vstup obce do nútenej správy. To môže mať za následok výrazné obmedzenie alebo prakticky ukončenie činnosti obce a poskytovania verejných služieb obyvateľom obce. Z dôvodu, že sankcia je neprimeraná povahe skutku, je pre žalobcu likvidačná a ukladá sa s mimoriadne veľkým časovým odstupom, navrhol súdu uplatniť voči výške sankcie moderačné právo.

### III.

#### Vyjadrenie žalovaného

14. Žalovaný v písomnom vyjadrení k žalobe zo dňa 05.04.2022 navrhol žalobu zamietnuť. Nesúhlasil so žalobnými dôvodmi, pričom uviedol, že konanie o uložení povinnosti vrátiť jeden a pol násobok sumy uvedenej v žiadosti o vrátenie podľa § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore nie je konaním o správnom delikte v rámci správneho trestania. Pri správnom trestaní platí zásada zákonnosti nullum crimen sine lege nulla poena sine lege, t. j. nie je správny delikt ani správny postih bez toho, aby to zákon výslovne stanovil. Sankcionovať možno iba také konanie, ktorého znaky sú vyjadrené prostredníctvom skutkovej podstaty uvedenej v zákone, pričom možno súčasne uplatniť iba takú sankciu, ktorú stanoví zákon. Žalovaný pri vydaní prvostupňového správneho rozhodnutia ako aj druhostupňového správneho rozhodnutia postupoval striktnie v zmysle zákona o pomoci a podpore, ktorý neumožňuje správnomu orgánu uložiť žiadnu správnu sankciu, nakoľko uvedená právna norma neupravuje správne delikty. To znamená, že správny delikt v režime zákona o pomoci a podpore ani nemohol byť žalobcom spáchaný, a teda nemohla byť zaň následne uložená správna sankcia.

15. Žalovaný nespochybnil, že vo výroku rozhodnutia trestného charakteru musí byť presne vymedzené, za aké konkrétne konanie je subjekt postihnutý. Nakoľko však rozhodnutie podľa § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore nie je rozhodnutím vydaným v rámci správneho trestania, opis skutku nie je povinnou náležitosťou výroku takéhoto rozhodnutia. K námietke žalobcu o nepreskúmateľnosti odôvodnenia napadnutého rozhodnutia žalovaného uviedol, že porušenia zákona o verejnom obstarávaní sú objasnené na str. 23 až 26 prvostupňového rozhodnutia. Závery žalovaného vychádzajú jednak z protokolu ÚVO zo dňa 28.03.2017 a tiež zo záznamu z výkonu administratívnej kontroly verejného obstarávania zo dňa 24.06.2020, ktoré si žalovaný overil aj v spisovej dokumentácii k predmetnému verejnému obstarávaniu realizovanému žalobcom. Vychádzajúc z právoplatného rozhodnutia ÚVO o uložení pokuty žalobcovi za spáchanie správneho deliktu na úseku verejného obstarávania, žalovaný logicky nemal v preskúmanom správnom konaní ako dospieť k záveru, že žalobca zákon o verejnom obstarávaní neporušil.

16. To, že sa žalobca v tejto právnej veci dopustil porušenia zákona o verejnom obstarávaní je nepochybné a žalovaný (napriek tomu, čo tvrdí žalobca) nie je kompetentný polemizovať s príslušným orgánom – ÚVO, ktorý v tejto právnej veci už právoplatne rozhodol. Žalovanému však vzniká povinnosť určiť výšku vrátenia poskytnutého príspevku alebo jeho časti, najviac však do výšky 100 % poskytnutého príspevku alebo jeho časti vzťahujúcich sa na predmet zákazky podľa § 27a zákona o pomoci a podpore. Tento postup je podrobne vysvetlený na str. 26 až 28 prvostupňového rozhodnutia. Okrem toho, že sa žalovaný v napadnutých rozhodnutiach podrobne zaoberal splnením podmienok na vydanie rozhodnutia podľa § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore, dôsledne sa vysporiadal aj so všetkými námietkami žalobcu uplatnenými v priebehu celého správneho konania (viď str. 28 až 31 prvostupňového rozhodnutia a str. 29 až 40 druhostupňového rozhodnutia).

17. K namietanej arbitrárnosti napadnutých rozhodnutí žalovaný uviedol, že arbitrárnym rozhodnutím by bolo také rozhodnutie, ktorého právne závery by neboli v súlade s vykonaným dokazovaním a skutkovými či právnymi zisteniami. Žalovaný pritom pristupoval k formulácii právnych záverov na základe vykonaného dokazovania a na základe spoľahlivo zisteného skutkového stavu veci, ktorý zakladal postup žalovaného podľa § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore. Žalovaný je v správnom konaní podľa § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore viazaný právnou normou, ktorá vopred stanovuje spôsob rozhodnutia správneho orgánu. Na základe uvedeného nie je priestor pre akékoľvek „zasahovanie“ žalovaného do výšky sumy určenej na vrátenie tak, ako je to napr. pri ukladaní pokút, kde právna norma určuje rozmedzie medzi najnižšou a najvyššou možnou výškou pokuty, ktorú je správny orgán oprávnený uložiť po posúdení závažnosti, rozsahu a ďalších poľahčujúcich či priťažujúcich okolností protiprávneho konania a po uplatnení diskrečnej právomoci. K tvrdeniu žalobcu ohľadom likvidačného charakteru sumy určenej na vrátenie žalovaný uviedol, že žalobca má možnosť písomne požiadať o uzatvorenie dohody o splátkach alebo odklade plnenia podľa § 28a zákona o pomoci a podpore, ak by sa zaplatením celého dlhu zhoršili ekonomické alebo sociálne pomery na strane žalobcu. V záujme žalovaného nie je v žiadnom prípade vyvolať na strane žalobcu neodôvodnene taký stav, ktorý zapríčini zhoršenie jeho finančných pomerov. V záujme žalovaného je, s poukazom na ochranu finančných záujmov Európskej únie, vymôcť sumu, ktorá bola určená na vrátenie z dôvodu porušenia pravidiel a postupov verejného obstarávania zo strany žalobcu, a to postupom a podľa pravidiel, ktoré ukladá právna úprava a riadiaca dokumentácia, v súlade s ktorými je žalovaný povinný postupovať. K návrhu žalobcu na uplatnenie moderačného práva správnym súdom podľa § 198 SSP žalovaný poukázal na to, že v tejto právnej veci nejde o správne trestanie.

#### IV.

Replika žalobcu, duplika žalovaného

18. Žalobca v replike zo dňa 25.04.2022 zotrval na podanej žalobe.

19. Žalovaný v duplike zo dňa 19.09.2024 zopakoval svoju argumentáciu z vyjadrenia k žalobe.

#### V.

Relevantné právne predpisy

20. Podľa § 2 ods. 1 SSP v správnom súdnictve poskytuje správny súd ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

21. Podľa § 6 ods. 1 SSP správne súdy v správnom súdnictve preskúmavajú na základe žalôb zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej správy a iných zásahov orgánov verejnej správy, poskytujú ochranu pred nečinnosťou orgánov verejnej správy a rozhodujú v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

22. 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.

23. Podľa § 194 ods. 2 SSP ak nie je v tejto hlave ustanovené inak, použijú sa na konanie vo veciach správneho trestania ustanovenia o konaní o všeobecnej správnej žalobe.

24. 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.

25. Podľa § 27a ods. 1 zákon o pomoci a podpore ak riadiaci orgán na základe vlastného podnetu alebo podnetu iného orgánu zistí porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania, ktoré malo alebo mohlo mať vplyv na výsledok verejného obstarávania, prostredníctvom žiadosti o vrátenie vyzve prijímateľa na vrátenie poskytnutého príspevku alebo jeho časti vzťahujúceho sa na predmet zákazky; ak iný orgán ako riadiaci orgán zistí porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania, ktoré malo alebo mohlo mať vplyv na výsledok verejného obstarávania, a riadiaci orgán s týmto zistením nesúhlasí, riadiaci orgán podá podnet orgánu podľa osobitného predpisu (Zákon č. 25/2006 Z. z. v znení neskorších predpisov.).

26. Podľa § 27a ods. 2 zákona o pomoci a podpore ak prijímateľ nevráti príspevok alebo jeho časť na základe žiadosti o vrátenie podľa odseku 1, riadiaci orgán podá podnet orgánu podľa osobitného predpisu (Zákon č. 25/2006 Z. z. v znení neskorších predpisov.).

27. Podľa § 27a ods. 3 zákona o pomoci a podpore ak bolo na základe podnetu podľa odseku 2 zistené porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania, riadiaci orgán podá podnet správne mu orgánu na konanie podľa odseku 5, ak

a) bola právoplatným rozhodnutím uložená pokuta za porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania, alebo

b) bolo zistené porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania uvedené v protokole, ktoré malo alebo mohlo mať vplyv na výsledok verejného obstarávania, a za ktoré sa neukladá pokuta podľa písmena a).

28. Podľa § 27a ods. 4 zákona o pomoci a podpore ak bola na základe podnetu podľa osobitného predpisu právoplatným rozhodnutím uložená pokuta za porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania alebo ak bolo zistené porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania uvedené v protokole, ktoré malo alebo mohlo mať vplyv na výsledok verejného obstarávania a za ktoré sa neukladá pokuta podľa odseku 3 písm. a), a ak riadiaci orgán nevyzval prijímateľa prostredníctvom žiadosti o vrátenie na vrátenie poskytnutého príspevku alebo jeho časti vzťahujúceho sa na predmet zákazky podľa odseku 1, riadiaci orgán prostredníctvom žiadosti o vrátenie vyzve prijímateľa na vrátenie poskytnutého príspevku alebo jeho časti vzťahujúceho sa na predmet zákazky; ustanovenie § 28 ods. 8 sa nepoužije. Ak prijímateľ nevráti poskytnutý príspevok alebo jeho časť na základe žiadosti o vrátenie, riadiaci orgán podá podnet správne mu orgánu na konanie podľa odseku 5.

29. Podľa § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore 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.

30. Podľa § 27a ods. 7 zákona o pomoci a podpore na konanie podľa odseku 5 sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní. Ak je viac správnych orgánov oprávnených rozhodnúť podľa odseku 5, rozhodne vo veci orgán, ktorý začal konať ako prvý. Správnym orgánom v konaní podľa odseku 5 je

a) riadiaci orgán alebo

b) sprostredkovateľský orgán podľa § 8 ods. 5.

31. Podľa Nariadenia Rady (ES, EURATOM) č. 2988/95 z 18. decembra 1995 o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev (ďalej len „Nariadenie č. 2988/95“):

DRUHÁ HLAVA

Správne opatrenia a sankcie

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 chody, ak je tak ustanovené, na úrok určený na základe paušálnej sadzby.

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.

#### 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.

2. Bez ohľadu na ustanovenia upravené v odvetvových právnych predpisoch existujúcich v čase nadobudnutia účinnosti tohto nariadenia, za iné nezrovnalosti môžu byť udelené len sankcie, ktoré nie sú rovnocenné s trestnými sankciami a ustanovuje ich odsek 1, za predpokladu, že tieto sankcie sú nevyhnutné na zabezpečenie riadneho uplatnenia právnych predpisov.

32. Podľa čl. 98 (s názvom „Finančné opravy členských štátov“ – pozn. súdu) Nariadenia 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 len „Nariadenie č. 1083/2006“):

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 priority 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.

#### VI.

Posúdenie vecí správnym súdom

33. Podľa § 3 ods. 1, § 3 ods. 3 písm. b) zákona č. 151/2022 Z. z. o zriadení správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov začal Správny súd v Bratislave dňa 01.06.2023 svoju činnosť a súčasne výkon súdnictva prešiel z Krajského súdu v Bratislave, Krajského súdu v Nitre a Krajského súdu v Trnave na Správny súd v Bratislave vo všetkých veciach, v ktorých je od 01.06.2023 daná právomoc správnych súdov. V súlade s platným a účinným rozvrhom práce správneho súdu bola vec, pôvodne vedená pred Krajským súdom v Bratislave pod sp. zn. 6S/15/2022, v zmysle § 51 ods. 1 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov náhodným výberom pomocou technických prostriedkov a programových prostriedkov schválených Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky pridelená do senátu 5S správneho súdu, kde je vedená pod sp. zn. BA-6S/15/2022.

34. Uznesením Správneho súdu v Bratislave č.k. BA-6S/15/2022-299 zo dňa 02.01.2025 súd priznal odkladný účinok správnej žalobe zo dňa 24.01.2022, a to na základe návrhu žalobcu podaného dňa 25.10.2024, po vyjadrení žalovaného k tomuto návrhu.

35. Správny súd ako súd vecne a miestne príslušný na konanie vo veci podľa § 10, § 13 ods. 1 SSP a § 3 ods. 3 písm. b) zákona č. 151/2022 Z. z. o zriadení správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, preskúmal napadnuté rozhodnutie žalovaného, vrátane konania, ktoré predchádzalo jeho vydaniu, a dospel k záveru, že žaloba je dôvodná.

36. Správny súd rozhodol o žalobe na pojednávaní dňa 05.06.2025 za účasti oboch účastníkov konania.

37. Úlohou správneho súdu bolo preskúmať rozhodnutie žalovaného v spojení s prvostupňovým rozhodnutím, ktorým bola žalobca uložená povinnosť podľa § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore z dôvodu porušenia pravidiel a postupov verejného obstarávania. S ako prvou a pre vec najpodstatnejšou otázkou sa musel správny súd vysporiadať so zodpovedením otázky, či žalobou napadnuté rozhodnutia sú výsledkom správneho trestania alebo nie. Na zodpovedanie tejto otázky správny súd aplikoval nasledovné právny závery z rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Sfk/29/2021 zo dňa 12.07.2023, s ktorými sa správny súd stotožnil:

„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 správní soud 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 protiprávne 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 správní soud 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 neznamena, 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 neoprávnené 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 prejednávanej 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 zaťaženie všeobecného rozpočtu neoprávnenou výdavkovou položkou.

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

nezrovnalostou alebo nezrovnalostou spôsobenou z nedbanlivosti“, teda závažnou nezrovnalostou, 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 neoprávnenou (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/čiasťku“ 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, A. B. a A. C., C-261/14, 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).

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 prejednávanom prípade šlo zo strany sťažovateľa ako aj prvostupňového orgánu o uloženie sankcie žalobcovi v rámci správneho trestania.

69. 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.

70. Ak teda má rozhodnutie podľa § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore v prejednávanej 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).

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 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.“

38. V nadväznosti na vyššie uvedené právne závery obsiahnuté v rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Sfk/29/2021 zo dňa 12.07.2023 správny súd dospel k záveru, že keďže bol žalobca napadnutými rozhodnutiami zviazaný na vrátenie jeden a pol násobku sumy uvedenej v žiadostiach o vrátenie podľa § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore, uloženie takejto povinnosti a vymáhanie jej splnenia je potrebné považovať za sankciu v zmysle správneho trestania. Preto pokiaľ žalovaný a orgán verejnej správy prvého stupňa založili svoje rozhodnutia na právnom názore, že v danej veci sa nejedná o správne trestanie, vec nesprávne právne posúdili a svoje rozhodnutia zaťažili vadou nezákonnosti.

39. Správna právna kvalifikácia veci a jej prejednanie v režime správneho trestania determinuje jednak rozsah vymedzenia skutku vo výroku rozhodnutia tak, aby skutok nemohol byť zameniteľný s iným, a kladie tiež osobitné požiadavky na procesný priebeh, o.i. na to, aby žalobca už od začiatku konania vedel presne, čo sa mu kladie za vinu, a aby v nadväznosti na to mohol účinne realizovať právo na svoju obhajobu. V tejto súvislosti správny súd poznamenáva, že neušlo jeho pozornosti, že v priebehu konania sa niekoľkokrát korigovalo a aktualizovalo vymedzenie nezrovnalostí vytýkaných žalobcovi, pričom je otáznosť, či žalobca od začiatku konania mal vedomosť, čo presne sa mu kladie za vinu.

40. V prejednávanej veci žalovaný vec nesprávne právne posúdil, keď v napadnutom rozhodnutí uviedol, že konanie voči žalobcovi nie je správnym trestaním a vymáhanie jeden a pol násobku sumy uvedenej v žiadostiach o vrátenie finančných prostriedkov v rámci správneho konania nemá sankčný charakter.

41. Pokiaľ ide o argument žalovaného prednesený na pojednávaní, že v danom prípade sa vykladá a aplikuje len zákon o pomoci a podpore, správny súd uvádza, že na dané konanie sa vzťahuje právo Európskej únie (Nariadenie č. 2988/95 a Nariadenie č. 1083/2006), ktoré vo vzťahu k § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore aplikoval Najvyšší správny súd Slovenskej republiky vo vyššie citovanom rozsudku sp. zn. 3Sfk/29/2021 zo dňa 12.07.2023.

42. Pre úplnosť správny súd dodáva, že žalovaný v administratívnom konaní nebol oprávnený rozporovať závery uvedené v protokole ÚVO, tak ako to vyplýva aj z odôvodnenia Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Sfk/29/2021 zo dňa 12.07.2023:

„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 dvojkofajnosť 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.“

43. Vo vyššie uvedenej súvislosti správny súd uvádza, že keďže žalobca nenavrhol v žalobe preskúmať zákonnosť protokolu ÚVO, správny súd uvedené podkladové rozhodnutie nepodrobil prieskumu v správnom súdnom konaní, a to z dôvodu, že § 27 ods. 1 SSP v tomto smere viaže prieskum podkladového rozhodnutia v správnom súdnom konaní až v nadväznosti na podanie návrhu žalobcu.

44. Pokiaľ ide o žalobcom navrhnutú sankčnú moderáciu, správny súd k nej nepristúpil z dôvodu, že za stavu, kedy je napadnuté rozhodnutie žalovaného v spojení s prvostupňovým rozhodnutím zrušené pre vadu nesprávneho právneho posúdenia, moderovanie uloženej sankcie sa tak stalo bezpredmetným.

45. Na základe vyššie uvedeného správny súd s poukazom na § 191 ods. 1 písm. c) SSP z dôvodu existencie vady nesprávneho právneho posúdenia žalobou napadnuté rozhodnutie zrušil a vec vrátil orgánu verejnej správy prvého stupňa na ďalšie konanie, v ktorom tento orgán rešpektujúc právny názor vyslovený správnym súdom bude na vec nahliadať optikou správneho trestania a zásad správneho trestania, vrátane zásady, podľa ktorej sa pri ukladaní trestov zohľadňuje priaznivejšia právna úprava.

46. Vzhľadom na existenciu vady nesprávneho právneho posúdenia správny súd nevyhodnocoval aj ďalšie dve žalobné námietky týkajúce sa nepreskúmateľnosti a nedostatočného zistenia skutkového stavu, a to jednak pre predčasnosť ako aj z dôvodu, že v prípade správneho trestania sú kladené zvýšené nároky na vymedzenie skutku v napadnutom rozhodnutí, pričom orgán verejnej správy pri aplikácii správneho právneho posúdenia na vec po zrušení rozhodnutí bude povinný naplniť tieto nároky vyplývajúce zo zásad správneho trestania.

XX. Podľa § 191 ods. 6 SSP právnym názorom, ktorý vyslovil správny súd v zrušujúcom rozsudku, je orgán verejnej správy v ďalšom konaní viazaný. Ak orgán verejnej správy v ďalšom konaní nepostupoval v súlade s právnym názorom správneho súdu a správny súd opätovne zrušil rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenie orgánu verejnej správy z tých istých dôvodov, môže správny súd i bez návrhu v zrušujúcom rozsudku uložiť orgánu verejnej správy pokutu.

48. O trovách konania súd rozhodol podľa § 167 ods.1 SSP, podľa ktorého úspešnému žalobcovi priznal voči žalovanému právo na úplnú náhradu dôvodne vynaložených trov konania, o ktorej výške rozhodne správny súd po právoplatnosti tohto rozsudku samostatným uznesením, ktoré vydá vyšší súdny úradník podľa § 175 ods. 2 SSP.

49. Toto rozhodnutie senát prijal senát Správneho súdu v Bratislave pomerom hlasov 3:0 (§ 139 ods. 4 SSP).

#### **Poučenie:**

Proti tomuto rozsudku môže oprávnený subjekt (§ 442 SSP) podať kasačnú sťažnosť v lehote 30 dní od jeho doručenia na Správny súd v Bratislave. Zmeškanie lehoty nemožno odpustiť.

V kasačnej sťažnosti sa má popri všeobecných náležitostiach (§ 57 SSP) uviesť označenie napadnutého rozhodnutia, údaj, kedy bolo napadnuté rozhodnutie doručené sťažovateľovi, opísanie rozhodujúcich skutočností, aby bolo zrejmé, v akom rozsahu a z akých dôvodov podľa § 440 SSP sa podáva (sťažnostné body) a návrh výroku rozhodnutia (sťažnostný návrh). Sťažnostné body možno meniť len do uplynutia lehoty na podanie kasačnej sťažnosti.

V kasačnej sťažnosti nemožno uplatňovať nové skutočnosti a dôkazy okrem skutočností a dôkazov na preukázanie prípustnosti a včasnosti podanej kasačnej sťažnosti.

Kasačná sťažnosť nie je prípustná, ak sa opiera o iné dôvody, ako sú uvedené v § 440 SSP, ak sa opiera o dôvody, ktoré sťažovateľ neuplatnil v konaní pred správnym súdom, v ktorom bolo vydané napadnuté rozhodnutie, hoci tak urobiť mohol, alebo ak smeruje len proti dôvodom rozhodnutia správneho súdu.

Dôvod kasačnej sťažnosti nemožno vymedziť tak, že sťažovateľ poukáže na svoje podania pred správnym súdom.

V konaní o kasačnej sťažnosti musí byť sťažovateľ alebo opomenutý sťažovateľ zastúpený advokátom. Kasačná sťažnosť a iné podania sťažovateľa alebo opomenutého sťažovateľa musia byť spísané advokátom. Povinné zastúpenie advokátom v kasačnom konaní sa nevyžaduje, ak a) má sťažovateľ alebo opomenutý sťažovateľ, jeho zamestnanec alebo člen, ktorý za neho na kasačnom súde koná alebo ho zastupuje, vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa; b) ide o konania o správnej žalobe podľa § 6 ods. 2 písm. c) a d); c) je žalovaným Centrum právnej pomoci.