# PRÁVO FONDOV EÚ
## V TEÓRII A PRAXI

Alena Krunková – Simona Farkašová (ed.)

UNIVERZITA PAVLA JOZEFA ŠAFÁRIKA V KOŠICIACH
1795 1861 • 1959 •

MINISTERSTVO
INVESTÍCIÍ, REGIONÁLNEHO ROZVOJA
A INFORMATIZÁCIE
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

UNIVERZITA PAVLA JOZEFA ŠAFÁRIKA V KOŠICIACH
PRÁVNICKÁ FAKULTA

# PRÁVO FONDOV EÚ V TEÓRII A PRAXI

*ZBORNÍK PRÍSPEVKOV*
*z medzinárodnej vedeckej konferencie PRÁVO FONDOV EÚ V TEÓRII A PRAXI konanej dňa 3. októbra 2019 v Košiciach*

Alena Krunková, Simona Farkašová (eds.)

**Košice 2020**

*Zborník bol vydaný v spolupráci s  inisterstvom investícií  re  ionálneho rozvoja a in ormatizácie Sovenskej republiky*

# PRÁVO FONDOV EÚ V TEÓRII A PRAXI

*ZBORNÍK PRÍSPEVKOV z medzinárodnej vedeckej konferencie PRÁVO FONDOV EÚ V TEÓRII A PRAXI konanej dňa 3. októbra 2019 v Košiciach*

**Editorky:**

doc. JUDr. Alena Krunková,  PhD.
JUDr. Simona Farkašová,  PhD.
*Právnická  fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach*

**Recenzenti:**

doc. JUDr. Gabriela Dobrovičová, CSc.
*Právnická fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach*
doc. JUDr. Regína Hučková, PhD.
*Právnická fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach*

**Grafická úprava:**

Andrej Kmeťo

Tento text je publikovaný pod licenciou Creative Commons 4.0 - Atribution CC BY NC ND
Creative Commons Attribution - NonCommercial - No-derivates 4.0 („Uveďte pôvod – Nepoužívajte komerčne - Nespracovávajte“)

*Z*a odbornú a jazykovú stránku tohto zborníka zodpovedajú autori jednotlivých príspevkov. Rukopis neprešiel redakčnou ani jazykovou úpravou.

Umiestnenie: www.unibook.upjs.sk
Dostupné od: 23.12.2020

ISBN 978-80-8152-953-5 (e-publikácia)

# OBSAH

**Úvodné slovo** 4
doc. JUDr. Alena KRUNKOVÁ, PhD.

**Európske štrukturálne a investičné fondy – základná charakteristika, právna úprava a ich čerpanie v podmienkach Slovenskej republiky** 5
JUDr. Radoslav BENKO, PhD. LL.M

**Systém vlastných zdrojov rozpočtu EÚ ako materiálna podstata fondového hospodárstva EÚ – súčasnosť a budúcnosť** 17
JUDr. Adrián POPOVIČ, PhD.

**Spoločné verejné obstarávanie** 26
doc. JUDr. Radomír JAKAB, PhD.

**Kontraktačná povinnosť obce vo verejnom obstarávaní** 36
doc. JUDr. Jozef TEKELI, PhD.

**Právna ochrana prijímateľov pri nezrovnalostiach vzniknutých v procese verejného obstarávania** 43
doc. JUDr. Martin VERNARSKÝ, PhD.

**Správne súdnictvo a ústavné súdnictvo vo vzťahu k rozhodnutiam o finančných príspevkoch z európskych fondov** 49
doc. JUDr. Tibor SEMAN, PhD.

**Je žiadosť o vrátenie poskytnutého príspevku podľa zákona č. 292/2014 z. z. preskúmateľná v rámci správneho súdnictva?** 57
Mgr. Lukáš JANČÁT

**Ochrana fondov Európskej únie normami trestného práva** 64
JUDr. Lukáš MICHAĽOV, PhD.

**Európska prokuratúra ako orgán ochrany finančných záujmov Európskej únie** 73
Mgr. Zuzana KOŠŤANSKÁ

**Strategické riadenie a plánovanie, Vízia a stratégia rozvoja SR do roku 2030** 79
Ing. Kvetoslav KMEC

**Opatrenia na zníženie administratívnej záťaže v podmienkach OP Ľudské zdroje** 81
JUDr. Juraj LUCÁK

**Ukončené verejné obstarávanie ako nástroj na overenie hospodárnosti v podmienkach fondov EÚ** 83
Mgr. Branislav HUDEC

**Informačno - poradenské centrá pre európske štrukturálne a investičné fondy ako nástroj na znižovanie administratívnej záťaže** 88
Mgr. Ing. Kamil KUBÍK

**Kľúčové priority Najvyššieho kontrolného úradu SR na rok 2020** 93
Ing. Tomáš HONZA

# ÚVODNÉ SLOVO

Dňa 3. októbra 2019 sa v Historickej aule rektorátu Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach konala Medzinárodná vedecká konferencia s názvom „Právo fondov EÚ v teórii a praxi“ pod gesciou Úradu podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu a Právnickej fakulty UPJŠ v Košiciach. Organizačne ju zastrešila Katedra ústavného práva a správneho práva Právnickej fakulty UPJŠ v Košiciach. Uvedené vedecké podujatie bolo prirodzeným vyústením riešenia grantovej schémy „Príprava nových kapacít pre EŠIF II.“ – NAKAP. V rámci tohto projektu vznikol na Právnickej fakulte UPJŠ v Košiciach nový predmet „Právo a fondy EÚ“, ktorý sa vyučuje v magisterskom študijnom programe v odbore „Právo“.

Konferencie sa zúčastnili predstavitelia akademickej sféry, pedagógovia Právnickej fakulty UPJŠ v Košiciach, ktorí predmet vytvorili a ďalej participujú na výučbe. Obohatením boli účastníci z praxe, či už z Úradu podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu, z Úradu pre verejné obstarávanie SR, z Najvyššieho kontrolného úradu SR, resp. z Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR. Veľmi hodnotné informácie na konferencii zazneli aj od predstaviteľov Ministerstva pro místní rozvoj ČR, zástupcov OECD, či od Zastúpenia Európskej komisie na Slovensku. Prednesené príspevky vysoko odborným spôsobom reflektovali aktuálnu problematiku, pomenovali problémové miesta i načrtli vhodné riešenia polemických miest.

Z jednotlivých vystúpení účastníkov konferencie sa tak podarilo zostaviť rozsahom síce nie veľké, no hodnotou veľmi pozoruhodné dielo, ktoré znamenitým spôsobom prepája teóriu a prax a rozširuje tak poznatky v ešte stále zložitej problematike právnej úpravy fondov Európskej únie.

doc. JUDr. Alena KRUNKOVÁ, PhD.

# Európske štrukturálne a investičné fondy – základná charakteristika, právna úprava a ich čerpanie v podmienkach Slovenskej republiky

# *European structural and investment funds – basic characterisation, legal regulation and their drawing within the conditions of the Slovak republic*

**JUDr. Radoslav BENKO, PhD. LL.M**
*Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta*

**ABSTRAKT**

Príspevok sa zameriava na priblíženie základnej charakteristiky a problematiky Európskych štrukturálnych a investičných fondov. Uvedenú problematiku zasadzuje do rámca únijnej politiky hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti, poukazuje na zásady podpory Európskej únie pre Európske štrukturálne a investičné fondy, načrtáva pomerne rozsiahlu právnu úpravu vzťahujúcu sa na poskytovanie finančnej pomoci z Európskych štrukturálnych a investičných fondov a vymedzuje základný rámec a problémy čerpania finančnej pomoci z Európskych štrukturálnych a investičných fondov v Slovenskej republike v programovom období 2014 – 2020.

***ABSTRACT***

*The paper focuses on the approach to basic characterisation and issue of European structural and investment funds. The issue is set within the framework of economic, social and territorial cohesion policy of the European union, it points out to the principles of support of the European union for European structural and investment funds, it outlines rather extensive legal regulations relating to the providing of financial support from the European structural and investment funds and specifies basic framework and problems of drawing the financial support from the European structural and investment funds in the Slovak republic during the program period 2014 – 2020.*

**KĽÚČOVÉ SLOVÁ:**

Európske štrukturálne a investičné fondy; politika hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti; Stratégia na zabezpečenie inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu (stratégia Európa 2020); Spoločný strategický rámec; partnerská dohoda.

***KEY WORDS:***

*European structural and investment funds; policy of economic, social and territorial cohesion; Strategy for smart, sustainable and inclusive growth (strategy Europe 2020), Common strategic framework; partnership agreement.*

## Úvod

Európske štrukturálne a investičné fondy (ďalej len „EŠIF“) sa poskytujú v rámci únijnej politiky hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti (označovanej tiež ako regionálna, štrukturálna alebo kohézna politika, či politika súdržnosti), ktorá sa zakladá na myšlienke európskej solidarity. Právomoci Európskej únie (ďalej len „EÚ“) v tejto oblasti jej činnosti upravuje hlava XVIII. v čl. 174 – 178 Zmluvy o fungovaní EÚ[1] (ďalej len „ZFEÚ“) a Protokol č. 28 o hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti. Cieľom únijnej politiky hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti je znižovanie rozdielov v životnej úrovni jednotlivých regiónov EÚ a tým dosahovanie harmonického rozvoja Únie ako celku. Únia usiluje o znižovanie rozdielov medzi úrovňami rozvoja rôznych regiónov a zmierňovanie zaostalostí oblastí, ktoré sú v najmenej výhodnej situácii (čl. 174 druhý pododsek ZFEÚ). Lisabonská zmluva[2] stanovila, aby v rámci dotknutých regiónov bola osobitná pozornosť venovaná vidieckym regiónom, regiónom zasiahnutým zmenami v priemysle a regiónom závažne a trvalo znevýhodneným prírodnými a demografickými podmienkami, ako sú najsevernejšie regióny s veľmi nízkou hustotou obyvateľstva, ostrovné, cezhraničné a horské regióny (čl. 174 tretí pododsek ZFEÚ). Nový cieľ podporovať územne znevýhodnené regióny, resp. oblasti trvale znevýhodnené svojou územnou polohou, sa premietol aj do názvu tejto politiky, keď jej pôvodný názov Hospodárska a sociálna súdržnosť (čl. 158 – 162 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva) sa zmenil na Hospodárska, sociálna a územná súdržnosť.

Politika hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti dopĺňa predovšetkým únijnú politiku budovania vnútorného trhu Únie tým, že pomáha regiónom tam, kde trh zlyháva. Trh bol spočiatku považovaný za hlavný nástroj postupného vyvažovania rozdielov v jednotlivých regiónoch EÚ. Táto predstava sa však ukázala ako mylná.[3] Jednotný európsky akt v roku 1987[4] preto upravil základy dnešnej politiky hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti a to v hlave V. nesúcej názov „Hospodárska a sociálna súdržnosť“ (vtedajšie články 130a – 130e Zmluvy o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva).[5]

Ciele kohéznej politiky (uvedené v čl. 174 ZFEÚ) má EÚ rešpektovať pri uskutočňovaní všetkých ostatných svojich činností/politík. Politika hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti spadá podľa čl. 4 ZFEÚ do oblasti tzv. delených právomoci. Je uskutočňovaná na úrovni EÚ a na úrovni jej členských štátov a vzťahujú sa na ňu zásady, ktorými sa spravuje vykonávanie právomocí EÚ, subsidiarity a proporcionality podľa čl. 5 Zmluvy o EÚ.[6] Ciele politiky súdržnosti sú záväzné pre Úniu a členské štáty. Členské štáty majú predovšetkým riadiť a koordinovať svoje hospodárske politiky tak, aby dosiahli aj ciele politiky hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti. EÚ podporuje členské štáty pri dosahovaní cieľov tejto politiky hlavne prostredníctvom štrukturálnych fondov, inštrumentov Európskej investičnej banky a ďalších finančných nástrojov (napr. Európskeho investičného fondu). ZFEÚ však umožňuje, aby zákonodarca Únie prostredníctvom riadneho legislatívneho postupu po konzultácii s Hospodárskym a sociálnym výborom a Výborom regiónov rozhodol o prijatí určitých osobitných opatrení mimo fondov. Únijný zákonodarca rovnakým postupom formou nariadenia má právomoc ustanoviť úlohy, prednostné ciele a organizáciu štrukturálnych fondov, vrátane možnosti združovať niektoré fondy, ako aj pravidlá ich fungovania a upraviť zabezpečenie vzájomnej koordinácie jednak medzi fondami navzájom a jednak medzi fondami a ďalšími finančnými nástrojmi (čl. 177 prvý pododsek ZFEÚ). Každý tretí rok je Európska komisia povinná predložiť príslušným únijným inštitúciám (Európskemu parlamentu, Rade, Hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov) správu o pokroku pri dosahovaní hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti a o spôsobe, akým k tomu prispeli EŠIF a ďalšie finančné nástroje EÚ. Cieľom finančnej podpory EÚ je zmenšovať hospodárske, sociálne a územné rozdiely, ktoré vznikli hlavne v krajinách a regiónoch, ktorých rozvoj zaostáva, v súvislosti s hospodárskou a sociálnou reštrukturalizáciou a so starnutím obyvateľstva.[7]

---

[1] Zmluva o fungovaní Európskej únie (konsolidované znenie 2016). Ú. v. ES C 202, 7.6.2016.

[2] Lisabonská zmluva, ktorou sa mení a dopĺňa Zmluva o Európskej únii a Zmluva o založení Európskeho spoločenstva, podpísaná v Lisabone 13. decembra 2007. Ú. v. EÚ C 306, 17/12/2007, s. 1–271 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, GA, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV).

[3] Porovnaj, napr.: TICHÝ, L. – ARNOLD, R. – ZEMÁNEK, J. – KRÁL, R. – DUMBROVSKÝ, T.: Evropské právo. 4. vydání. Praha: C.H.Beck, 2011, ISBN: 978-80-7400-333-2, s. 696 a nasl.

[4] Jednotný európsky akt. OJ L 169, 29.6.1987, p. 1–28 (ES, DA, DE, EL, EN, FR, IT, NL, PT). Jednotný európsky akt bol podpísaný 17. februára 1986 v Luxemburgu a 28. februára 1986 v Haagu. Do platnosti vstúpil 1. júla 1987.

[5] Pôvodné zmluvy, zmluvy zakladajúce jednotlivé Európske spoločenstvá, politiku súdržnosti neobsahovali. Iba v preambule Zmluvy o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva sa uvádzalo, že jedným z cieľov uvedeného spoločenstva je znižovať rozdiely medzi regiónmi.

[6] Zmluva o Európskej únii (konsolidované znenie 2016). Ú. v. ES C 202, 7.6.2016.

[7] Bližšie pozri, napr.: SYLLOVÁ, J. – PÍTROVÁ, L. – PALDUSOVÁ, H. a kol.: Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha: C.

EÚ podporuje členské štáty pri dosahovaní cieľov politiky hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti hlavne prostredníctvom štrukturálnych fondov a to Európskeho poľnohospodárskeho usmerňovacieho a záručného fondu – sekcie usmerňovania (čl. 40 ods. 3 ZFEÚ) zameraného na podporu projektov v poľnohospodárskom sektore, Európskeho sociálneho fondu (čl. 162 ZFEÚ) zameraného na podporu sociálneho začlenenie a dobrej správy vecí verejných, Európskeho fondu pre regionálny rozvoj (čl. 176 ZFEÚ) zameraného na podporu regionálneho a mestského rozvoja a Kohézneho fondu (čl. 177 druhý pododsek ZFEÚ) zameraného na podporu hospodárskej konvergencie menej rozvinutých regiónov a projektov z oblasti životného prostredia a dopravnej infraštruktúry. Európsky fond pre regionálny rozvoj a Kohézny fond majú prispievať k štrukturálnemu rozvoju zaostalých území. Na základe čl. 122 ods. 2 ZFEÚ bol zriadení osobitný Fond solidarity (nariadením ES č. 2012/2002[8]), z ktorého mali čerpať štáty postihnuté povodňami v roku 2002. Systém fondov Únie dopĺňa Európsky poľnohospodársky fond pre rozvoj vidieka (nariadenie EÚ č. 1305/2013[9]) a Európsky námorný a rybársky fond (nariadenie EÚ č. 508/2014[10]). Na projekty v rámci politiky súdržnosti možno získať výhodné pôžičky alebo záruky od Európskej investičnej banky, ktoré môžu slúžiť na dofinancovanie projektov podporených z EŠIF. Za implementáciu, riadenie a kontrolu využívania prostriedkov z EŠIF sú zodpovedné členské štáty. Až vyše ¾ rozpočtu EÚ sa spravuje formou partnerstva s národnými a regionálnymi orgánmi prostredníctvom EŠIF. EŠIF pomáhajú realizovať európsku pro-rastovú stratégiu Európa 2020.

## I. Zásady poskytovania finančnej pomoci z EŠIF

EÚ podporuje finančnými prostriedkami celý rad projektov a programov vo viacerých oblastiach, ako sú zamestnanosť a sociálne začlenenie, poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka, mestský a regionálny rozvoj, námorné záležitosti a rybárstvo, výskum a inovácie, či humanitárna pomoc. Aj keď poskytovanie finančnej pomoci EÚ má v závislosti od oblasti, ktorej sa týka svoje špecifiká, týkajúce sa napríklad aj právnej úpravy, finančná pomoc EÚ na dosahovanie cieľov politiky súdržnosti sa bez ohľadu na oblasť, ktorej sa týka, riadi troma princípmi: (i) pomoc formou dotácií len dopĺňa iné druhy financovania rôznych projektov (EÚ nikdy nefinancuje 100% projektu), (ii) príjemca dotácií si vďaka nej nevytvára zisk, slúži na dosiahnutie finančnej rovnováhy a (iii) pomoc formou dotácií nemožno získať retroaktívne za činnosti, ktoré sú už ukončené.

Prístup EÚ k poskytovaniu finančnej pomoci členským štátom v záujme dosahovania cieľov politiky súdržnosti sa postupne menil a vyvíjal. Prístup v súčasnom rozpočtovom období 2014 – 2020 je postavený na štyroch základných požiadavkách: (i) koncentrácia – finančné prostriedky politiky súdržnosti sa „koncentrujú“ na vopred stanovené ciele, ktorých počet a charakteristika sa však v priebehu rokov môžu meniť. Stále však sa ale zameriavajú na financovanie projektov v regiónoch, ktoré z rôznych dôvodov hospodársky zaostávajú za priemerom EÚ, alebo sa zameriavajú na horizontálne problémy ako zamestnanosť, konverzia priemyslu, či rozvoj ľudských zdrojov; (ii) programovanie – finančné prostriedky politiky súdržnosti (EŠIF) sú alokované na financovanie programov, nie jednotlivých konkrétnych projektov, čo má umožniť realizáciu národných rozvojových programov v dlhšom časovom horizonte a tým prispieť k väčšej istote, ale aj pružnosti a kontinuite celej politiky súdržnosti (národné programové dokumenty, napr. Národný strategický referenčný rámec pre rozpočtové obdobie 2007-2013, Zmluva o rozvojovom a investičnom partnerstve pre rozpočtové obdobie 2014 – 2020 a operačné programy vychádzajú zo spoločných strategických dokumentov a legislatívy prijatých na úrovni EÚ, napr. Spoločného strategického rámca);[11] (iii) doplnkovosť - financovanie

H. Beck, 2010, ISBN: 978-80-7400-339-4, s. 657 a nasl.

[8] Nariadenie Rady (ES) č. 2012/2002 z 11. novembra 2002, ktorým sa zriaďuje fond solidarity Európskej únie. Ú. v. ES L 311, 14.11.2002, s. 3 – 8 (ES, DA, DE, EL, EN, FR, IT, NL, PT, FI, SV), mimoriadne vydanie v slovenskom jazyku: Kapitola 14 Zväzok 001 S. 181 – 186

[9] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1305/2013 zo 17. decembra 2013 o podpore rozvoja vidieka prostredníctvom Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV) a o zrušení nariadenia Rady (ES) č. 1698/2005. Ú. v. EÚ L 347, 20.12.2013, s. 487 – 548 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, GA, HR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV).

[10] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 508/2014 z 15. mája 2014 o Európskom námornom a rybárskom fonde, ktorým sa zrušujú nariadenia Rady (ES) č. 2328/2003, (ES) č. 861/2006, (ES) č. 1198/2006 a (ES) č. 791/2007 a nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1255/2011. Ú. v. EÚ L 149, 20.5.2014, s. 1 – 66 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, GA, HR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV).

[11] Podľa čl. 2 ods. 5 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o EŠIF programovanie je proces organizovania, rozhodovania a prideľovania finančných prostriedkov v niekoľkých fázach za účasti partnerov v súlade s článkom 5, určený na realizáciu spoločného opatrenia Únie a členských štátov na viacročnom základe s cieľom plniť ciele stratégie Únie na zabezpečenie inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu.

programov zo štrukturálnych fondov Únie nenahrádza, ale dopĺňa vnútroštátne financovanie, čo umožňuje vyššiu podporu rozvoja regiónov, ako by si členské štáty mohli inak dovoliť a (iv) partnerstvo – medzi európskymi, štátnymi, regionálnymi a miestnymi orgánmi.[12]

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o EŠIF (ďalej len „všeobecné nariadenie o EŠIF")[13] požaduje, aby pri poskytovaní finančnej pomoci EÚ členským štátom prostredníctvom EŠIF boli rešpektované zásady podpory Únie pre EŠIF a to zásada subsidiarity,[14] proporcionality,[15] podpory rovnosti mužov a žien,[16] zákazu diskriminácie,[17] udržateľného rozvoja a ochrany životného prostredia,[18] riadneho finančného hospodárenia,[19] znižovania administratívnej záťaže prijímateľov,[20] či transparentnosti,[21] alebo partnerstva a viacúrovňového riadenia.[22]

## II. Právna úprava vzťahujúca sa na EŠIF

Pravidlá týkajúce sa poskytovania EŠIF sú predmetom úpravy viacerých právnych predpisov prijatých tak na úrovni EÚ ako aj na úrovni členských štátov.

Základný právny rámec poskytovania EŠIF upravuje Zmluva o Európskej únii a Zmluva o fungovaní Európskej únie vo vyššie v texte tohto príspevku uvádzaných článkoch. Spoločné pravidlá platné pre EŠIF, pravidlá potrebné na zabezpečenie účinnosti EŠIF a ich vzájomnej koordinácie a koordinácie s ďalšími finančnými nástrojmi Únie, všeobecné pravidlá, ktorými sa riadia EŠIF, pokiaľ ide o úlohy, prioritné ciele a organizáciu EŠIF, kritériá, ktoré majú členské štáty a regióny splniť, aby sa stali oprávnenými na podporu

[12] Porovnaj: SVOBODA, P.: Úvod do evropského práva. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, ISBN: 978-80-7400-313-4, s. 281.

[13] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013 zo 17. decembra 2013 , ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde, Európskom poľnohospodárskom fonde pre rozvoj vidieka a Európskom námornom a rybárskom fonde a ktorým sa stanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde a Európskom námornom a rybárskom fonde, a ktorým sa zrušuje nariadenie Rady (ES) č. 1083/2006. Ú. v. EÚ L 347, 20.12.2013, s. 320 – 469 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, GA, HR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV).

[14] Podľa čl. 4 ods. 3 všeobecného nariadenia o EŠIF podpora z EŠIF sa poskytuje v úzkej spolupráci Komisie s členskými štátmi v súlade so zásadou subsidiarity.

[15] Podľa čl. 4 ods. 5 všeobecného nariadenia o EŠIF pri opatreniach týkajúcich sa vykonávania a využívania EŠIF, a najmä finančných a administratívnych prostriedkov potrebných na prípravu a vykonávanie programov, ktoré súvisia s monitorovaním, podávaním správ, hodnotením, riadením a kontrolou, sa dodržiava zásada proporcionality vzhľadom na výšku pridelenej podpory a prihliada sa na celkový cieľ, ktorým je zníženie administratívnej záťaže pre orgány zapojené do riadenia a kontroly programov.

[16] Podľa čl. 7 ods. 1 všeobecného nariadenia o EŠIF členské štáty a Komisia zabezpečia, aby sa počas prípravy a vykonávania programov, aj vo vzťahu k ich monitorovaniu, podávaniu správ a hodnoteniu, zohľadňovala a podporovala rovnosť mužov a žien a začlenenie hľadiska rodovej rovnosti.

[17] Podľa čl. 7 ods. 2 všeobecného nariadenia o EŠIF členské štáty a Komisia prijmú primerané opatrenia na zabránenie každej diskriminácii z dôvodu pohlavia, rasy alebo etnického pôvodu, náboženstva alebo vierovyznania, zdravotného postihnutia, veku alebo sexuálnej orientácie počas prípravy a vykonávania programov. Počas prípravy a vykonávania programov je potrebné brať do úvahy najmä dostupnosť pre zdravotne postihnuté osoby.

[18] Podľa čl. 8 všeobecného nariadenia o EŠIF ciele EŠIF sa realizujú v súlade so zásadou udržateľného rozvoja a s podporovaním cieľa zachovania, ochrany a zlepšovania kvality životného prostredia zo strany Únie, ako je stanovené v článku 11 a článku 191 ods. 1 ZFEÚ, zohľadňujúc zásadu „znečisťovateľ platí". Členské štáty a Komisia zabezpečia, aby sa v priebehu prípravy a vykonávania partnerských dohôd a programov podporovali požiadavky na ochranu životného prostredia, efektívne využívanie zdrojov, zmierňovanie zmeny klímy a adaptácie na ňu, biodiverzitu, odolnosť voči prírodným katastrofám a predchádzanie rizikám a ich riadenie.

[19] Podľa čl. 4 ods. 8 všeobecného nariadenia o EŠIF Komisia a členské štáty dodržiavajú zásadu riadneho finančného hospodárenia v súlade s článkom 30 nariadenia o rozpočtových pravidlách.

[20] Podľa čl. 4 ods. 10 všeobecného nariadenia o EŠIF  Komisia a členské štáty vykonávajú svoje úlohy súvisiace s EŠIF s cieľom znížiť administratívnu záťaž prijímateľov.

[21] Transparentnosť poskytovania EŠIF sa dosahuje predovšetkým formou partnerstiev a viacúrovňového riadenia. Podľa čl. 5 ods. 1 všeobecného nariadenia o EŠIF o sa týka partnerskej dohody a každého programu, každý členský štát v súlade so svojím inštitucionálnym a právnym rámcom vytvorí partnerstvo s príslušnými regionálnymi a miestnymi orgánmi verejnej správy. V súlade s prístupom viacúrovňového riadenia členské štáty zapoja partnerov uvedených v odseku 1 do prípravy partnerských dohôd a správ o pokroku, ako aj do prípravy a vykonania programov, a to aj prostredníctvom účasti v monitorovacích výboroch pre programy v súlade s článkom 48.

[22] Podľa čl. 5 ods. 2 všeobecného nariadenia o EŠIF v súlade s prístupom viacúrovňového riadenia členské štáty zapoja partnerov uvedených v odseku 1 do prípravy partnerských dohôd a správ o pokroku, ako aj do prípravy a vykonania programov, a to aj prostredníctvom účasti v monitorovacích výboroch pre programy v súlade s článkom 48. Podľa čl. 5 ods. 1 všeobecného nariadenia o EŠIF na partnerstve sa podieľajú títo partneri: a) príslušné orgány mestskej samosprávy a ostatné orgány verejnej správy; b) hospodárski a sociálni partneri; a c) príslušné subjekty, ktoré zastupujú občiansku spoločnosť, vrátane partnerov činných v oblasti ochrany životného prostredia, mimovládne organizácie a subjekty zodpovedné za podporu sociálneho začleňovania, rodovej rovnosti a nediskriminácie.

z fondov, dostupné finančné prostriedky a kritériá ich prideľovania, pravidlá týkajúce sa riadenia a kontroly, finančného riadenia, účtovníctva a finančných opráv sú predmetom úpravy všeobecného nariadenia o EŠIF.

Pravidlá stanovené vo všeobecnom nariadení o EŠIF sa majú uplatňovať tak, aby neboli dotknuté ustanovenia nariadenia (EÚ) č. 1306/2013 o financovaní, riadení a monitorovaní spoločnej poľnohospodárskej politiky[23] a nariadení upravujúcich osobitné pravidlá poskytovania jednotlivých EŠIF/nariadení o jednotlivých fondoch a to (i) nariadenia (EÚ) č. 1301/2013 o Európskom fonde regionálneho rozvoja (ďalej len „nariadenie o EFRR"),[24] ktoré ustanovuje úlohy EFRR, rozsah jeho podpory, pokiaľ ide o cieľ investovanie do rastu a zamestnanosti a cieľ Európska územná spolupráca a osobitné ustanovenia týkajúce sa podpory EFRR na cieľ investovanie do rastu a zamestnanosti, (ii) nariadenia (EÚ) č. 1304/2013 o Európskom sociálnom fonde (ďalej len „nariadenie o ESF"),[25] ktoré stanovuje úlohy ESF vrátane iniciatívy na podporu zamestnanosti mladých ľudí, rozsah jeho podpory, osobitné ustanovenia a druhy výdavkov, ktoré sú oprávnené na to, aby sa zahrnuli do pomoci, (iii) nariadenia (EÚ) č. 1300/2013 o kohéznom fonde (ďalej len „nariadenie o KF"),[26] ktorým sa zriaďuje KF na účel posilnenia hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti Únie v záujme podpory udržateľného rozvoja a stanovujú úlohy KF a rozsah jeho pomoci, pokiaľ ide o cieľ investovanie do rastu a zamestnanosti, (iv) nariadenia (EÚ) č. 1299/2013 o Európskej územnej spolupráci (ďalej len „nariadenie o EÚS"),[27] ktoré ustanovuje rozsah pôsobnosti EFRR so zreteľom na cieľ Európska územná spolupráca a obsahuje osobitné ustanovenia týkajúce sa uvedeného cieľa, vymedzuje prioritné ciele Európskej územnej spolupráce a organizáciu EFRR, kritériá oprávnenosti členských štátov a regiónov na pomoc z EFRR, finančné zdroje, ktoré sú k dispozícii na pomoc z EFRR, kritériá ich prideľovania a obsahuje aj ustanovenia potrebné na zabezpečenie účinného vykonávania, monitorovania, finančného hospodárenia a účinnej kontroly operačných programov v rámci cieľa Európska územná spolupráca vrátane prípadov, keď sa na týchto programoch spolupráce zúčastňujú tretie krajiny, (v) nariadenia (EÚ) č. 1305/2013 o Európskom poľnohospodárskom fonde pre rozvoj vidieka (ďalej len „nariadenie o EPFRV"),[28] ktoré ustanovuje všeobecné pravidlá podpory Únie pre rozvoj vidieka financovanej z EPFRV zriadeného nariadením (EÚ) č. 1306/2013 o financovaní, riadení a monitorovaní spoločnej poľnohospodárskej politiky, vymedzuje ciele, ku ktorým má politika rozvoja vidieka prispieť, príslušné priority Únie pre rozvoj vidieka, strategický kontext politiky rozvoja vidieka, opatrenia na vykonávanie politiky rozvoja vidieka a ustanovuje pravidlá týkajúce sa programovania, budovania sietí, riadenia, monitorovania a hodnotenia na základe spoločných zodpovedností členských štátov a Komisie a pravidlá na zabezpečenie koordinácie EPFRV s inými nástrojmi Únie a (vi) právneho aktu Únie stanovujúceho podmienky finančnej pomoci pre námornú a rybársku politiku na programové obdobie 2014 – 2020 – nariadenia (EÚ) č. 508/2014 o Európskom námornom a rybárskom fonde (ďalej len „nariadenie o ENRF"),[29] ktoré vymedzuje finančné opatrenia Únie na vykonávanie spoločnej rybárskej politiky, príslušných opatrení týkajúcich sa morského práva, udržateľného rozvoja rybolovných a akvakultúrnych oblastí a vnútrozemského rybolovu a integrovanej námornej politiky.

[23] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1306/2013 zo 17. decembra 2013 o financovaní, riadení a monitorovaní spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa zrušujú nariadenia Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 485/2008. Ú. v. EÚ L 347, 20.12.2013, s. 549 – 607 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, GA, HR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV).

[24] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1301/2013 zo 17. decembra 2013 o Európskom fonde regionálneho rozvoja a o osobitných ustanoveniach týkajúcich sa cieľa Investovanie do rastu a zamestnanosti, a ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1080/2006. Ú. v. EÚ L 347, 20.12.2013, s. 289 – 302 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, GA, HR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV).

[25] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1304/2013 z 17. decembri 2013 o Európskom sociálnom fonde a o zrušení nariadenia Rady (ES) č. 1081/2006. Ú. v. EÚ L 347, 20.12.2013, s. 470 – 486 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, GA, HR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV).

[26] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1300/2013 zo 17. decembra 2013 o Kohéznom fonde, ktorým sa zrušuje nariadenie Rady (ES) č. 1084/2006. Ú. v. EÚ L 347, 20.12.2013, s. 281 – 288 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, GA, HR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV).

[27] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1299/2013 z 17 decembri 2013 o osobitných stanoveniach na podporu cieľa Európska územná spolupráca z Európskeho fondu regionálneho rozvoja. Ú. v. EÚ L 347, 20.12.2013, s. 259 – 280 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, GA, HR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV).

[28] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1305/2013 zo 17. decembra 2013 o podpore rozvoja vidieka prostredníctvom Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV) a o zrušení nariadenia Rady (ES) č. 1698/2005. Ú. v. EÚ L 347, 20.12.2013, s. 487 – 548 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, GA, HR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV).

[29] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 508/2014 z 15. mája 2014 o Európskom námornom a rybárskom fonde, ktorým sa zrušujú nariadenia Rady (ES) č. 2328/2003, (ES) č. 861/2006, (ES) č. 1198/2006 a (ES) č. 791/2007 a nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1255/2011. Ú. v. EÚ L 149, 20.5.2014, s. 1 – 66 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, GA, HR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV).

Na úrovni EÚ boli prijaté aj viaceré právne predpisy, ktorými sa riadi implementácia/vykonávanie finančných nástrojov EÚ. Tie sú prijaté buď vo forme delegovaných[30] alebo vykonávacích[31] aktov Európskej komisie. Spomenúť možno viaceré delegované akty, ktorými sa dopĺňa napríklad všeobecné nariadenie o EŠIF[32] alebo nariadenie (EÚ) č. 1306/2013 o financovaní, riadení a monitorovaní spoločnej poľnohospodárskej politiky[33] a vykonávacie akty, ktorými sa stanovujú pravidlá uplatňovania všeobecného nariadenia o EŠIF.[34]

Poskytovanie pomoci z EŠIF musí byť tiež v súlade s únijnou úpravou všeobecného rozpočtu EÚ, konkrétne s nariadením (EÚ) č. 966/2012 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie,[35] ktoré stanovuje pravidlá zostavovania a plnenia všeobecného rozpočtu EÚ a predkladania a auditu účtovnej závierky, či delegovaným nariadením Komisie (EÚ) č. 1268/2015 o pravidlách uplatňovania nariadenia (EÚ, Euroatom) č. 966/2012 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie.[36] Relevantné pravidlá nariadenia (EÚ, Euratom) č. 966/2012 a nariadenia (EÚ) č. 1268/2012 sa uplatňujú za podmienky splnenia osobitných pravidiel ustanovených napr. v nariadení (EÚ) č. 1290/2013, ktorým sa ustanovujú pravidlá účasti na programe Horizont 2020 – rámcový program pre výskum a inováciu (2014 – 2020) a pravidlá jeho šírenia,[37] ktoré ustanovuje pravidlá upravujúce využívanie a šírenie výsledkov. Toto nariadenie bolo prijaté so zreteľom na ZFEÚ, najmä na jej článok 173 (obsiahnutý v Hlave XVII – Priemysel) a článok 183 a článok 188 druhý odsek (obsiahnuté v Hlave XIX – Výskum a technologický rozvoj a kozmický priestor).[38]

Právna úprava týkajúca sa poskytovania EŠIF bola prijatá aj na úrovni jednotlivých členských štátov. Vnútroštátna právna úprava upravuje predovšetkým riadenie, implementáciu a kontrolu poskytovania EŠIF v príslušnom členskom štáte. Základným predpisom upravujúcim poskytovanie EŠIF v podmienkach Slovenskej republiky je zákon č. 292/2014 Z. z. o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktorý upravuje právne vzťahy pri poskytovaní príspevku v programovom období 2014 – 2020, postup a podmienky poskytovania príspevku, práva a povinnosti osôb v súvislosti s poskytovaním príspevku, pôsobnosť orgánov štátnej správy a orgánov územnej samosprávy pri poskytovaní príspevku a zodpovednosť za porušenie podmienok poskytnutia príspevku. Spomedzi ďalšej právnej úpravy možno spomenúť zákon č. 323/2015 Z. z. o finančných ná-

[30] Právnych aktov prijatých Komisiou na základe čl. 290 ZFEÚ.

[31] Právnych aktov prijatých Komisiou na základe čl. 291 ZFEÚ.

[32] Napr.: Delegované nariadenie Komisie (EÚ) č. 480/2014 z 3. marca 2014, ktorým sa dopĺňa nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde, Európskom poľnohospodárskom fonde pre rozvoj vidieka a Európskom námornom a rybárskom fonde a ktorým sa stanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde a Európskom námornom a rybárskom fonde. Ú. v. EÚ L 138, 13.5.2014, s. 5 – 44 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, HR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV).

[33] Delegované nariadenie Komisie (EÚ) č. 907/2014 z 11. marca 2014, ktorým sa dopĺňa nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1306/2013, pokiaľ ide o platobné agentúry a ostatné orgány, finančné hospodárenie, schvaľovanie účtovných závierok, zábezpeky a používanie eura. Ú. v. EÚ L 255, 28.8.2014, s. 18 – 58 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, HR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV).

[34] Napr.: Vykonávacie nariadenie Komisie (EÚ) č. 964/2014 z 11. septembra 2014, ktorým sa stanovujú pravidlá uplatňovania nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013, pokiaľ ide o štandardné podmienky pre finančné nástroje. Ú. v. EÚ L 271, 12.9.2014, s. 16 – 44 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, HR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV); vykonávacie nariadenie Komisie (EÚ) č. 821/2014 z 28. júla 2014, ktorým sa stanovujú podrobné pravidlá vykonávania nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013, pokiaľ ide o podrobné pravidlá pre prevod a správu programových príspevkov, podávanie správ o finančných nástrojoch, technické vlastnosti informačných a komunikačných opatrení a týkajúcich sa operácií a systém na zaznamenávanie a uchovávanie údajov. Ú. v. EÚ L 223, 29.7.2014, s. 7 – 18 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, HR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV), alebo vykonávacie nariadenie Komisie (EÚ) č. 1011/2014 z 22. septembra 2014 , ktorým sa stanovujú podrobné pravidlá vykonávania nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013, pokiaľ ide o vzory predkladania určitých informácií Komisii a podrobné pravidlá týkajúce sa výmeny informácií medzi prijímateľmi a riadiacimi orgánmi, certifikačnými orgánmi, orgánmi auditu a sprostredkovateľskými orgánmi. Ú. v. EÚ L 286, 30.9.2014, s. 1 – 74 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, HR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV)

[35] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) č. 966/2012 z 25. októbra 2012 , o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie, a zrušení nariadenia Rady (ES, Euratom) č. 605/2002. Ú. v. EÚ L 298, 26.10.2012, s. 1 – 96 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, GA, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV).

[36] Delegované nariadenie Komisie (EÚ) č. 1268/2015 z 29. októbra 2012 o pravidlách uplatňovania nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) č. 966/2012 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie. OJ: JOL_2012_362_R_0001_01, CELEX : 32012R1268.

[37] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1290/2013 z 11. decembra 2013 , ktorým sa ustanovujú pravidlá účasti na programe Horizont 2020 – rámcový program pre výskum a inováciu (2014 – 2020) a pravidlá jeho šírenia, a ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1906/2006. Ú. v. EÚ L 347, 20.12.2013, s. 81 – 103 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, GA, HR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV).

[38] Bližšie k právnej úprave jednotlivých EŠIF pozri, napr.: Európske štrukturálne a investičné fondy 2014 – 2020. Oficiálne texty a komentáre. Luxemburg: Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, 2016, ISBN: 978-92-79-39448-5 (PDF), 418 s.

strojoch financovaných z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktorý upravuje postupy a právne vzťahy pri poskytovaní príspevku na finančný nástroj, vrátení príspevku na finančný nástroj a pri vykonávaní finančných nástrojov v programovom období 2014 – 2020 a pôsobnosť orgánov verejnej správy pri poskytovaní príspevku na finančný nástroj, vrátení príspevku na finančný nástroj a pri vykonávaní finančných nástrojov. Pod pojmom finančný nástroj sa rozumie opatrenie finančnej podpory Únie poskytované z rozpočtu na doplnkovej báze s cieľom dosiahnuť jeden alebo viaceré konkrétne ciele politík Únie. Takéto nástroje môžu mať podobu kapitálových alebo kvázi kapitálových investícií, úverov alebo záruk alebo iných nástrojov na zdieľanie rizika a v prípade potreby sa môžu kombinovať s grantmi (čl. 2 písm. p) nariadenia (EÚ, Euratom) č. 966/2012 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie v platnom znení). Finančné prostriedky poskytované z finančného nástroja predstavujú návratnú formu pomoci.

Z právnej úpravy týkajúcej sa poskytovania EŠIF uplatňovanej v Slovenskej republike možno ešte uviesť aj podzákonnú úpravu, predovšetkým uznesenia vlády, napr. uznesenie vlády č. 658/2013 zo dňa 13.11.2013 k Stratégii financovania Európskych štrukturálnych a investičných fondov pre programové obdobie 2014 – 2020, uznesenie vlády č. 736/2013 zo dňa 18.12.2013 k návrhu Postupu implementácie finančných nástrojov cez Slovenský investičný holding v programovom období 2014 – 2020, uznesenie vlády č. 558/2014 zo dňa 5.11.2014 k Systému finančného riadenia štrukturálnych fondov, Kohézneho fondu a Európskeho námorného a rybárskeho fondu na programové obdobie 2014 – 2020, uznesenie vlády č. 586/2014 zo dňa 20.11.2014 k Systému riadenia Európskych štrukturálnych a investičných fondov na programové obdobie 2014 – 2020 a uznesenie vlády č. 160/2015 zo dňa 8.4.2015 k Systému riadenia finančných nástrojov financovaných z Kohézneho fondu, Európskeho fondu regionálneho rozvoja a Európskeho sociálneho fondu.

Pri poskytovaní finančnej pomoci z EŠIF musia byť rešpektované aj mnohé iné právne predpisy, ktoré sa netýkajú priamo, resp. výlučne EŠIF. Ide napríklad o právnu úpravu štátnej pomoci (pri implementácii finančných nástrojov EÚ je potrebné posudzovať dodržanie pravidiel EÚ pre štátnu pomoc na všetkých úrovniach implementačnej štruktúry finančných nástrojov[39]), či verejného obstarávania, alebo právnu úpravu týkajúcu sa predchádzania prania špinavých peňazí, boja proti terorizmu a daňovým podvodom a poškodzovania finančných záujmov EÚ. V podmienkach Slovenskej republiky je tak v rámci poskytovania finančnej pomoci z EŠIF potrebné dodržiavať aj príslušné ustanovenia zákona č. 358/2015 Z. z. o úprave niektorých vzťahov v oblasti štátnej pomoci a minimálnej pomoci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o štátnej pomoci) v znení neskorších predpisov, zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ako aj príslušné ustanovenia viacerých iných právnych predpisov ako napr. zákona č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, zákona č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov, zákona č. 203/2011 Z. z. o kolektívnom investovaní v znení neskorších predpisov, zákona č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov, zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, zákona č. 483/2001 Z. z. o bankách v znení neskorších predpisov, zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov, zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, či nariadenia vlády Slovenskej republiky č. 498/2011 Z. z., ktorým sa ustanovujú podrobnosti a zverejňovaní zmlúv v Centrálnom registri zmlúv a náležitosti informácie o uzatvorení zmluvy. Všetky subjekty zapojené do implementácie finančných nástrojov EÚ sú v oblasti boja proti podvodom povinné postupovať v súlade so smernicou (ES) č. 2005/60/ES o predchádzaní využívania finančného systému na účely prania špinavých peňazí a financovania terorizmu[40] a v súlade s nariadením (EÚ) č. 966/2012 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie.

[39] Pravidlá EÚ týkajúce sa štátnej pomoci sú predmetom úpravy článkov 107 – 109 ZFEÚ ako aj sekundárnych aktov EÚ ako napr. nariadenia Komisie (EÚ) č. 1407/2013 z 18. decembra 2013 o uplatňovaní článkov 107 a 108 Zmluvy o fungovaní Európskej únie na pomoc de minimis. Ú. v. EÚ L 352, 24.12.2013, s. 1 – 8 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, HR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV) alebo nariadenia Komisie (EÚ) č. 651/2014 zo 17. júna 2014 o vyhlásení určitých kategórií pomoci za zlučiteľné s vnútorným trhom podľa článkov 107 a 108 zmluvy. Ú. v. EÚ L 187, 26.6.2014, s. 1 – 78 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, HR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV).

[40] Smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 2005/60/ES o predchádzaní využívania finančného systému na účely prania špinavých peňazí a financovania terorizmu. (Ú. v. EÚ L 309, 25.11.2005, s. 15 – 36).

## III. EŠIF v Slovenskej republike v programovom období 2014 – 2020

V záujme prispieť k stratégii Únie na zabezpečenie inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu (stratégie Európa 2020)[41] a naplniť úlohy jednotlivých EŠIF, čerpanie finančných prostriedkov z EŠIF je zamerané na podporu všeobecným nariadením o EŠIF presne vymedzených 11 tematických cieľov, ktorými sú: 1) posilnenie výskumu, technologického rozvoja a inovácií, 2) zlepšenie prístupu k informáciám a IKT a zlepšenie ich využívania a kvality, 3) zvýšenie konkurencieschopnosti MSP, sektora poľnohospodárstva (v prípade EPFRV) a sektora rybárstva a akvakultúry (v prípade ENRF), 4) podpora prechodu na nízkouhlíkové hospodárstvo vo všetkých sektoroch, 5) podpora prispôsobovania sa zmene klímy, predchádzanie a riadenie rizika, 6) zachovanie a ochrana životného prostredia a podpora efektívneho využívania zdrojov, 7) podpora udržateľnej dopravy a odstraňovanie prekážok v kľúčových sieťových infraštruktúrach, 8) podpora udržateľnosti a kvality zamestnanosti a mobility pracovnej sily, 9) podpora sociálneho začlenenia, boj proti chudobe a akejkoľvek diskriminácii, 10) investovanie do vzdelania, školení a odbornej prípravy, ako aj zručností a celoživotného vzdelávania, 11) posilnenie inštitucionálnych kapacít orgánov verejnej správy a zainteresovaných strán a efektivity verejnej správy. Uvedenú tematické ciele sú prevedené do priorít špecifických pre každý z EŠIF.

Všeobecné nariadenie o EŠIF ustanovilo spoločný strategický rámec (ďalej len „SSR“), ktorý obsahuje strategické usmerňujúce zásady na uľahčenie procesu programovania a sektorovej a územnej koordinácie intervencií Únie v rámci EŠIF s ostatnými relevantnými politikami a nástrojmi Únie v súlade so zámermi a cieľmi stratégie Únie na zabezpečenie inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu. Strategické usmerňujúce zásady uvedené v SSR sú stanovené v súlade s účelom a v rámci rozsahu pomoci, ktorá sa poskytuje z každého EŠIF. Členským štátom sa v SSR nemajú ukladať žiadne ďalšie povinnosti presahujúce povinnosti stanovené v rámci príslušných sektorových politík Únie. SSR uľahčuje vypracovanie partnerskej dohody a programov v súlade so zásadami proporcionality a subsidiarity a pri zohľadnení národných a regionálnych právomocí s cieľom rozhodnúť o konkrétnej a primeranej politike a koordinačných opatreniach.

Podľa čl. 14 všeobecného nariadenia o EŠIF každý členský štát mal pripraviť partnerskú dohodu na obdobie od 1. januára 2014 do 31. decembra 2020, ktorá mala stanoviť, ako sa finančné prostriedky z EŠIF použijú počas uvedeného obdobia. Partnerská dohoda je podkladom k viacerým investičným programom, cez ktoré sa poskytujú finančné prostriedky z EŠIF. Partnerskú dohodu boli členské štáty povinné vypracovať v spolupráci so svojimi partnermi a to s príslušnými orgánmi mestskej samosprávy a ostatnými orgánmi verejnej správy, hospodárskymi a sociálnymi partnermi a príslušnými subjektami, ktoré zastupujú občiansku spoločnosť, vrátane partnerov činných v oblasti ochrany životného prostredia, mimovládnymi organizáciami a subjektami zodpovednými za podporu sociálneho začleňovania, rodovej rovnosti a nediskriminácie. Partnerská dohoda sa mala pripraviť na základe dialógu s Komisiou. Členské štáty mali vypracovať partnerskú dohodu na základe postupov, ktoré sú vo vzťahu k verejnosti transparentné a v súlade s ich inštitucionálnym a právnym rámcom. V partnerskej dohode sa mala upraviť všetka podpora poskytnutá z EŠIF príslušnému členskému štátu. Každý členský štát mal predložiť svoju partnerskú dohodu Komisii do 22. apríl 2014.

Spoločný strategický rámec (SSR) pre EŠIF v programovom období 2014 - 2020 predstavila Európska komisia v roku 2011. Jeho cieľom bolo zastrešiť a lepšie koordinovať financovanie z EŠIF. SSR definoval kľúčové aktivity pre EŠIF za účelom napĺňania cieľov stratégie Európa 2020. Na základe neho členské štáty pripravili partnerské dohody, označované aj ako zmluvy o rozvojovom a investičnom partnerstve (ZRIP), ktoré transformujú prvky vymedzené v SSR do vnútroštátneho kontextu a vymedzujú záväzky na dosiahnutie cieľov EÚ prostredníctvom programovania fondov SSR. Vláda Slovenskej republiky vypracovala a predložila Európskej komisii na schválenie partnerskú dohodu vo februári 2014. Partnerskú dohodu o využívaní EŠIF v rokoch 2014 – 2020 uzavrela Slovenská republika s Európskou komisiou dňa 20.6.2014.[42] Partnerská dohoda so Slovenskom definuje stratégiu a priority pre efektívne a účinné využívanie EŠIF v regiónoch a mestách a obciach Slovenskej republiky. Prioritou Slovenskej republiky bolo zameranie investícií z EŠIF na kľúčové odvetvia rastu ako sú dopravná infraštruktúra, výskum, vývoj a inovácie, podpora malých a stredných podnikov, ochrana životného prostredia, digitálna agenda, energetická efektívnosť a obnoviteľné zdroje energie. Za rovnako dôležité boli označené aj investície do zamestnanosti, vzdelávania, sociálneho začlenenia a v neposlednom rade aj do zvýšenia efektívnosti verejnej správy.

[41] Oznámenie Komisie Európa 2020. Stratégia na zabezpečenie inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu. KOM(2010) 2020 v konečnom znení.
[42] https://www.partnerskadohoda.gov.sk/zakladne-dokumenty/

Partnerská dohoda so Slovenskom sa zameriava na tieto priority:

• podporu podnikateľského prostredia priaznivého pre inovácie prostredníctvom zlepšenia konkurencieschopnosti malých a stredných podnikov, zlepšenia inovácie a výskumu a rozvoja elektronického hospodárstva,

• rozvoj infraštruktúry pre hospodársky rast a zamestnanosť v konkrétnych kľúčových dopravných sieťach a udržateľnú mestskú dopravu,

• rozvoj ľudského kapitálu a vyššiu účasť na pracovnom trhu prostredníctvom posilnenia všetkých úrovní vzdelávania, zlepšenia prístupu k zamestnanosti pre najzraniteľnejšie skupiny spoločnosti (najmä mladí a dlhodobo nezamestnaní ľudia) a podporu sociálneho začleňovania rómskych komunít,

• podporu udržateľného a efektívneho využívania prírodných zdrojov prostredníctvom propagácie energetickej účinnosti a nízkouhlíkového hospodárstva, ochranu životného prostredia a prispôsobenie sa zmenám klímy,

• vybudovanie modernej a profesionálnej verejnej správy prostredníctvom dôkladnej reformy zameranej na zlepšenie riadenia, riešenie korupcie a zabezpečenie efektivity a nestrannosti súdnictva.

Partnerská dohoda o využívaní EŠIF v rokoch 2014 – 2020 so Slovenskom sa má napĺňať prostredníctvom 7 operačných programov zameraných na dosahovanie všetkých 11 tematických cieľov vymedzených všeobecným nariadením o EŠIF. Názvy jednotlivých operačných programov s uvedením údajov o tom, aké tematické ciele sa príslušným operačným programom sledujú, z akých EŠIF sú podporované a aká výška finančných prostriedkov bola na jednotlivé operačné programy vyčlenená uvádza tabuľka nižšie.

***Tab. 1: Operačné programy Partnerskej dohody so Slovenskom:***

| *Operačné programy* | *Zahrnuté tematické ciele* | *EŠIF* | *Vyčlenené prostriedky v EUR* |
|---|---|---|---|
| OP Výskum a inovácie | TC 1, 3 | EFRR | 2 266 776 537 |
| OP Integrovaná infraštruktúra | TC 2, 7 | EFRR, KF | 3 966 645 373 |
| OP Ľudské zdroje | TC 8, 9, 10 | ESF, EFRR, YEI | 2 204 983 517 |
| OP Kvalita životného prostredia | TC 4, 5, 6 | EFRR, KF | 3 137 900 110 |
| Integrovaný regionálny OP | TC 1, 4, 6, 7, 9, 10 | EFRR | 1 754 490 415 |
| OP Efektívna verejná správa | TC 11 | ESF | 278 449 284 |
| OP Technická pomoc | Neuvedené | EFRR | 159 071 912 |
| Program rozvoja vidieka | TC 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10 | EPFRV | 1 545 272 844 |
| OP Rybné hospodárstvo | TC 3, 6 | EFNRH | 785 000 |

Na roky 2014 – 2020 má Slovensko celkovo vyčlenených približne 14 miliárd EUR na politiku súdržnosti (Európsky fond regionálneho rozvoja - EFRR, Európsky sociálny fond - ESF, Kohézny fond - KF) a ďalších 1,5 miliardy EUR na rozvoj poľnohospodárskeho sektora a vidieckych oblastí z Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV) a približne 15,8 milióna EUR z Európskeho fondu námorného a rybného hospodárstva (EFNRH).

***Tab. 2: Vyčlenené finančné prostriedky, rozdelenie podľa tematických cieľov a podľa fondov (okrem územnej spolupráce):***

| *Tematický cieľ/EŠIF* | *EFRR* | *ESF* | *KF* | *EPFRV* | *EFNRH* | *Celkom* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1. Posilnenie výskumu, technologického rozvoja a inovácií | 1 797 792 387 | | | 51 333 136 | | 1 849 125 523 |
| 2. Zlepšenie dostupnosti, využitia a kvality IKT | 805 516 752 | | | 20 166 840 | | 825 683 592 |
| 3. Posilnenie konkurencieschopnosti MSP, poľnohospodárskeho odvetvia (pre EPFRV) a odvetvia rybného hospodárstva a akvakultúry (v prípade ENRF) | 398 984 150 | | | 502 981 310 | 12 670 020 | 914 635 480 |
| 4. Podpora prechodu na nízkouhlíkové hospodárstvo vo všetkých odvetviach | 1 050 275 034 | | | 68 896 188 | | 1 119 171 222 |
| 5. Podpora prispôsobovania sa zmene klímy, predchádzanie a riadenie rizika | 260 901 369 | | 419 346 261 | 315 051 361 | | 995 298 991 |
| 6. Zachovanie a ochrana životného prostredia a podpora efektívneho využívania zdrojov | 88 328 1161 | | 1 441 766 000 | 326 181 901 | 2 167 880 | 1 858 443 897 |
| 7. Podpora udržateľnej dopravy a odstraňovanie prekážok v kľúčových sieťových infraštruktúrach | 1 187 989 455 | | 2 307 139 166 | | | 3 495 128 621 |
| 8. Podpora trvalo udržateľnej a kvalitnej zamestnanosti a podpora pracovnej mobility | 215 860 548 | 918 099 996 | | 55 598 250 | | 1 189 558 794 |
| 9. Podpora sociálneho začlenenia, boj proti chudobe a ľubovoľnej diskriminácii | 836 575 659 | 433 699 291 | | 137 396 773 | | 1 407 671 723 |
| 10. Investície do školstva, vzdelávania a odbornej prípravy na získavanie zručností a poskytovanie celoživotného vzdelávania | 263 000 000 | 458 745 509 | | 14 998 073 | | 736 744 582 |
| 11. Posilňovanie inštitucionálnej kapacity verejných orgánov a zúčastnených strán a efektívnej verejnej správy | 0 | 267 311 313 | | | | 267 311 313 |
| Technická pomoc | 455 071 912 | 89 737 971 | | 52 669 012 | 947 100 | 598 425 995 |
| **Celkom** | **7 360 295 382** | **2 167 595 080** | **4 168 251 427** | **1 545 272 844** | **15 785 000** | **15 257 199 733** |

## Záverom

Od čerpania finančnej pomoci z EŠIF sa očakávajú viaceré výsledky. Investície z EŠIF majú za cieľ riešiť nedostatky v oblasti rozvoja a tým posilňovať sociálnu, hospodársku a územnú súdržnosť. EŠIF majú pomôcť Slovensku dosiahnuť ciele stratégie Európa 2020 a jej významných iniciatív ako: zvýšenie výdavkov na výskum a inovácie vo vzťahu k HDP z 0,8 % (2012) na 1,2 % (2020), čím sa má zvýšiť prílev financií na výskum a inovácie zo súkromných zdrojov z 0,34 na 0,8 HDP; dosiahnutie cieľa Digitálnej agendy pre Európu predstavujúceho 100 % pokrytie internetovým pripojením 30 Mb/s a vytvorenie podmienok na dosiahnutie cieľa v oblasti využívania internetového pripojenia 100 Mb/s; v súvislosti s cieľmi v oblasti energetiky EŠIF by mali poskytnúť významný príspevok k zníženiu spotreby energie v budovách a podnikoch a uľahčiť dosiahnutie cieľa 20 % zníženia spotreby primárnej energie do roku 2020 a prispieť by mali aj k zvýšeniu miery zamestnanosti, zníženiu chudoby a vylúčenia a k zlepšeniu prispôsobenia vzdelávania potrebám pracovného trhu. EŠIF by mali tiež zlepšiť podnikateľské prostredie na Slovensku znížením administratívneho zaťaženia podnikov.[43]

Tak ako v minulom programovom období 2007 – 2013 aj v tom súčasnom programovom období 2014 – 2020 Slovensko pri využívaní finančných prostriedkov z EŠIF čelí viacerým problémom. Čerpanie finančnej pomoci z EŠIF v rámci viacerých programov bolo viac-krát prerušené v dôsledku rôznych nezrovnalostí a to hlavne vo verejnom obstarávaní. Ako problematické sa ukázali aj nedostatočná administratívna kapacita, nedostatok kvalitných návrhov projektov, oneskorený začiatok implementácie, komplikované štruktúry, ako aj nedostatočne účinné nástroje monitorovania a hodnotenia. Slovenská republika výrazne zaostáva predovšetkým pri čerpaní finančnej pomoci v operačnom programe Výskum a inovácie, kde sa prejavila slabšia pripravenosť, ale aj zlé nastavenie výziev a hodnotiaceho procesu.[44]

V záujme efektívnejšieho čerpania finančnej pomoci z EŠIF je pri príprave Partnerskej dohody pre programové obdobie 2021 – 2027 a skladbe operačných programov potrebné hľadať optimálnejšie riešenia. Uvažuje sa o menšom počte priorít, ktoré by mali priniesť jednoduchšiu koordináciu, aj flexibilitu čerpania z EŠIF. Prioritami by mali byť predovšetkým programy zamerané na modernizáciu priemyslu, ekológiu a energetickú transformáciu, dopravu, vzdelávanie a sociálne programy a podporu iniciatív na regionálnej a miestnej úrovni. Najviac finančných prostriedkov by malo ísť na inteligentnejšiu a ekologickejšiu Európu. Podporovať by sa mal hlavne výskum, vývoj a inovácie a to nielen na vedeckých pracoviskách, ale aj vo firmách a v priemysle, posilnenie konkurencieschopnosti malých a stredných podnikov a taktiež rozvoj zručností s dôrazom na digitálne zručnosti a elektronizácia.[45]

Jednou z priorít pre budúce programové obdobie 2021 – 2027 je aj zjednodušenie súčasného legislatívneho rámca EŠIF. V tejto súvislosti Európska komisia predstavila 80 konkrétnych návrhov na zjednodušenie pravidiel čerpania EŠIF - Simplification Handbook: 80 simplification measures in cohesion policy 2021-2027.[46] Zjednodušenia, ktoré Európska komisia navrhuje pre budúce programové obdobie, sa týkajú nielen právneho rámca (vytvorenia užšieho, zjednoteného právneho rámca, ktorým sa od začiatku zabezpečuje istota) ale aj programovania (zjednodušenia rámca pre ľahšie programovanie a zabezpečenia rýchlejšieho a strategickejšieho programovania), alebo územných nástrojov (zjednodušenia nastavenia prispôsobeného miestnym situáciám), či správy, kontroly a auditu (zjednodušenia a prispôsobenia systému, ktorý by sa mal výrazne opierať o vnútroštátne systémy), ako aj monitoringu a hodnotenia (častejšieho, no odľahčeného podávania správ, zjednodušenia ustanovení).

[43] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/partnership-agreement-slovakia-summary-june2014_sk.pdf
[44] Bližšie pozri: https://ec.europa.eu/slovakia/sites/slovakia/files/sprava_o_slovensku_2019.pdf
https://euractiv.sk/section/ekonomika-a-euro/interview/koordinuje-fondy-eu-o-casti-eurofondov-by-mali-rozhodovat-priamo-regiony/
[45] *Ibidem.*
[46] https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/factsheet/new_cp/simplification_handbook_sk.pdf

## *Zoznam použitej literatúry:*

1. Európske štrukturálne a investičné fondy 2014 – 2020. Oficiálne texty a komentáre. Luxemburg: Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, 2016, ISBN: 978-92-79-39448-5 (PDF), 418 s.
2. SVOBODA, P.: Úvod do evropského práva. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, ISBN: 978-80-7400-313-4, 328 s.
3. SYLLOVÁ, J. – PÍTROVÁ, L. – PALDUSOVÁ, H. a kol.: Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, ISBN: 978-80-7400-339-4, 1344 s.
4. TICHÝ, L. – ARNOLD, R. – ZEMÁNEK, J. – KRÁL, R. – DUMBROVSKÝ, T.: Evropské právo. 4. vydání. Praha: C.H.Beck, 2011, ISBN: 978-80-7400-333-2, 1005 s.

## *Kontakt na autora:*

JUDr. Radoslav Benko, PhD., LL.M.
Ústav medzinárodného práva a európskeho práva
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta
Kováčska 26, 040 75 Košice
e-mail: radoslav.benko@upjs.sk tel. kontakt: +421 55 234 4157

# Systém vlastných zdrojov rozpočtu EÚ ako materiálna podstata fondového hospodárstva EÚ – súčasnosť a budúcnosť [1]

# *EU Budget Own Resources System as a Material Substance of the EU Fund Economy – Present and Future*

**JUDr. Adrián POPOVIČ, PhD.**
*Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta*

**ABSTRAKT:**

Autor v príspevku opisuje súčasný stav systému vlastných zdrojov rozpočtu EÚ ako materiálnej podstaty fondového hospodárstva EÚ z obsahového a štrukturálneho hľadiska, pričom zároveň pristupuje k identifikácii jeho hlavných nedostatkov a podstatných dôvodov opodstatnenosti jeho reformy. Následne uvádza možné nové návrhy vlastných zdrojov financovania rozpočtu EÚ a prezentuje plánované návrhy na zmenu tohto systému v prijímanom viacročnom finančnom rámci na roky 2021-2027. V závere autor hodnotí navrhované zmeny s ohľadom na identifikované dôvody opodstatnenosti reformy systému vlastných zdrojov rozpočtu EÚ.

***ABSTRACT:***

*The author describes the current state of the EU budget own resources system as a material substance of the EU fund economy from the content and structural point of view, while approaching to identify its main shortcomings and substantial reasons for its reform. He also presents possible new proposals for own resources for the EU budget and introduces the planned proposals to change this system in the adopted multiannual financial framework for 2021-2027. In conclusion, the author assesses the proposed changes with regard to the identified reasons for the reform of the EU budget own resources system.*

**KĽÚČOVÉ SLOVÁ:**

systém vlastných zdrojov, rozpočet, EÚ, fondové hospodárstvo, reforma

***KEY WORDS:***

*own resources system, budget, EU, fund economy, reform*

[1] Tento príspevok vznikol ako súčasť riešenia grantového projektu APVV-16-0160 s názvom: „Daňové úniky a vyhýbanie sa daňovým povinnostiam (motivačné faktory, vznik a eliminácia)“.

## 1. Úvod

Na právo fondov EÚ nemožno nazerať zúženou optikou a striktne len prostredníctvom využívania rôznych fondov reprezentujúcich výdavkovú zložku rozpočtu EÚ, aj keď slovo fond prioritne nabáda čitateľa k takémuto vnímaniu, a to najmä vďaka všeobecne zaužívanému termínu eurofondy.

Tento prelom je spôsobený najmä tým, že rozpočet EÚ ako taký predstavuje nadnárodný peňažný fond, resp. fond finančných prostriedkov, ktorý je vytváraný dominantným spôsobom systémom vlastných zdrojov rozpočtu EÚ, a takto získané finančné prostriedky tvoria materiálnu podstatu samotného rozpočtu EÚ a v jeho rámci aj fondového hospodárstva EÚ. S ohľadom na to, že tvorba a systém financovania rozpočtu ako základného peňažného fondu EÚ priamo determinuje využívanie ostatných fondov EÚ (najmä Európskych štrukturálnych a investičných fondov EÚ) a realizáciu politiky súdržnosti, javí sa nevyhnutným bližšie sa venovať tejto problematike.

Uvedené súvisí aj s mnohými plánovanými zmenami ohľadom existencie a fungovania systému vlastných zdrojov, prebiehajúcimi rokovaniami o týchto zmenách prakticky od počiatkov európskej integrácie a v súčasnosti najmä vzhľadom na plánované vystúpenie členského štátu Veľkej Británie z EÚ (tzv. brexit)[2].

Za účelom preukázania dôležitosti systému vlastných zdrojov rozpočtu EÚ ako materiálnej podstaty fondového hospodárstva EÚ a opodstatnenosti jeho prípadnej reformy sa bude nevyhnutné zamerať na deskripciu súčasného stavu financovania rozpočtu EÚ a identifikovať jeho hlavné nedostatky. Tieto nedostatky predstavujú živnú pôdu pre čoraz silnejšie hlasy volajúce po zmene zavedeného systému financovania rozpočtu EÚ, a to najmä zo strany inštitúcií EÚ. Okrem toho možno takisto poukázať na navrhované nové vlastné zdroje financovania rozpočtu EÚ. V závere budú podrobené získané závery o opodstatnenosti reformy systému vlastných zdrojov zhodnoteniu v kontexte plánovaných zmien vo viacročnom finančnom rámci na roky 2021-2027.

## 2. Súčasný systém vlastných zdrojov ako materiálna podstata rozpočtu EÚ

V súčasnosti je možné rozpočet EÚ[3] definovať ako nadnárodný finančný nástroj vytvorený na podporu politických a ekonomických úloh EÚ.[4] Jednoročný rozpočet EÚ charakterizujeme ako celkový počet finančných prostriedkov, ktorý má EÚ k dispozícii počas jedného roka. Prostredníctvom tohto rozpočtu sú financované projekty vo všetkých politických oblastiach a zahŕňa aj výdavky jednotlivých inštitúcii EÚ. Slúži najmä na podporu spoločných politík a cieľov EÚ, a to takisto prostredníctvom Európskeho fondu regionálneho rozvoja, Európskeho sociálneho fondu, Kohézneho fondu, Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka a Európskeho námorného a rybárskeho fondu.

Rozpočet EÚ je v prvom rade investičný rozpočet s niektorými funkciami prerozdeľovania medzi členskými štátmi, a to práve prostredníctvom účelových fondov. Rozpočet EÚ predstavuje oporu rozvoja *acquis communautaire* na viacročnom základe a poskytuje štartovací kapitál pre strednodobé a dlhodobé investície.[5]

Rozpočet EÚ je financovaný vlastnými zdrojmi a ostatnými príjmami[6]. Vlastné zdroje sú príjmy pridelené raz a navždy EÚ s cieľom financovať jej rozpočet, ktoré plynú do tohto rozpočtu automaticky bez potreby akéhokoľvek dodatočného rozhodnutia národných orgánov.[7] Celkové príjmy EÚ musia zodpovedať celkovým výdavkom, pričom sa musia pohybovať v rámci dohodnutých zákonných limitov. V období rokov 2014 – 2020 je strop vlastných zdrojov rozpočtu EÚ podľa nových pravidiel obmedzený až do výšky 1,20 % súčtu

[2] Veľká Británia svoj odchod z EÚ už niekoľkokrát odložila a v súčasnosti ku začiatku novembra 2019 je situácia taká, že by mala odísť z EÚ do 31. januára 2020. Prípadná dohoda s EÚ o podmienkach odchodu, prijateľná pre obe strany, sa však zrejme zatiaľ nečrtá.

[3] Popri rozpočte EÚ existuje na európskej úrovni aj rozpočet EURATOM. Jeho právny základ tvorí ustanovenie článku 171 Zmluvy o EURATOM. K tomu a k otázke súhrnného rozpočtu EÚ bližšie pozri: KARFÍKOVÁ, M. et al. Teorie finančního práva a finanční vědy. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 131-132.

[4] BELIČKOVÁ, K. et al. Rozpočtová teória, politika a prax. Bratislava: Iura Edition, 2010, s. 161.

[5] KÖNIG, P. et al. Rozpočet a politiky Evropské únie: příležitost pro změnu. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 7.

[6] Ostatnými príjmami rozumieme napr. poplatky za administratívnu činnosť inštitúcií, poplatky vzťahujúce sa na fungovanie Európskeho hospodárskeho priestoru, pokuty, úroky z omeškania, dane z príjmov zamestnancov inštitúcií EÚ, príjmy z poskytovania pôžičiek a výpožičiek a predovšetkým prebytok rozpočtu z predchádzajúceho roku. Všeobecne však platí, že ak by nebolo prebytkov rozpočtu, bola by táto skupina príjmov z hľadiska celého rozpočtu takmer zanedbateľná.

[7] BABČÁK, V. a kol. Finančné právo na Slovensku a v Európskej únii. Bratislava: EUROKÓDEX, 2012, s. 605.

HND všetkých členských štátov.[8] Celková výška rozpočtových prostriedkov na záväzky nepresiahne 1,26 % HND EÚ.[9]

V súčasnosti je rozpočet EÚ financovaný týmito vlastnými zdrojmi:

• **tradičné vlastné zdroje** (v súčasnosti clá a odvody z produkcie cukru[10]). Clá a odvody z produkcie cukru vyplývajú z použitia colnej legislatívy EÚ a spoločnej poľnohospodárskej politiky pre dovoz z tretích krajín. Odvody z produkcie cukru sú uložené výrobcom v odvetví cukru a slúžia na pokrytie výdavkov EÚ v tomto odvetví. Výhodou tradičných vlastných zdrojov je to, že neovplyvňujú rozpočtové bilancie členských štátov a ani nezaťažujú členské štáty, v ktorých sú vyberané, pretože na pokrytie inkasných nákladov si tieto štáty ponechávajú časť vybraných prostriedkov.[11] Čo sa týka podstaty tohto vlastného zdroja a jeho súladu so znením a významom jednotlivých ustanovení zakladajúcich zmlúv, mnoho odborníkov z akademického prostredia pokladá iba tradičné vlastné zdroje za skutočné vlastné zdroje v zmysle práva EÚ. Tradičné vlastné zdroje sú teda príjmy, ktoré znášajú spoločnosti alebo jednotlivci, pričom výnosy z tradičných vlastných zdrojov sa priamo stávajú príjmom rozpočtu EÚ, aj keď sa ich výber uskutočňuje na vnútroštátnej úrovni (20 % z vybranej sumy si členské štáty nechávajú na pokrytie nákladov potrebných na výber);

• **vlastné zdroje založené na DPH**. Tento spôsob financovania bol zavedený z dôvodu nedostatočných dovtedajších príjmov rozpočtu EÚ. V súlade s horeuvedeným vývojom systému vlastných zdrojov od počiatku formovania EÚ možno skonštatovať, že z harmonizovaného vymeriavacieho základu DPH každého členského štátu sa vyberá jednotná sadzba vo výške 0,3 % a vymeriavací základ DPH je pre členské štáty obmedzený na 50 % ich HND. Nejde však o skutočný vlastný príjem založený na dani vyberanej jednotlivými štátmi, ale iba o spôsob výpočtu príspevku členského štátu.[12] Harmonizovaný vymeriavací základ DPH sa vypočítava v súlade s ustanoveniami smernice Rady č. 2006/112/ES o spoločnom systéme dane z pridanej hodnoty. Tento vlastný zdroj takisto podlieha mnohým korekciám. Všeobecne nie je tento vlastný zdroj považovaný za vlastný zdroj v zmysle čl. 311 Zmluvy o fungovaní EÚ (ďalej len „**ZFEÚ**"). V prípade vlastného zdroja založenom na DPH možno skonštatovať, že táto daň priamo neplynie do rozpočtu EÚ a podstata tohto vlastného zdroja nevyplýva zo spoločnej politiky EÚ. Dokonca aj v rozpočtových dokumentoch inštitúcii EÚ sa zvykne označovať nie pod pojmom „vlastný zdroj", ale pod pojmom „národný príspevok". Spočiatku totiž DPH tvorí príjem rozpočtu členského štátu EÚ a až následne sa po zrealizovaní príslušných výpočtov a rešpektovaní všetkých korekcií vypočíta finančný príspevok, ktorý sa odvedením stáva príjmom rozpočtu EÚ ako vlastný zdroj založený na DPH;

• **vlastné zdroje založené na HND**. Tieto zdroje sa získavajú použitím sadzby určenej každoročne v rámci rozpočtového postupu na základňu predstavujúcu celkové množstvo HND v trhových cenách.[13] Možno ich opísať aj tak, že na výdavky, ktoré nie sú pokryté inými vlastnými zdrojmi, sa vyberá štandardný percentuálny podiel HND každého členského štátu s cieľom dosiahnuť rovnováhu príjmov a výdavkov EÚ.[14] Tento vlastný zdroj je takisto označovaný pod pojmom „národný príspevok". V podstate je tento vlastný zdroj vypočítavaný zo štatistického celku týkajúceho sa HND. Ani podstata tohto vlastného zdroja nevyplýva zo spoločných politík EÚ. Korekcie pri výpočte tohto vlastného zdroja sú tiež súčasťou systému vlastných zdrojov EÚ a spôsobujú nejednoznačnosť a komplikovanosť rozpočtovania. Na druhej strane však práve tieto korekcie zaručujú spravodlivosť medzi jednotlivými členskými štátmi, ktorými sa korigujú ich vzájomné rozdielnosti, ktoré spočívajú v ekonomických, sociálnych a iných faktoroch.

---

[8] Do roku 2018 podľa systému výpočtu ESA 95 platil údaj 1,23 % HND, avšak vzhľadom na posledné rozhodnutie Rady o systéme vlastných zdrojov a plánovaného prechodu na systém výpočtu podľa ESA 2010 platí v súčasnosti hodnota 1,20 % HND. Bližšie pozri: Oznámenie Komisie Rade a Európskemu parlamentu – Technické úpravy finančného rámca na rok 2018 v súlade s vývojom HND (ESA 2010) – Článok 6 nariadenia Rady č. 1311/2013, ktorým sa ustanovuje viacročný finančný rámec na roky 2014-2020 a ktorým sa aktualizuje a nahrádza oznámenie COM(2017) 220 final.

[9] Aj v tomto prípade došlo k zmene, pretože podľa systému ESA 95 bola maximálna výška rozpočtových prostriedkov na záväzky stanovená vo výške 1,29 % HND.

[10] V minulosti boli súčasťou tradičných vlastných zdrojov aj poľnohospodárske poplatky a odvody z produkcie izoglukózy, avšak v roku 2010 z dôvodu ich zatriedenia pod spomínané clá a odvody z produkcie cukru stratilo zmysel ich ďalšie rozlišovanie. Bližšie pozri: MATTHIJS, H. The budget of the European Union. In: The IES Working Paper Series No. 4, 2010, pp. 9-10

[11] KÖNIG, P et al. Rozpočet a politiky Evropské unie. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 49.; KÖNIG, P. et al. Rozpočet a politiky Evropské únie: příležitost pro změnu. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 55-57.

[12] BEGG, I. et al. Financing of the European Union Budget. Study for European Commission, Directorate General for Budget – Final report, 2009, p. 7.; LEEN, A. The Return of the Value Added Tax: A New Own Resource to Finance the Budget of the European Union. In ATINER´s Conference Paper Series POL2013-0496, 2013, pp. 6-8.

[13] BELIČKOVÁ, K. et al. Rozpočtová teória, politika a prax. Bratislava: Iura Edition, 2010, s. 173.

[14] Prvá hodnotiaca správa Skupiny na vysokej úrovni pre vlastné zdroje (High Level Group on Own Resource – HLGOR), 2014, s. 7-9.

## 3. Hlavné nedostatky súčasného systému vlastných zdrojov rozpočtu EÚ a opodstatnenosť jeho reformy

Pre posúdenie hlavných nedostatkov súčasného systému vlastných zdrojov rozpočtu EÚ je nevyhnutné poukázať časť znenia ustanovenia čl. 311 ZFEÚ, v zmysle ktorého platí, že: *„Únia si zabezpečí prostriedky potrebné na dosiahnutie svojich cieľov a uskutočňovanie svojich politík. Rozpočet je plne financovaný z vlastných zdrojov bez toho, aby boli dotknuté iné príjmy.“*.

Vzhľadom na časť znenia čl. 311 ZFEÚ možno argumentovať, že súčasný systém financovania prostredníctvom vlastných zdrojov nie je v súlade s „duchom“ zmluvy, a to sa týka nielen vlastného zdroja založeného na DPH a na HND, no aj systému vlastných zdrojov ako takého v jeho generálnom ponímaní.

V tomto zmysle možno konštatovať, že už pri samotnej podstate súčasných vlastných zdrojov vznikajú rozpory so zakladajúcimi zmluvami (vo veľkej miere s čl. 311 ZFEÚ) a nimi predpokladaným stavom, ktorými je daná opodstatnenosť reformy ako takej. Vzhľadom na charakter, podstatu a povahu jednotlivých vlastných zdrojov (najmä vlastného zdroja založeného na DPH a HND) možno poukázať na najzávažnejšie problémy, ktoré spôsobujú rozpor s „duchom“ a cieľom zakladajúcich zmlúv v časti plánovanej podstaty systému vlastných zdrojov rozpočtu EÚ a na základe ktorých možno podporiť myšlienku reformy súčasného systému vlastných zdrojov (ako jej hmotnoprávnej úpravy, tak aj procesnoprávnej úpravy):

1. súčasný systém vlastných zdrojov je príliš zložitý a netransparentný. Tieto problémy spôsobuje najmä systém vnútroštátnych korekcií a rôznych zliav využívaných pri výpočte jednotlivých národných príspevkov členských štátov do rozpočtu EÚ. Osobitnú kapitolu tvorí korekčný mechanizmus vytvorený v prospech Veľkej Británie.[15] Jeho zložitosť a netransparentnosť podporuje aj samotná podstata vlastných zdrojov založených na DPH a HND, ktoré možno pokladať skôr za štatistické príspevky než skutočné vlastné zdroje rozpočtu EÚ;

2. ďalší problém predstavuje skutočnosť, že súčasné vlastné zdroje rozpočtu EÚ nie sú z veľkej časti *pravé* (ich podstata nekorešponduje s plánovanou podstatou ustanovenou právom EÚ), ale sú *de facto* len národnými príspevkami. V prípade vlastných zdrojov založených na DPH a HND vyvoláva rozpornosť aj to, že nie sú priamo príjmom rozpočtu EÚ, ale najprv tvoria príjmy rozpočtov členských štátov EÚ a až následne sa aplikovaním výpočtového procesu určitá suma finančných prostriedkov účtuje v prospech rozpočtu EÚ. Klesajúce príjmy rozpočtu EÚ získané z tradičných vlastných zdrojov a stúpajúca tendencia príjmov z vlastného zdroja založeného na HND len prehlbuje tento problém. V posledných rokoch je rozpočet EÚ financovaný z veľkej časti (okolo 80 %) z vlastných zdrojov založených na DPH a HND. Zložitosť ich výpočtu, uplatňovanie zliav a korekcií členskými štátmi a rozpor ich podstaty s podstatou *skutočných* vlastných zdrojov len podnecuje debatu medzi čistými platcami a čistými príjemcami o komplikovanosti, netransparentnosti a nerovnosti rozpočtovej problematiky na úrovni EÚ. Na tomto základe teda možno skonštatovať, že reforma súčasného systému vlastných zdrojov sa javí ako opodstatnená;

3. väčšina rozpočtových príjmov je štatistická (vypočítavaná vopred stanovenými pravidlami na základe výsledkov hospodárenia), pričom neodráža žiadnu politiku EÚ, prostredníctvom ktorej by sa naplnila požiadavka osobitnej pridanej hodnoty. Správnou reformou systému vlastných zdrojov EÚ by sa naplnila požiadavka zabezpečenia dostatočných zdrojov rozpočtu EÚ a zamerania sa na politiky EÚ, ktoré sú bližšie k občanom EÚ. V rámci politík EÚ by sa bolo možné zamerať na poskytovanie európskych verejných statkov na ciele s vyššou európskou pridanou hodnotou. Týka sa to najmä oblastí ako rozvoj jednotného vnútorného trhu, udržateľnosť finančných trhov, ochrana životného prostredia, ochrana klímy a pod.[16];

4. nežiadúce situácie vznikajú aj pri posudzovaní procesnoprávnej rozpočtovej úpravy jednotlivých členských štátov a ich súlad s právom EÚ. Rozdielnosť rozpočtovo-právnych predpisov na národnej úrovni sa negatívne prejavuje pri každoročnom zostavovaní rozpočtu EÚ, pričom problém predstavujú aj oneskorené platby jednotlivých členských štátov do rozpočtu EÚ z dôvodu národných fiskálnych deficitov, a to spôso-

[15] Samotná Európska komisia vo svojom oznámení uvádza, že odchod Veľkej Británie bude príležitosťou na radikálne zjednodušenie príjmovej strany rozpočtu. V dôsledku korekcie, ktorá bola v minulosti zavedená pre Veľkú Britániu, ako aj korekcií zavedených pre iné členské štáty, ktoré prispievali na financovanie korekcie pre Veľkú Britániu, bola príjmová strana rozpočtu zložitejšia a menej transparentná. V súčasnosti majú podľa Európskej komisie členské štáty dobrý dôvod na odstránenie všetkých takýchto korekcií v rámci spravodlivého a vyváženého rozpočtového balíka. Bližšie pozri: Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Európskej rade a Rade – Nový, moderný viacročný finančný rámec, ktorý Európskej únii umožní efektívne napĺňať priority po roku 2020: Príspevok Európskej komisie k neformálnemu stretnutiu lídrov 23. februára 2018. COM(2018) 98 final.

[16] CONSTANZE, A. – RÖHLIG, K. Green Taxes as a Means of Financing the EU Budget: Policy Options. Brussels: European Parliament, 2016, p. 22.

buje neplnenie stanoveného viacročného finančného rámca. Podstata týchto problémov pramení v nedostatočnej koordinácii rozpočtovo-právnych postupov na národnej úrovni a na úrovni EÚ;

5. od počiatkov európskej integrácie do súčasnosti takmer všetky snahy o výraznejšiu reformu systému vlastných zdrojov narazili na priam neprekonateľnú prekážku, ktorú predstavuje jednomyseľnosť rozhodovania Rady v otázkach systému vlastných zdrojov a následný schvaľovací proces národných parlamentov všetkých členských štátov EÚ. Súčasný rozhodovací proces teda z veľkej časti znemožňuje výraznejšie reformovať systém vlastných zdrojov a pokiaľ sa právna úprava tohto rozhodovacieho procesu výraznejšie nezmení, ťažko možno očakávať, že bude systém vlastných zdrojov podstatnejšie reformovaný. Tento problém takisto prehlbuje aj neochota členských štátov diskutovať o tejto problematike na národnej úrovni v národných parlamentoch, ktoré rozhodujú o odovzdávaní ďalších právomocí na úroveň EÚ a o obmedzovaní svojej vlastnej suverenity[17];

6. s odovzdávaním ďalších právomocí na úroveň EÚ a obmedzovaním suverenity jej členských štátov úzko súvisí problematika pokračujúcej federalizácie EÚ, ktorá predstavuje brzdu pri presadzovaní zmien najmä v prípade zdržanlivejších a opatrnejších členských štátov.[18] Je nepochybné, že prenesením hoci aj časti fiskálnej / daňovej suverenity členských štátov EÚ na úroveň EÚ sa Únia dostane bližšie k vytvoreniu federácie, pričom po jej vzniku by v ideálnom prípade mala EÚ právomoc ukladať a vyberať dane, rozhodnutia ohľadom systému vlastných zdrojov (v tomto prípade vlastných daní) by sa prijímali kvalifikovanou väčšinou a Európsky parlament by rozhodoval nielen o štruktúre príjmov, ale aj výdavkov rozpočtu EÚ. Nemožno však odôvodniť opodstatnenosť reformy vlastných zdrojov len na vidine vytvorenia Európskej federácie, táto myšlienka by totižto mohla byť v konečnom dôsledku kontraproduktívna. Je potrebné si uvedomiť, že reformovať súčasný systém vlastných zdrojov možno len v kooperácii s ďalšími vedúcimi ideami, ako napríklad dosiahnutie rozpočtovej účinnosti, ekonomickej výnosnosti a výhodnosti, väčšej politickej integrácie a podpory od občanov.[19]

## 4. Budúcnosť systému vlastných zdrojov a aktuálne návrhy na zmenu financovania rozpočtu EÚ

V súčasnosti je k dispozícii mnoho výskumov, analýz a vedeckých výstupov, ktoré hodnotia, prezentujú a analyzujú možné nové vlastné zdroje EÚ, resp. vlastné dane EÚ, ktoré by boli spôsobilé nahradiť súčasné vlastné zdroje EÚ a zreformovať systém vlastných zdrojov EÚ ako prostriedku financovania rozpočtu EÚ. V kontexte uvedeného možno poukázať najmä na tieto potencionálne nové vlastné zdroje EÚ, resp. vlastné dane EÚ:

1. daň z uhlíka (CO2) / oceňovanie uhlíka[20],
2. podiel na zisku zo systému EÚ na obchodovanie s emisiami (EU ETS),[21]
3. dane z motorových palív (dane z fosílnych palív, spotrebné dane),[22]

[17] K otázke rozsahu odovzdaných daňových právomocí členských štátov na úroveň EÚ bližšie pozri: BABČÁK, V. Úvahy o daňových oprávneniach Európskej únie. In Implementacja prawa unijnego do systemów prawa krajowego w Polsce i na Slowacji po dziesieciu latach czlonkostwa w Unii Europejskiej. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersitetu Rzeszowskiego, 2015, s. 9-33.

[18] K tomu bližšie pozri aj: BABČÁK, V. Europeizácia slovenského daňového práva (skutočnosť a vízia). In: Ius et Administratio 1/2015. 2015, s. 1-43. Dostupné na: <iusetadministratio.eu/vladimr-babk-572.html>

[19] Prvá hodnotiaca správa Skupiny na vysokej úrovni pre vlastné zdroje (High Level Group on Own Resource – HLGOR), 2014, s. 36-37.

[20] World Bank Group – Climate Change. State and Trends of Carbon Pricing. Washington, 2015, p. 81.; CONSTANZE, A. – RÖHLIG, K. Green Taxes as a Means of Financing the EU Budget: Policy Options. Brussels: European Parliament, 2016, p. 40.; MONTI, M. et al. Future Financing of the EU: Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources. Brussels: European Commission, 2016, s. 42.; Commission Staff Working Paper. Impact Assessment – Accompanying document to the Proposal for a Council Directive amending Directive 2003/96/EC restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity. SEC(2011) 409 final.

[21] European Commission. The EU Emissions Trading System (EU ETS). Brussels: European Commission, 2016, p. 3.; TOL, R. Carbon tax: Still the best way forward for climate policy. In Intereconomics, 2013, vol. 48, no. 2, p. 70.; Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Európskej rade a Rade – Nový, moderný viacročný finančný rámec, ktorý Európskej únii umožní efektívne napĺňať priority po roku 2020: Príspevok Európskej komisie k neformálnemu stretnutiu lídrov 23. februára 2018. COM(2018) 98 final.; European Commission. The EU Emissions Trading System (EU ETS). Brussels: European Commission, 2016, s. 6.

[22] EIJNDTHOVEN, J. Energy Taxation at European Level: What does it do for the Environment and Sustainability?. In EC Tax Review, vol. 20, no. 6, 2011, p. 288.; PEARCE, D. The Role of Carbon Taxes in Adjusting to Global Warming. In The Economic Journal, 1991, vol. 101, no. 407, p. 945; European Commission – Energy Policy. Consumer prices of petroleum products

4. vlastný zdroj založený na zdaňovaní elektriny,[23]
5. vlastný zdroj založený na dani z príjmu právnických osôb (CCCTB),[24]
6. vlastný zdroj založený na dani z finančných transakcií (vlastná daň z finančných transakcií),[25]
7. reformovaný vlastný zdroj založený na DPH,[26]
8. vlastný zdroj založený na razobnom (seigniorage),[27]
9. vlastný zdroj založený na príjmoch z pokút uložených Súdnym dvorom EÚ,[28]
10. vlastný zdroj vypočítaný na základe množstva nerecyklovaného odpadu z plastových obalov.

Európska komisia 2. mája 2018 predložila svoj návrh viacročného finančného rámca na roky 2021 – 2027[29], ktorý je dlhodobým rozpočtom EÚ.[30] Týmto krokom sa formálne začali rokovania o viacročnom finančnom rámci, ktoré prebiehajú do súčasnosti a uzavretie dohody sa plánuje do konca tohto roka, pričom je značne otázne, ktoré návrhy sa podarí nakoniec presadiť a zrealizovať.[31]

Na základe odporúčaní skupiny na vysokej úrovni týkajúcich sa budúceho financovania EÚ Komisia navrhuje zmodernizovať a zjednodušiť súčasný celkový systém financovania rozpočtu EÚ systémom vlastných zdrojov a ešte viac diverzifikovať zdroje príjmov rozpočtu. V tomto zmysle Európska komisia navrhla zaviesť súbor nových vlastných zdrojov, ktorý by popri súčasných vlastných zdrojov zahŕňal:
• 20 % príjmov zo systému obchodovania s emisiami (EU ETS),
• 3 % sadzbu uplatňovanú na nový spoločný konsolidovaný základ dane z príjmov právnických osôb (ktorý by sa mal postupne zaviesť po prijatí potrebných právnych predpisov),

net of duties and taxes. Brussels: European Commission, 2018, pp. 1-6.; European Commission – Energy Policy. Consumer prices of petroleum products inclusive of duties and taxes. Brussels: European Commission, 2018, pp. 1-6.; THÖNE, M. Transferring taxes to the Union: The case of European road transport fuel taxes. In The Future of EU-Finances: Working Papers for the Brussels Symposium on 14th January 2016. Cologne: FiFo Institute for Public Economics, 2016, pp. 114-115.

[23] KONRAD, K. Light for Europe – An Electricity Tax for the European Union Budget. In The Future of EU-Finances: Working Papers for the Brussels Symposium on 14th January 2016. Cologne: FiFo Institute for Public Economics, 2016, p. 136.; MONTI, M. et al. Future Financing of the EU: Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources. Brussels: European Commission, 2016, p. 47.; Balík pre Energetickú úniu – oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru, Výboru regiónov a Európskej investičnej banke - Rámcová stratégia odolnej energetickej únie s výhľadovou politikou v oblasti zmeny klímy. COM(2015) 80 final.; Európska komisia. EÚ a Energetická únia a opatrenia v oblasti klímy. Brusel: Európska komisia, 2017, s. 1-4.

[24] ŠIROKÝ, J. Daně v Evropské unii. 4. vyd. Praha: Linde, a. s., 2010, s. 108.; BUJŇÁKOVÁ, M. a kol. Dane a ich právna úprava v Slovenskej republike v kontexte daňovej politiky EÚ. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015, s. 290-308.; CANDAU, F. – LE CACHEUX, J. Corporate Income Tax as a Genuine Own Resource. In CATT Working Papers, 2017, no. 6, pp. 1-41.; SCHRATZENSTALLER, M. Company Tax Coordination in the EU – Status Quo and Pespectives. In Intereconomics, 2007, vol. 42, no. 3, pp. 116-120.

[25] HEMMELGARN, T. et al. Financial Transaction Taxes in the European Union. In Taxation Papers – Working Paper no. 62, 2015, pp. 2-6.; NERUDOVÁ, D. Taxing of Financial Sector as Possible Own Resource of EU Budget. In Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis, 2013, vol. 61, no. 4, pp. 1051-1052.; DOBRANSCHI, M. – NERUDOVÁ, D. – SOLILOVÁ, V. Sustainability-oriented Future EU Funding: A Financial Transaction Tax. In FairTax: Working Paper Series No. 5, 2016, pp. 9-10.

[26] MONTI, M. et al. Future Financing of the EU: Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources. Brussels: European Commission, 2016, pp. 53-55.; LEEN, A. The Return of the Value Added Tax: A New Own Resource to Finance the Budget of the European Union. In ATINER´s Conference Paper Series POL2013-0496, 2013, pp. 9-10.

[27] BEGG, I. et al. Financing of the European Union Budget. Study for European Commission, Directorate General for Budget – Final report, 2009, pp. 92-93.; Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Európskej rade a Rade – Nový, moderný viacročný finančný rámec, ktorý Európskej únii umožní efektívne napĺňať priority po roku 2020: Príspevok Európskej komisie k neformálnemu stretnutiu lídrov 23. februára 2018. COM(2018) 98 final, s. 19.; LEEN, A. Seigniorage: A True European Tax. In EC Tax Review, 2012, vol. 21, no. 6, pp. 332-333.; MONTI, M. et al. Future Financing of the EU: Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources. Brussels: European Commission, 2016, p. 56.

[28] CONSTANZE, A. – RÖHLIG, K. Green Taxes as a Means of Financing the EU Budget: Policy Options. Brussels: European Parliament, 2016, pp. 51-54.; European Parliament. Draft report on the preparation of the post - electoral revision of the MFF 2014 - 2020: Parliament's input ahead of the Commission's proposal. Committee on Budgets. 2015/2353(INI), p. 11.;

[29] Proposal for a Council Regulation laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027. COM(2018) 322 final.

[30] Vo viacročnom finančnom rámci (VFR) sa určujú hranice ročných všeobecných rozpočtov Európskej únie. Vymedzuje sa v ňom, koľko finančných prostriedkov celkovo a koľko pre rôzne oblasti činností by EÚ mohla použiť každý rok, ak prijme právne záväzné povinnosti počas obdobia, ktoré trvá aspoň 5 rokov. Posledné VFR sa postupným vývojom systému vlastných zdrojov EÚ stanovujú na obdobie 7 rokov. Pozri aj: Nariadenie Rady (EÚ, EURATOM) č. 1311/2013 z 2. decembra 2013, ktorým sa ustanovuje viacročný finančný rámec na roky 2014-2020.

[31] Naposledy zasadala Európska rada 17. až 18. októbra 2019, kde si jej členovia vymenili názory na kľúčové otázky nadchádzajúceho viacročného finančného rámca (celková suma, objemy pre hlavné oblasti politiky, financovanie vrátane príjmov a opráv, ako aj podmienenosť a stimuly).

• príspevok členských štátov vypočítaný na základe množstva nerecyklovaného odpadu z plastových obalov v každom členskom štáte (0,80 eur za kilogram).
Tieto nové vlastné zdroje by mali v budúcnosti po ich prijatí predstavovať približne 12 % celkového rozpočtu EÚ a mohli by prispieť k financovaniu nových priorít sumou až do výšky 22 miliárd eur ročne. Čo je však nemenej podstatné, tieto nové vlastné zdroje by sa mali priblížiť „duchu" a cieľom zakladajúcich zmlúv.

Ako bolo uvedené, s ohľadom na plánovaný odchod Veľkej Británie z EÚ sa vytvára príležitosť odstraňovať systém korekcií a rabatov, či dokonca „rabatov na rabaty". Komisia navrhuje odstrániť všetky rabaty a znížiť podiel, ktoré si členské štáty ponechávajú pri výbere colných príjmov (ako jedného z „vlastných zdrojov") do rozpočtu EÚ, a to z 20 % na 10 %.

Okrem uvedených návrhov sú Komisiou ďalej v súčasnosti proklamované a pri rokovaniach presadzované najmä nasledovné zmeny:
• zníženie podielu vlastného zdroja na základe hrubého národného dôchodku a jeho udržanie ako vyrovnávacieho zdroja;
• zjednodušenie vlastného zdroja založeného na dani z pridanej hodnoty a zvýšenie jeho podielu na celkových vlastných zdrojoch;
• zvýšenie stropu vlastných zdrojov;
• stanovenie zásady, že budúce príjmy plynúce bezprostredne z politík EÚ by mali plynúť priamo do rozpočtu EÚ.

## 5. Záver

K zbližovaniu hospodárstiev členských štátov EÚ a vyrovnávaním ich ekonomických síl (čo je podstatným cieľom fondového hospodárstva v EÚ v určených oblastiach) možno dospieť nielen vynakladaním prostriedkov na tieto činnosti, ale aj správnym a spravodlivým nastavením systému vlastných zdrojov, ktorý bude tieto rozdiely znižovať a zároveň bude efektívnym a spravodlivým nástrojom tvorby materiálnej podstaty fondového hospodárstva EU reprezentujúcim realizáciu najdôležitejších politík EÚ a ciele stanovené zakladajúcimi zmluvami EÚ.

Súčasné návrhy na zmenu financovania rozpočtu EÚ a jeho systému vlastných zdrojov v podstate odrážajú dlhodobé snahy o reformu tohto systému, pričom vo veľkej miere odrážajú identifikované dôvody opodstatnenosti samotnej reformy. Ich navrhovanie, prerokovávanie a prijímanie však nie je jednoduchým procesom, a môže zlyhať nie na ekonomických a právnych dôvodoch, ale najmä na politických rozhodnutiach a neochote členských štátov EÚ meniť zaužívaný systém vlastných zdrojov (aj keď je tento systém v mnohých právnych a ekonomických ohľadoch zastaraný a nereflektujúci viaceré podstatné ideové ciele EÚ).

Je otázne, či s ohľadom na množstvo zlyhaných projektov, návrhov nových vlastných zdrojov v minulosti, na jednomyseľnosť hlasovania členských štátov v Rade o zmene systému vlastných zdrojov, ratifikácie takejto zmeny národným parlamentom v každom členskom štáte EÚ a postoj členských štátov v tejto otázke bude systém vlastných zdrojov takýmto spôsobom reformovaný na obdobie viacročného finančného rámca v rokoch 2021-2027. Uvedené konštatovanie sa týka okrem iného aj nového spoločného konsolidovaného základu dane z príjmov právnických osôb, na ktorom sa dlhé roky nevedia členské štáty zhodnúť.

Po zohľadnení skúseností získaných na základe pozorovania minulých procesov a snáh o reformovanie systému vlastných zdrojov sa najpravdepodobnejšou javí iba úprava rabatov (zliav) s ohľadom na plánovaný odchod Veľkej Británie, a aj to len v prípade, ak Veľká Británia nakoniec z EÚ vystúpi.

## *Zoznam použitej literatúry*


1. BABČÁK, V. a kol. Finančné právo na Slovensku a v Európskej únii. Bratislava: EUROKÓDEX, 2012.
2. BABČÁK, V. Europeizácia slovenského daňového práva (skutočnosť a vízia). In: Ius et Administratio 1/2015, 2015. Dostupné na: <iusetadministratio.eu/vladimr-babk-572.html>.
3. BABČÁK, V. Úvahy o daňových oprávneniach Európskej únie. In Implementacja prawa unijnego do systemów prawa krajowego w Polsce i na Slowacji po dziesieciu latach czlonkostwa w Unii Europejskiej. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersitetu Rzeszowskiego, 2015.
4. BUJŇÁKOVÁ, M. a kol. Dane a ich právna úprava v Slovenskej republike v kontexte daňovej politiky EÚ. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015.
5. BEGG, I. et al. Financing of the European Union Budget. Study for European Commission, Directorate General for Budget – Final report, 2009.
6. CANDAU, F. – LE CACHEUX, J. Corporate Income Tax as a Genuine Own Resource. In CATT Working Papers, 2017, no. 6.
7. BELIČKOVÁ, K. et al. Rozpočtová teória, politika a prax. Bratislava: Iura Edition, 2010.
8. CONSTANZE, A. – RÖHLIG, K. Green Taxes as a Means of Financing the EU Budget: Policy Options. Brussels: European Parliament, 2016.
9. DOBRANSCHI, M. – NERUDOVÁ, D. – SOLILOVÁ, V. Sustainability-oriented Future EU Funding: A Financial Transaction Tax. In FairTax: Working Paper Series No. 5, 2016.
10. EIJNDTHOVEN, J. Energy Taxation at European Level: What does it do for the Environment and Sustainability?. In EC Tax Review, vol. 20, no. 6, 2011.
11. HEMMELGARN, T. et al. Financial Transaction Taxes in the European Union. In Taxation Papers – Working Paper no. 62, 2015.
12. KARFÍKOVÁ, M. et al. Teorie finančního práva a finanční vědy. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018.
13. KONRAD, K. Light for Europe – An Electricity Tax for the European Union Budget. In The Future of EU-Finances: Working Papers for the Brussels Symposium on 14th January 2016. Cologne: FiFo Institute for Public Economics, 2016.
14. KÖNIG, P et al. Rozpočet a politiky Evropské unie. Praha: C. H. Beck, 2004.
15. KÖNIG, P. et al. Rozpočet a politiky Evropské únie: příležitost pro změnu. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009.
16. LEEN, A. Seigniorage: A True European Tax. In EC Tax Review, 2012, vol. 21, no. 6.
17. LEEN, A. The Return of the Value Added Tax: A New Own Resource to Finance the Budget of the European Union. In ATINER´s Conference Paper Series POL2013-0496, 2013.
18. MATTHIJS, H. The budget of the European Union. In: The IES Working Paper Series No. 4, 2010.
19. MONTI, M. et al. Future Financing of the EU: Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources. Brussels: European Commission, 2016.
20. NERUDOVÁ, D. Taxing of Financial Sector as Possible Own Resource of EU Budget. In Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis, 2013, vol. 61, no. 4.
21. PEARCE, D. The Role of Carbon Taxes in Adjusting to Global Warming. In The Economic Journal, 1991, vol. 101, no. 407.
22. SCHRATZENSTALLER, M. Company Tax Coordination in the EU – Status Quo and Pespectives. In Intereconomics, 2007, vol. 42, no. 3.
23. ŠIROKÝ, J. Daně v Evropské unii. 4. vyd. Praha: Linde, a. s., 2010.
24. THÖNE, M. Transferring taxes to the Union: The case of European road transport fuel taxes. In The Future of EU-Finances: Working Papers for the Brussels Symposium on 14th January 2016. Cologne: FiFo Institute for Public Economics, 2016.
25. TOL, R. Carbon tax: Still the best way forward for climate policy. In Intereconomics, 2013, vol. 48, no. 2.
26. World Bank Group – Climate Change. State and Trends of Carbon Pricing. Washington, 2015.
27. Balík pre Energetickú úniu – oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru, Výboru regiónov a Európskej investičnej banke - Rámcová stratégia odolnej energetickej únie s výhľadovou politikou v oblasti zmeny klímy. COM(2015) 80 final.
28. Commission Staff Working Paper. Impact Assessment – Accompanying document to the Proposal for a Council Directive amending Directive 2003/96/EC restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity. SEC(2011) 409 final.
29. European Commission – Energy Policy. Consumer prices of petroleum products net of duties and taxes. Brussels: European Commission, 2018.

30. European Commission. The EU Emissions Trading System (EU ETS). Brussels: European Commission, 2016.
31. European Parliament. Draft report on the preparation of the post - electoral revision of the MFF 2014 - 2020: Parliament's input ahead of the Commission's proposal. Committee on Budgets. 2015/2353(INI).
32. Európska komisia. EÚ a Energetická únia a opatrenia v oblasti klímy. Brusel: Európska komisia, 2017.
33. Nariadenie Rady (EÚ, EURATOM) č. 1311/2013 z 2. decembra 2013, ktorým sa ustanovuje viacročný finančný rámec na roky 2014-2020.
34. Oznámenie Komisie Rade a Európskemu parlamentu – Technické úpravy finančného rámca na rok 2018 v súlade s vývojom HND (ESA 2010) – Článok 6 nariadenia Rady č. 1311/2013, ktorým sa ustanovuje viacročný finančný rámec na roky 2014-2020 a ktorým sa aktualizuje a nahrádza oznámenie COM(2017) 220 final.
35. Proposal for a Council Regulation laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027. COM(2018) 322 final.
36. Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Európskej rade a Rade – Nový, moderný viacročný finančný rámec, ktorý Európskej únii umožní efektívne napĺňať priority po roku 2020: Príspevok Európskej komisie k neformálnemu stretnutiu lídrov 23. februára 2018. COM(2018) 98 final.
37. Prvá hodnotiaca správa Skupiny na vysokej úrovni pre vlastné zdroje (High Level Group on Own Resource – HLGOR), 2014.

## *Kontaktné údaje autora:*

JUDr. Adrián Popovič, PhD.
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta
Katedra finančného práva, daňového práva a ekonómie
T: +421 (0) 55 234 4126,E: adrian.popovic@upjs.sk

# Spoločné verejné obstarávanie

## *Joint public procurement*

**doc. JUDr. Radomír JAKAB, PhD.**
*Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta*

**ABSTRAKT:**

Jednou z oblastí týkajúcich sa čerpania a využívania fondov Európskej únie je aj verejné obstarávanie. Ostatne prijatým zákonom regulujúcim verejné obstarávanie bola rozšírená možnosť tzv. spoločného verejného obstarávania, a to o príležitostné verejné obstarávanie. Účelom tohto príspevku je analyzovať formy spoločného verejného obstarávania so zameraním sa na špecifiká, ktoré sa vyskytujú pri ich aplikácii.

***ABSTRACT:***

*Public procurement is one of the areas related to the use of funds of the European union. The last enacted law regulating public procurement has expended the possibility of so called joint procuremnt, esp. occasional joint procurement. The aim of this paper is to analyze forms of joint procurement focusing on the specificities that occur in their application.*

**KĽÚČOVÉ SLOVÁ:**

Verejné obstarávanie, obstarávateľ, spoločné verejné obstarávanie.

***KEY-WORDS:***

*Public procurement, contracting authority, joint public procurement.*

## 1. Úvod

Jednou z oblastí, ktorá nevyhnutne súvisí s čerpaním fondov Európskej únie, ako verejných fondov, je oblasť verejného obstarávania. Totiž pri využívaní týchto prostriedkov musí byť dostatočne zabezpečená transparentnosť, hospodárnosť, efektívnosť a nediskriminácia subjektov. Tieto atribúty by mal zabezpečovať proces verejného obstarávania.

Právna regulácia verejného obstarávania v jednotlivých členských štátoch je harmonizovaná s právom Európskej únie. Na úrovni Európskej únie je regulácia verejného obstarávania realizovaná prostredníctvom smerníc, a to konkrétne prostredníctvom Smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/24/EÚ z 26. februára 2014 o verejnom obstarávaní a o zrušení smernice 2004/18/ES v aktuálnom znení (Ú. v. EÚ L 94, 28. 3. 2014) a Smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/25/EÚ z 26. februára 2014 o obstarávaní vykonávanom subjektmi pôsobiacimi v odvetviach vodného hospodárstva, energetiky, dopravy a poštových služieb a o zrušení smernice 2004/17/ES v aktuálnom znení (Ú. v. EÚ L 94, 28. 3. 2014).

Obsah týchto smerníc bol implementovaný do právneho poriadku Slovenskej republiky prostredníctvom súčasne účinného zákona č. 343/2015 Z.z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o verejnom obstarávaní"). Jednou z noviniek, ktoré vyplývajú z daného zákona, je aj rozšírenie možností spoločného verejného obstarávania. Doposiaľ právna úprava počítala so spoločným obstarávaním prostredníctvom centrálnej obstarávacej organizácie; no daný zákon (pod vplyvom smernice) zaviedol aj možnosť tzv. príležitostného verejného obstarávania. Práve táto forma otvára širšie možnosti pre využitie koordinovaných postupov verejného obstarávania zo strany viacerých verejných, ale aj sektorových obstarávateľov, a to aj v súvislosti so spoločným uchádzaním sa o finančné granty Európskej únie.

## 2. Formy spoločného obstarávania

Súčasná právna úprava verejného obstarávania umožňuje dve základné formy spoločného obstarávania obstarávateľov (verejných aj sektorových, ďalej v texte pre oba typy obstarávateľov sa používa pojem „obstarávateľ"). Prvá forma predstavuje obstarávanie prostredníctvom centrálnej obstarávacej organizácie, pričom táto forma je určená pre zabezpečovanie nepretržitého, opakovaného spoločného obstarávania. Druhá forma predstavuje tzv. príležitostné spoločné obstarávanie, ktoré je určené na zabezpečenie ojedinelého spoločného obstarávania obstarávateľov, t.j. nie pre nepretržité spoločné obstarávanie. Aj tieto dve základné formy môžu mať vnútorne odlišnú podobu.

### 2.1. Spoločné obstarávanie prostredníctvom centrálnej obstarávacej organizácie

Viacerí obstarávatelia sa môžu dohodnúť, že procesy verejného obstarávania budú uskutočňovať prostredníctvom centrálnej obstarávacej organizácie, pričom táto forma je určená na nepretržité a opakované spoločné obstarávanie. Centrálnou obstarávacou organizáciou je obstarávateľ (verejný alebo sektorový), ktorý zadáva zákazky aj pre potreby iných obstarávateľov (ust. § 15 zákona o verejnom obstarávaní).[1] Právnym základom existencie tejto formy spoločného obstarávania je dohoda obstarávateľov na určení centrálnej obstarávacej organizácie a podmienok vykonávania spoločného obstarávania.

Činnosť centrálnej obstarávacej organizácie môže byť v dvoch podobách:

i) Po prvé, centrálna obstarávacia organizácia vystupuje ako **veľkoobchodník** tak, že nakupuje, skladuje komodity následne ich opätovne predáva ostatným obstarávateľom, pre ktorých obstaráva komodity. Pri tejto podobe je možné obstarávať tovary a služby; práce nie je možné takto obstarať.

ii) Po druhé, centrálna obstarávacia organizácia môže vystupovať aj ako **sprostredkovateľ** a to tak, že bude zadávať zákazky, prevádzkovať dynamické nákupné systémy alebo uzatvárať rámcové dohody, ktoré budú používať ostatní obstarávatelia. Táto úloha sprostredkovateľa by sa mohla v niektorých prípadoch plniť samostatným vykonávaním príslušných postupov zadávania verejných zákaziek, bez podrobných pokynov dotknutých obstarávateľov; v iných prípadoch zasa vykonávaním príslušných postupov zadávania verejných zákaziek na základe pokynov dotknutých obstarávateľov v ich mene a na ich účet.

[1] Centrálnou obstarávacou organizáciou môže byť aj európsky orgán verejnej moci, ktorý nadobúda tovary alebo služby alebo zadáva zákazky na dodanie tovarov alebo služieb v oblasti obrany a bezpečnosti.

V prípade oboch podôb obstarávania prostredníctvom centrálnej obstarávacej organizácie platí, že postupy verejného obstarávania aplikuje centrálna obstarávacia organizácia vo vzťahu k potenciálnym dodávateľom. V prípade prvej podoby, ostatní obstarávatelia potom nadobúdajú komodity od centrálnej obstarávacej organizácie priamo, bez použitia postupov verejného obstarávania. V prípade druhej podoby, ostatní obstarávatelia potom nadobúdajú komodity na základe zákazky zadanej centrálnou obstarávacou organizáciou, alebo na základe dynamického nákupného systému prevádzkovaného touto organizáciou, resp. na základe rámcovej zmluvy uzavretej centrálnou obstarávacou organizáciou, pričom už v tejto fáze nepostupujú podľa pravidiel verejného obstarávania.

Centrálna obstarávacia organizácia je zodpovedná za centralizovanú činnosť vo verejnom obstarávaní. Jednotliví obstarávatelia sú zodpovední za časť verejného obstarávania, ktorú vykonávajú sami, napríklad v prípade zadania zákazky v rámci dynamického nákupného systému, ktorý prevádzkuje centrálna obstarávacia organizácia, alebo v prípade vykonania opätovného otvorenia súťaže na základe rámcovej dohody, ktorú uzavrela centrálna obstarávacia organizácia a pod.

### 2.2. Príležitostné spoločné obstarávanie

Podľa ust. § 16 zákona o verejnom obstarávaní môžu viacerí obstarávatelia na základe písomnej dohody uskutočniť verejné obstarávanie spoločne. Príležitostné spoločné obstarávanie predstavuje dobrovoľné zoskupenie viacerých obstarávateľov pri zabezpečovaní tovarov, služieb alebo stavebných prác, ktoré sú požadované všetkými účastníkmi daného zoskupenia. V porovnaní s centralizovanou činnosťou vo verejnom obstarávaní prostredníctvom centrálnej obstarávacej organizácie ide o menej inštitucionalizované a systematické spoločné obstarávanie, ktoré umožňuje sektorovým obstarávateľom koordinovať svoj postup obstarávania. Príležitostné spoločné obstarávanie môže byť iba medzi subjektmi, ktoré majú rovnaký status v rámci verejného obstarávania (verejný obstarávateľ, sektorový obstarávateľ). Nie je tak možné miešanie subjektov s rôznym statusom (napr. spoločné obstarávanie verejného obstarávateľa so sektorovým obstarávateľom).

Aj príležitostné spoločné obstarávanie môže mať viacero podôb:

i) Prvou podobou je **úplné spoločné obstarávanie**, v rámci ktorého sa vykonávajú všetky aktivity obstarávania počnúc prípravy podkladov, špecifikácie, vyhlasovania verejného obstarávania, vyhodnocovania až po uzavretie zmlúv. V závislosti od zaangažovania jednotlivých členov zoskupenia môže mať tzv. centralizovanú podobu alebo decentralizovanú. Pri uplatnení centralizovanej podoby tzv. vedúci člen zoskupenia realizuje všetky kroky obstarávania sám, ostatní členovia sú prijímateľmi plnení z uzavretých zmlúv. Pri uplatnení decentralizovanej podoby vedúci člen zoskupenia koordinuje postup aj s ostatnými členmi, ktorí participujú na zostavovaní podkladov, kreácii vyhodnocovacej komisie a pod.

ii) Druhou podobou príležitostného verejného obstarávania je tzv. **čiastočné spoločné obstarávanie**. To môže spočívať v tom, že viacerí obstarávatelia vykonáva spoločne len niektoré úkony verejného obstarávania, napr. prípravu spoločných technických špecifikácií pre stavebné práce, dodanie tovaru alebo poskytnutie služieb, no následný samotný proces obstarávania vykonáva každý z obstarávateľov sám.

iii) Treťou podobou je tzv. **obstarávanie „piggy-backing“**. Táto podoba spočíva v tom, že verejné obstarávanie vykonáva v plnom rozsahu vedúci člen zoskupenia akoby proces vykonával sám pre seba. No v rámci vyhlásenia obstarávania uvedenie, že výsledky obstarávania sú oprávnené (nie povinné) využívať aj iné subjekty, pričom to, v akom rozsahu to využijú, je na ich uvážení.

V závislosti od podoby príležitostného verejného obstarávania je stanovený aj model zodpovednosti za plnenie svojich povinností vyplývajúcich zo zadania zákaziek. Ak sa verejné obstarávanie uskutoční spoločne v mene a na účet všetkých zúčastnených verejných obstarávateľov alebo obstarávateľov, títo sú spoločne a nerozdielne zodpovední za plnenie svojich povinností. To platí aj vtedy, ak jeden verejný obstarávateľ alebo jeden obstarávateľ riadi verejné obstarávanie, pričom koná na účet všetkých zúčastnených verejných obstarávateľov alebo obstarávateľov. Na druhej strane, ak sa verejné obstarávanie neuskutoční v mene a na účet zúčastnených verejných obstarávateľov alebo obstarávateľov, títo sú spoločne a nerozdielne zodpovední len za tie časti, ktoré uskutočnili spoločne. Každý verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ je samostatne zodpovedný za plnenie svojich povinností týkajúcich sa tých častí, ktoré vykonáva vo svojom mene a na svoj účet.

## 3. Špecifické podmienky vzťahujúce sa na spoločné obstarávanie

V prípade, ak sa vykonáva spoločné obstarávanie viacerých obstarávateľov, aplikujú sa určité špecifické podmienky vyplývajúce z podstaty inštitútu spoločného obstarávania. Tieto špecifiká sa týkajú hlavne určenia predpokladanej hodnoty zákazky, charakteru zmluvných vzťahov pri spoločnom obstarávaní, možnostiach neuzavretia zmluvného vzťahu jednotlivými členmi zoskupenia, následného skončenia zmluvného vzťahu, resp. zostavovania komisie na vyhodnocovanie ponúk, uplatnenia kvalifikačného systému alebo spájania zákaziek.

### 3.1. Určenie predpokladanej hodnoty zákazky

Nevyhnutnou povinnosťou obstarávateľa pri vyhlasovaní verejného obstarávania je určenie predpokladanej hodnoty zákazky. Teda, každý jednotlivý proces verejného obstarávania má konkrétnu predpokladanú hodnotu zákazky, pričom tá zahŕňa predpokladanú hodnotu všetkých dodávok, ktoré sa majú uskutočniť na základe zmluvného vzťahu alebo zmluvných vzťahov, ktoré sa uzatvoria na základe predmetného verejného obstarávania. Pri spoločnom obstarávaní či už vo forme centralizovanej obstarávacej organizácie alebo vo forme príležitostného spoločného obstarávania je potrebné vychádzať z toho, že realizuje sa jeden proces verejného obstarávania, ktorý má jednu predpokladanú hodnotu zákazky, ktorá zahŕňa hodnotu všetkých dodávok, ktoré sa majú uskutočniť na základe zmlúv, ktoré sú výsledkom tohto procesu verejného obstarávania, t.j. všetkých dodávok pre všetkých zapojených obstarávateľov.

Ak sa spoločné obstarávanie uskutočňuje vo forme centrálnej obstarávacej organizácie v podobe, kedy táto organizácia je veľkoobchodníkom, predpokladanú hodnotu budú tvoriť hodnoty všetkých dodávok, ktoré centrálna obstarávacia organizácia plánuje nakúpiť pre potreby všetkých zapojených obstarávateľov. Obdobne to je aj vtedy, ak centrálna obstarávacia organizácia bude konať ako sprostredkovateľ, vtedy predpokladanú hodnotu budú tvoriť hodnoty všetkých dodávok, ktoré plánujú jednotliví zapojení obstarávatelia na základe zmlúv s dodávateľom, na základe uzavretej rámcovej zmluvy alebo dynamického nákupného systému.

V prípade príležitostného spoločného obstarávania v podobe úplného obstarávania sa uplatní obdobný záver, t.j. predpokladanú hodnotu budú tvoriť hodnoty všetkých dodávok, ktoré plánujú jednotliví zapojení obstarávatelia na základe zmlúv s dodávateľom, na základe uzavretej rámcovej zmluvy alebo dynamického nákupného systému.

V prípade príležitostného spoločného obstarávania v podobe čiastočného obstarávania spočívajúceho v spoločnej príprave technických špecifikácii pre obstarávanie s následnou realizáciou procesu verejného obstarávania jednotlivými subjektmi samostatne, predpokladanú hodnotu zákazky si určí samostatne každý obstarávateľ pre ním obstarávanú zákazku, keďže v konečnom dôsledku si proces verejného obstarávania realizuje každý účastník zoskupenia sám.

A napokon, v prípade príležitostného spoločného obstarávania v podobe piggy-backing do predpokladanej hodnoty zákazky bude potrebné zahrnúť aj hodnotu dodávok, ktoré môžu na základe daného verejného obstarávania využiť aj ďalší obstarávatelia z dôvodu, že ide o určitý druh opcie, ktorý je potrebné zahrnúť do predpokladanej hodnoty zákazky.

### 3.2. Charakter zmluvných vzťahov pri spoločnom obstarávaní

Výsledkom spoločného obstarávania je uzavretie konkrétneho zmluvného vzťahu s dodávateľom. Tento zmluvný vzťah môže byť odlišný pri jednotlivých formách a podobách spoločného obstarávania. Identifikácia zmluvného vzťahu, ku ktorému verejné obstarávanie smeruje, musí byť zrejmá už z oznámenia o vyhlásení verejného obstarávania

Ak sa spoločné obstarávanie uskutočňuje vo forme centrálnej obstarávacej organizácie konajúcej v podobe veľkoobchodníka, zmluvný vzťah s dodávateľom na dodanie tovaru alebo poskytnutie služby má centrálna obstarávacia organizácia, t.j. ona je zmluvnou stranou takejto zmluvy. Zapojení členovia zoskupenia potom nakupujú tovar od centrálnej obstarávacej organizácie na základe kúpnej zmluvy alebo služby na základe zmluvy o poskytovaní služieb. Pri uzatváraní týchto zmlúv je potrebné zohľadňovať, aby centrálna obstarávacia organizácia nepredala zapojeným obstarávateľom väčšie množstvo tovarov alebo služieb, ako boli nakúpené centrálnou obstarávacou organizáciou od dodávateľov na základe procesu verejného obstarávania.

Pri uskutočnení spoločného obstarávania vo forme centrálnej obstarávacej organizácie v podobe sprostredkovateľa, jeho výsledkom je:
i) uzavretie zmluvných vzťahov (kúpna zmluva, zmluva o poskytovaní služieb, zmluva o dielo) medzi dodávateľom a jednotlivými zapojenými členmi zoskupenia, alebo
ii) uzavretie rámcovej zmluvy medzi dodávateľom a centrálnou obstarávacou organizáciou a následným uzatváraním individuálnych zmlúv medzi zapojenými členmi zoskupenia a dodávateľom za podmienok dohodnutých v rámcovej zmluve, alebo
iii) zriadenie dynamického nákupného systému centrálnou obstarávacou organizáciou, a následne nákup tovarov, služieb a prác jednotlivými členmi zoskupenia prostredníctvom daného dynamického nákupného systému.

V prípade uskutočnenia príležitostného spoločného obstarávania v úplnej podobe, výsledným zmluvným vzťahom môže byť:
i) uzavretie jednej individuálnej zmluvy (kúpna zmluva, zmluva o poskytovaní služieb, zmluva o dielo) medzi dodávateľom a všetkými členmi zoskupenia obstarávateľov, alebo
ii) uzavretie jednej rámcovej zmluvy medzi dodávateľom a všetkými členmi zoskupenia obstarávateľov s následným uzatváraním individuálnych zmlúv medzi dodávateľom a jednotlivými členmi zoskupenia obstarávateľov na základe rámcovej zmluvy, alebo
iii) uzavretie samostatných individuálnych zmlúv medzi dodávateľom a jednotlivými členmi zoskupenia obstarávateľov.

Pri realizácii spoločného príležitostného obstarávania v čiastočnej podobe výsledkom verejného obstarávania realizovaného samostatne každým členom zoskupenia bude uzavretie samostatného zmluvného vzťahu s jednotlivými členmi zoskupenia a dodávateľom (či už rámcovej zmluvy alebo individuálnej).

A napokon, ak sa spoločné obstarávanie uskutoční vo forme príležitostného spoločného obstarávania v podobe piggy-backing, základný zmluvný vzťah je uzatvorený medzi dodávateľom a obstarávateľom realizujúcim verejné obstarávanie (môže ísť o rámcovú zmluvu alebo individuálnu zmluvu). Ostatní členovia zoskupenia sú oprávnení uzavrieť s dodávateľom rovnakú zmluvu, akú uzavrel obstarávateľ realizujúci verejné obstarávanie (resp. individuálnu zmluvu, ak medzi dodávateľom a obstarávateľom realizujúcim obstarávanie bola uzavretá rámcová zmluva).

### 3.3. Následky neuzavretia zmluvného vzťahu členom zoskupenia

V tejto súvislosti je relevantné posúdiť to, ak by po skončení procesu spoločného verejného obstarávania niektorý z členov zoskupenia obstarávateľov nemal záujem uzavrieť zmluvný vzťah, ktorý by mal byť výsledkom verejného obstarávania. V prvom rade je potrebné poznamenať, že túto situáciu by mala riešiť dohoda obstarávateľov, na základe ktorej sa kreovalo zoskupenie obstarávateľov pre účely spoločného obstarávania, či už vo forme vytvorenia centrálnej obstarávacej organizácie alebo príležitostného spoločného obstarávania. Tá by mala upraviť následky pre prípad odmietnutia uzavretia zmluvného vzťahu niektorým členom zoskupenia.

Ak sa spoločné obstarávanie uskutočňuje vo forme centrálnej obstarávacej organizácie konajúcej v podobe veľkoobchodníka, odmietnutie dodávok zo strany jednotlivého člena zoskupenia by nemalo vplyv na proces verejného obstarávania. Centrálna obstarávacia organizácia by síce nakúpila tovary alebo služby od dodávateľa, čím by sa ukončil proces verejného obstarávania, no člen zoskupenia by následne neodkúpil tieto tovary alebo služby od centrálnej obstarávacej organizácie. Otázka postihu je preto vecou dohody členov zoskupenia.

V prípade spoločného obstarávania vo forme centrálnej obstarávacej organizácie konajúcej v podobe sprostredkovateľa je relevantné pri posudzovaní tohto problému zohľadniť typ zmluvného vzťahu, ku ktorému verejné obstarávanie vedie. Ak výsledkom verejného obstarávania má byť uzavretie rámcovej zmluvy medzi dodávateľom a centrálnou obstarávacou organizáciou alebo zriadenie dynamického nákupného systému touto organizáciou, odmietnutie dodávok jednotlivým členom by nemalo vplyv na proces verejného obstarávania; aj v tomto prípade by právo postihu bolo vecou dohody medzi členmi zoskupenia. Odopretie dodávok na základe procesu verejného obstarávateľa zo strany jednotlivého člena zoskupenia by bolo problematické v prípade, ak by výsledkom obstarávania malo byť uzavretie zmluvy medzi dodávateľom a daným jednotlivým členom zoskupenia. V danom prípade by bolo potrebné zrušiť verejné obstarávanie z dôvodov

uvedených v ust. § 57 zákona o verejnom obstarávaní (viď nižšie), a to vo vzťahu k celému verejnému obstarávaniu.

V prípade príležitostného spoločného obstarávania v úplnej podobe sa spravidla vyžaduje aktívna participácia každého člena zoskupenia obstarávateľov na procese uzatvárania zmluvného vzťahu. Odmietnutie uzavretia zmluvy zo strany jedného člena zoskupenia by muselo byť sprevádzané zrušením verejného obstarávania podľa ust. § 57 zákona o verejnom obstarávaní. K tomu istému záveru je možné dospieť aj v prípade príležitostného spoločného obstarávania v čiastočnej podobe, keďže jednotliví obstarávatelia vo vlastnej réžii realizujú verejné obstarávanie; odmietnutie uzavretia zmluvy by malo byť sprevádzané zrušením verejného obstarávania.

Pri využití formy príležitostného spoločného obstarávania v podobe piggy-backing neuzavretie zmluvy iným členom zoskupenia (ako je obstarávateľ priamo vykonávajúci proces verejného obstarávania) nemá vplyv na proces verejného obstarávania, keďže je to iba jeho právo, nie povinnosť.

Dôvody, pre ktoré je možné zrušiť verejné obstarávanie, a tak neuzavrieť zamýšľanú zmluvu, sú vymedzené v ust. § 57 zákona o verejnom obstarávaní. Sú to jednak obligatórne dôvody, kedy obstarávateľ je povinný zrušiť verejné obstarávanie, ale aj fakultatívne, kedy obstarávateľ môže zrušiť verejné obstarávanie.

Obligatórnymi dôvodmi pre zrušenie verejného obstarávania sú:
i) ani jeden uchádzač alebo záujemca nesplnil podmienky účasti vo verejnom obstarávaní a uchádzač alebo záujemca neuplatnil námietky v lehote podľa zákona o verejnom obstarávaní,
ii) obstarávateľ nedostal ani jednu ponuku,
iii) ani jedna z predložených ponúk nezodpovedá požiadavkám určeným podľa § 42 alebo § 45 zákona o verejnom obstarávaní a uchádzač nepodal námietky v lehote podľa zákona o verejnom obstarávaní,
iv) jeho zrušenie nariadil Úrad pre verejné obstarávanie.

Fakultatívnymi dôvodmi pre zrušenie verejného obstarávania sú:
i) zmenili sa okolnosti, za ktorých sa vyhlásilo verejné obstarávanie,
ii) v priebehu postupu verejného obstarávania sa vyskytli dôvody hodné osobitného zreteľa, pre ktoré nemožno od verejného obstarávateľa alebo obstarávateľa požadovať, aby vo verejnom obstarávaní pokračovali, najmä ak sa zistilo porušenie tohto zákona, ktoré má alebo by mohlo mať zásadný vplyv na výsledok verejného obstarávania,
iii) neboli predložené viac ako dve ponuky
iv) navrhované ceny v predložených ponukách sú vyššie ako predpokladaná hodnota.

Ako vyplýva z uvedeného, samotný fakt, že výsledkom verejného obstarávania je dosiahnutie horších cenových podmienok, aké boli v doterajšom zmluvnom vzťahu, nie je samo o sebe dôvodom na zrušenie verejného obstarávania. Je však pravdepodobné, že predpokladaná hodnota zákazky bude určovaná aj na základe doterajších cien za danú komoditu. Preto mohol by byť relevantný dôvod na zrušenie verejného obstarávania z dôvodu, že navrhované ceny v predložených ponukách sú vyššie ako predpokladaná hodnota.

### 3.4. Následné skončenie zmluvného vzťahu

V prípade, ak proces spoločného obstarávania prebehne úspešne, pričom jeho výsledkom bude uzavretie zamýšľaného zmluvného vzťahu s dodávateľom, pre následné skončenie daného zmluvného vzťahu sa budú primerane vzťahovať podmienky uvedené v bode 1 tejto analýzy. Teda, zásadne platí, že takýto zmluvný vzťah je možné ukončiť z dôvodov a spôsobom, ktoré vyplývajú z právnych predpisov (najmä Obchodný zákonník alebo Občiansky zákonník), ako aj z dôvodov a spôsobom dohodnutým v zmluve. Popri týchto dôvodov aj zákon o verejnom obstarávaní v ust. § 19 ustanovuje ďalšie dôvody, pre ktoré môže obstarávateľ (verejný/sektorový) odstúpiť od zmluvy.

Vzhľadom na to, že v rámci procesu spoločného verejného obstarávania môžu byť uzavreté viacstranné zmluvy, t.j. na jednej strane bude dodávateľ, na druhej strane budú viacerí obstarávatelia, je potrebné, aby už pri príprave danej zmluvy v rámci podkladov verejného obstarávania bolo v rámci nich explicitne uvedené, aký následok na daný viacstranný vzťah bude mať jeho ukončenie zo strany iba jedného obstarávateľa. Týmto následkom môže byť to, že jeho ukončením zo strany jedného obstarávateľa sa končí zmluvný vzťah aj vo vzťahu k ostatným obstarávateľom, alebo naopak, že ukončenie zmluvného vzťahu zo strany jedného obstarávateľa nemá vplyv na trvanie zmluvného vzťahu vo vzťahu k ostatným obstarávateľom. Rovnako,

môže byť tiež dohodnuté, že na ukončenie zmluvného vzťahu je potrebné jednomyseľný prejav vôle zo strany všetkých obstarávateľov. Teda, miera viazanosti je vecou zmluvného dojednania, pričom malo by to byť zrejmé už v návrhu zmluvy, ktorý je súčasťou podkladov verejného obstarávania.

Obdobný prístup sa uplatní aj v prípade, ak výsledkom verejného obstarávania bude uzavretie rámcovej zmluvy medzi dodávateľom na jednej strane a buď centrálnou obstarávacou organizáciou, vedúcim členom zoskupenia alebo každým obstarávateľom na druhej strane. V tejto konštelácii bude potrebné, či už v rámcovej zmluve, ako aj v jednotlivých individuálnych zmluvách, upraviť vplyv ukončenia individuálnej zmluvy zo strany jedného obstarávateľa na platnosť rámcovej zmluvy, ako aj individuálnych zmlúv ostatných obstarávateľov. Je teda možné dohodnúť vzájomnú prepojenosť, ale tiež vzájomnú neprepojenosť.

Ak výsledkom spoločného verejného obstarávania je uzavretie zmluvných vzťahov medzi dodávateľom na jednej strane a rámcovej zmluvy, resp. individuálnej zmluvy samostatne s každým členom zoskupenia obstarávateľov, ukončenie daného zmluvného vzťahu zo strany jedného obstarávateľa nemá vplyv na platnosť zmluvných vzťahov ostatných zapojených obstarávateľov, ktorí majú s dodávateľom samostatný zmluvných vzťah.

### 3.5. Spôsob ustanovovania komisie pre vyhodnocovanie ponúk

Požiadavky vzťahujúce sa na komisiu pre vyhodnocovanie ponúk sú vymedzené v ust. § 51 zákona o verejnom obstarávaní. Týmito požiadavkami sú:
i) komisia musí mať minimálne troch členov;
ii) členovia komisie musia mať odborné vzdelanie alebo odbornú prax zodpovedajúcu predmetu obstarávania;
iii) pre účely zvýšenia transparentnosti je možné do komisie vymenovať aj ďalších členov bez práva vyhodnocovať ponuky;
iv) člen komisie musí byť bezúhonný;[2]
v) člen komisie nemôže mať priamy alebo nepriamy vzťah k uchádzačovi[3];
vi) komisia je spôsobilá vyhodnocovať ponuky, ak je súčasne prítomná väčšina jej členov.

Zo žiadnych ustanovení zákona však nevyplýva, že člen komisie musí byť zamestnancom obstarávateľa, alebo že musí mať určitý vzťah k obstarávateľovi.

Za zriadenie komisie zodpovedajúcej vyššie uvedeným požiadavkám zodpovedá obstarávateľ (verejný /sektorový). V prípade uskutočnenia spoločného obstarávania viacerými obstarávateľmi, zodpovednosť za zriadenie komisie bude závisieť od formy spoločného obstarávania.

V prípade, ak spoločné obstarávanie sa uskutočňuje prostredníctvom centrálnej obstarávacej organizácie, za zákonnosť a správnosť uskutočnenia procesu verejného obstarávania, vrátane zriadenia komisie, zodpovedá táto centrálna obstarávacia organizácia. Teda, v prípade tejto formy, rozhodujúce slovo pri zostavovaní komisie bude mať centrálna obstarávacia organizácia. Samozrejme, nie je však vylúčené, aby zapojení obstarávatelia si dohodli pravidla kreácie komisie pre vyhodnocovanie ponúk, ktoré by počítali aj s vyššou mierou zaangažovania ostatných obstarávateľov.

V prípade príležitostného spoločného obstarávania za zákonnosť a správnosť uskutočnenia spoločného verejného obstarávania zodpovedajú všetci zapojení obstarávatelia spoločne. To sa vzťahuje aj na zostavenie komisie pre vyhodnocovanie ponúk. Uplatní sa to najmä v prípade takéhoto spoločného obstarávania v úplnej podobe, t.j. ak celý proces verejného obstarávania sa uskutočňuje spoločne. Pravidlá

[2] Za bezúhonného sa považuje ten, kto nebol právoplatne odsúdený za trestný čin súvisiaci s verejným obstarávaním alebo za niektorý z trestných činov korupcie, trestný čin poškodzovania finančných záujmov Európskych spoločenstiev, trestný čin legalizácie príjmu z trestnej činnosti, trestný čin založenia, zosnovania a podporovania zločineckej skupiny, trestný čin založenia, zosnovania alebo podporovania teroristickej skupiny, trestný čin terorizmu a niektorých foriem účasti na terorizme, trestný čin obchodovania s ľuďmi, trestný čin, ktorého skutková podstata súvisí s podnikaním alebo trestný čin machinácie pri verejnom obstarávaní a verejnej dražbe.

[3] Členom komisie nesmie byť osoba, ktorá je alebo v čase jedného roka pred vymenovaním za člena komisie bola a) uchádzačom, ktorým je fyzická osoba, b) štatutárnym orgánom, členom štatutárneho orgánu, členom dozorného orgánu alebo iného orgánu uchádzača, ktorým je právnická osoba, c) spoločníkom alebo členom právnickej osoby, ktorá je uchádzačom alebo tichým spoločníkom uchádzača, d) zamestnancom uchádzača, zamestnancom záujmového združenia podnikateľov, ktorého je uchádzač členom. Členom komisie nesmie byť ani a) blízka osoba vyššie uvedeným osobám b) osoba, u ktorej možno mať pochybnosť o jej nezaujatosti vo vzťahu k uchádzačovi alebo záujemcovi, najmä ak ide o osobu, ktorá sa podieľala na príprave dokumentov v danom verejnom obstarávaní na strane záujemcu alebo uchádzača, alebo ktorej môže vzniknúť výhoda alebo ujma v súvislosti s výsledkom vyhodnotenia ponúk.

kreovania tejto komisie by mali byť súčasťou dohody o príležitostnom spoločnom obstarávaní, v rámci čoho sa dohodne, či členov komisie ustanoví iba vedúci člen zoskupenia (centralizované spoločné obstarávanie), alebo že aj ostatní členovia budú participovať na kreovaní tejto komisie (decentralizované spoločné obstarávanie).

Ak príležitostné spoločné obstarávanie sa uskutočňuje spoločne len čiastočne, v rozsahu prípravy podkladov pre verejné obstarávanie, každý z obstarávateľov vykonáva samotný proces verejného obstarávania sám; preto aj bude zodpovedať za zákonnosť a správnosť zriadenia komisie pre vyhodnocovanie ponúk.

A napokon, aj v prípade príležitostného spoločného obstarávania v podobe piggy-backing majú zodpovednosť za zákonnosť a správnosť procesu obstarávania nielen vedúci člen, ale aj ostatní členovia zoskupenia, ktorí sú oprávnení využiť výsledky verejného obstarávania. Preto, všetci zodpovedajú aj za zloženie komisie pre vyhodnocovanie ponúk. No na druhej strane, ostatní členovia zoskupenia len hypoteticky môžu využiť výsledky verejného obstarávania uskutočneného vedúcim obstarávateľom. Preto je očakávateľné, že hlavne tento obstarávateľ bude stanovovať podmienky priebehu obstarávania, vrátane kreácie komisie.

### 3.6. Podmienky kvalifikačného systému pri spoločnom obstarávaní

Požiadavky na zriadenie a prevádzkovanie kvalifikačného systému sú upravené v ust. § 89 a nasl. zákona o verejnom obstarávaní. Na základe zriadeného kvalifikačného systému môže sektorový obstarávateľ uskutočňovať verejné obstarávanie postupom užšej súťaže, rokovacieho konania so zverejnením, súťažným dialógom a inovatívnym partnerstvom, pričom vyberá z dodávateľov vopred kvalifikovaných v rámci kvalifikačného systému na predmetnú komoditu.

Využitie kvalifikačného systému nie je vylúčené ani pri spoločných formách verejného obstarávania. No z podstaty kvalifikačného systému vyplýva, že je určený na opakované použitie pri obstarávaní predmetnej komodity, t.j. má svoje opodstatnenie pri nepretržitých, opakovaných formách spoločného obstarávania. Takouto formou spoločného obstarávania je obstarávanie prostredníctvom centrálnej obstarávacej organizácie, či už konajúcej ako veľkoobchodník, alebo aj ako sprostredkovateľ. Teda, centrálna obstarávacie organizácia si môže zriadiť kvalifikačný systém za štandardných podmienok ako bežný sektorový obstarávateľ, pričom v oznámení o existencii kvalifikačného systému špecifikuje, že bude slúžiť pre potreby všetkých zapojených obstarávateľov do spoločného obstarávania.

Vzhľadom na povahu kvalifikačného systému – jeho nepretržité a opakované použitie, a vzhľadom na povahu príležitostného spoločného obstarávania – ojedinelé prípady, využitie kvalifikačného systému pri príležitostných formách spoločného verejného obstarávania je nepravdepodobné. Na druhej strane, nie je možné jeho existenciu ani vylúčiť. Napríklad v prípade príležitostného spoločného obstarávania v podobe piggy-backing je možné, aby vedúci obstarávateľ zriadil kvalifikačný systém aj pre potreby ďalších zapojených obstarávateľov (konštatoval by to v oznámení o existencii kvalifikačného systému), pričom nasledujúce užšie súťaže realizované aj pre prípadné potreby zapojených obstarávateľov boli s uchádzačmi kvalifikovanými v rámci daného kvalifikačného systému. No je už diskutabilné, či takéto spoločné obstarávanie by bolo iba príležitostné.

### 3.7. Nové spoločné obstarávanie počas trvania zmluvného vzťahu

Ďalším aspektom vyžadujúcim posúdenie je možnosť začať proces spoločného verejného obstarávania aj napriek tomu, že niektorý zo zapojených obstarávateľov do procesu spoločného obstarávania má platný a účinný vzťah na dodávku danej komodity, ktorá je predmetom spoločného obstarávania.

Zákon o verejnom obstarávaní sa vzťahuje na úvodnú fázu kontraktačného procesu spočívajúcu vo výbere dodávateľa na určitú komodity a stanovení základných podmienok zmluvného vzťahu. Iba vo výnimočných prípadoch regulačná pôsobnosť tohto zákona sa vzťahuje aj na ďalšie fázy tohto procesu, prípadne aj na predchádzajúcu, predkontraktačnú fázu.

V tejto súvislosti je potrebné poznamenať, že zákon o verejnom obstarávaní nevylučuje, aby obstarávateľ realizoval proces verejného obstarávania aj napriek tomu, že má naďalej platný a účinný zmluvný vzťah na dodávku danej komodity s určitým dodávateľom. Naopak, vzhľadom na dĺžku trvania procesu verejného obstarávania, jeho realizácia aj zvyčajne bude prebiehať počas trvania doterajšieho zmluvného vzťahu, a to za účelom zabezpečenia kontinuity dodávok danej komodity. Je teda vecou dôsledného nastavenia začiatku nového zmluvného vzťahu, ktorý vznikne na základe spoločného verejného obstarávania, tak, aby kontinuálne nadväzoval na predchádzajúci zmluvný vzťah.

Rovnako, nie je ani vylúčené to, aby existovali paralelne popri sebe pôvodný zmluvný vzťah, ako aj nový zmluvný vzťah, ktorý vznikne na základe spoločného verejného obstarávania. Samozrejme, ak to vyžadujú zvýšené kapacitné požiadavky obstarávateľa. Ak to nie je odôvodnené takýmito požiadavkami, obstarávateľ by mal vykonať úkony smerujúce k ukončeniu pôvodného zmluvného vzťahu.

### 3.8. Spájanie zákaziek v rámci spoločného verejného obstarávania

V rámci procesu verejného obstarávania sa obstarávajú zákazky na dodávku jednotlivých kategórii tovarov, prác alebo služieb, pričom tieto kategórie sú definované v rámci tzv. Spoločného slovníka obstarávania (CPV). To sa nepochybne týka aj spoločného obstarávania viacerých obstarávateľov. V niektorých prípadoch je však žiaduce, aby takto vymedzené kategórie tovarov, prác alebo služieb boli rozdelené, alebo na druhej strane spojené.

Právna úprava je striktnejšia, pokiaľ by malo ísť o rozdeľovanie zákaziek. V tejto súvislosti sa uplatní ust. § 6 ods. 16 zákona o verejnom obstarávaní. Podľa tohto ustanovenia „Zákazku, koncesiu alebo súťaž návrhov nemožno rozdeliť ani zvoliť spôsob určenia jej predpokladanej hodnoty s cieľom znížiť predpokladanú hodnotu pod finančné limity podľa tohto zákona." Teda, zákon nevylučuje akékoľvek rozdelenie zákaziek, ale iba také, ktorého cieľom je znížiť predpokladanú hodnotu za účelom uplatnenia menej striktnej metódy verejného obstarávania.

Na druhej strane, právna úprava zásadne nebráni tomu, aby jednotlivé zákazky boli spájané (s výnimkou zmiešaných zákaziek, ktorých účelom je vyhnúť sa postupom verejného obstarávania)[4]. No pri takomto postupe musí sa vychádzať zo základných princípov verejného obstarávania, a to dodržať princíp rovnakého zaobchádzania, princíp nediskriminácie hospodárskych subjektov, princíp transparentnosti, princíp proporcionality a princíp hospodárnosti a efektívnosti (ust. § 10 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní). Rovnako, príprava a zadávanie zákaziek, koncesií a súťaže návrhov vrátane ich klasifikácie sa nesmú realizovať so zámerom nedovoleného uplatnenia výnimky z tohto zákona alebo narušenia hospodárskej súťaže bezdôvodným zvýhodnením alebo znevýhodnením určitých hospodárskych subjektov (ust. § 10 ods. 3 zákona o verejnom obstarávaní). Teda, spájanie zákaziek je prípustné za predpokladu, že takýmto spájaním nedôjde k porušeniu základných princípov verejného obstarávania, k nedovolenému uplatneniu výnimky z verejného obstarávania, či narušeniu hospodárskej súťaže.

## 4. Záver

V súvislosti s využívaním fondov Európskej únie častokrát vyvstáva potreba koordinovaného postupu viacerých verejných alebo sektorových obstarávateľov pri obstarávaní tovarov, prác alebo služieb. Na dosiahnutie tohto účelu je využiteľný aj jeden z inštitútov, ktorý ponúka zákon o verejnom obstarávaní, a to spoločné verejné obstarávanie.

Spoločné verejné obstarávanie sa môže realizovať v dvoch formách; prvou z nich je spoločné obstarávanie prostredníctvom centrálnej obstarávacej organizácie, pričom táto forma je vhodná pre opakované, sústavné spoločné obstarávanie určitej komodity, resp. komodít. Druhou formou je tzv. príležitostné verejné obstarávanie, ktoré má svoje opodstatnenie v prípade občasného, ojedinelého záujmu obstarávateľov koordinovať svoj postup vo verejnom obstarávaní. Obe formy sa aj vnútorne diferencujú, t.j. môžu mať rôzne podoby.

V rámci tohto príspevku boli analyzované jednotlivé vnútorné podoby jednotlivých foriem spoločného verejného obstarávania, ako aj následne určité špecifiká, ktoré sa môžu vyskytnúť pri spoločnom verejnom obstarávaní v porovnaní s „bežným" verejným obstarávaním. Tieto špecifiká sa môžu týkať určovania predpokladanej hodnoty zákazky, charakteru zmluvných vzťahov pri spoločnom obstarávaní, následkov neuzavretia zmluvy niektorým z obstarávateľov, resp. následného skončenia zmluvného vzťahu niektorým z obstarávateľov, spôsobu ustanovovania komisie pre vyhodnocovanie ponúk, podmienok použitia kvalifikačného systému pri verejnom obstarávaní, realizácie nového spoločného obstarávania počas trvania zmluvného vzťahu, či spájania zákaziek v rámci spoločného verejného obstarávania.

[4] Podľa ust. § 30 ods. 22 zákona o verejnom obstarávaní „Verejný obstarávateľ a obstarávateľ nesmú zadať zmiešanú zákazku s cieľom vyhnúť sa použitiu pravidiel a postupov podľa tohto zákona."

## *Použitá literatúra:*

1. BOVIS, CH.: EU Public Procurement Law. Second edition. ELGAR European law: Cheltenham, 2012, 544 s.
2. BUREŠOVÁ, K.: Zásada rovného zacházení a zákazu diskriminace ve veřejnem zadávaní. In STUDIA IURIDICA Cassoviensia, 6.2018, č. 2, s. 141 – 147.
3. GRIGA, M. – TKÁČ, J.: Zákon o verejnom obstarávaní. Komentár. Bratislava: Iura Edition, 2013, 853 s.
4. HAGER, B. a kol. Zákon o verejnom obstarávaní. Komentár. Bratislava: Epos, 2013, 687 s.
5. JURČÍK, R.: Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. I. vydání. Praha: C.H.BECK, 2006, 773 s.
6. PODEŠVA, V. a kol.: Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011, 648 s.
7. TKÁČ, J. - GRIGA, M.: Zákon o verejnom obstarávaní. Veľký komentár. Bratislava: Wolters Kluwer SR, Bratislava, 2016, 1260 s.

## *Kontaktné údaje autora:*

doc. JUDr. Radomír Jakab, PhD.
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta
Katedra ústavného práva a správneho práva
T: +421 (0) 55 2344 129,E: radomir.jakab@upjs.sk

# Kontraktačná povinnosť obce vo verejnom obstarávaní

# *Contracting obligation of the municipality in public procurement*

**doc. JUDr. Jozef TEKELI, PhD.**
*Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta*

**ABSTRAKT**

Príspevok analyzuje jednu z oblastí tzv. nevrchnostenskej správy obce, a to oblasť verejného obstarávania. Vstup obce do obchodnoprávnych alebo občianskoprávnych vzťahov, širšie civilných vzťahov, nie je výkonom verejnej správy. Verejné obstarávanie je jednou z dominantných nevrchnostenských aktivít verejnej správy a dlhodobo púta pozornosť odbornej, ba i širšej občianskej verejnosti. Svojou komplexnosťou, dynamickosťou vývoja právnej úpravy a zložitosťou spôsobuje množstvo nevyjasnených právnoaplikačných otázok ústiacich do početných súdnych sporov. Ťažiskovo je venovaná pozornosť parciálnej otázke verejného obstarávania, a to existencii alebo neexistencii kontraktačnej povinnosti obce po vykonanom verejnom obstarávaní.

***ABSTRACT***

*The paper analyzes one of the areas of the so-called. of the municipal administration, namely in the area of public procurement. The entry of the municipality into commercial or civil relations, broader civil relations, is not an exercise of public administration. Public procurement is one of the dominant non-supreme activities of the public administration and has long attracted the attention of the professional and even the wider public. Due to its complexity, dynamic development of legislation and complexity, it causes a number of unclear legal issues leading to numerous legal disputes. The paper pays attention to the partial issue of public procurement, namely the existence or non-existence of a contractual obligation of the public administration entity after the performed public procurement.*

**KĽÚČOVÉ SLOVÁ:**

verejné obstarávanie, obec, kontraktačná povinnosť, nevrchnostenská správa obce

***KEY WORDS:***

*public procurement, municipal, contracting obligation, non-sovereign administration of the municipality*

## Úvod

Vstup obce do obchodnoprávnych alebo občianskoprávnych vzťahov, širšie civilných vzťahov, nie je výkonom verejnej správy. Obec v civilných vzťahoch nevystupuje ako nositeľ verejnej moci. Ide teda o nevrchnostenskú činnosť. Napriek tomuto podlieha účasť obce v civilných vzťahoch, napr. pri uzatváraní kúpnych zmlúv, nájomných zmlúv, zmlúv o dielo, koncesných zmlúv, zmlúv o poskytovaní služieb, etc. prísnej právnej regulácii. Dôvodom je, že ak obec vstupuje do civilnoprávnych vzťahov nakladá s verejným majetkom.

Pregnantne to vyjadril Ústavný súd SR v náleze sp. zn. III. ÚS 389/08 z 1. apríla 2009: *„Majetok obce ako majetok verejnoprávnej korporácie, slúžiaci predovšetkým na plnenie jej úloh daných kompetenciami pri výkone samosprávy, ktoré sa realizujú v prospech jednotlivých subjektov práva, majúcich k územiu obce právne relevantný vzťah, nemožno z hľadiska právneho režimu nakladania s ním porovnávať s majetkom iných subjektov súkromného práva.“*

K právnym inštitútom limitujúcim vstup obce do civilnoprávnych vzťahov patria najmä:
- verejnoprospešný účel použitia majetku obce;
- rozdelenie kompetencií orgánov obce pri vstupe do civilného právneho vzťahu;
- garancia foriem vnútornej a vonkajšej kontroly;
- inštitút slobodného prístupu k informáciám a
- proces verejného obstarávania pred vstupom do civilného právneho vzťahu.

Spôsob financovania a rozpočtové hospodárenie slovenských obcí je dlhodobo nastavené tak, že vlastné príjmy obcí sú zásadne plne dostačujúce na krytie bežných výdavkov obce. Pri realizácii významnejších kapitálových investícií sú však slovenské obecné samosprávy odkázané na financovanie formou nenávratných finančných výpomocí z externých zdrojov. Základnými zdrojmi financovania kapitálových investícií obcí sú prostriedky zo štrukturálnych fondov Európskej únie alebo nenávratné finančné výpomoci zo štátneho rozpočtu. Keďže ide o verejné externé zdroje, navyše spravidla vo vysokých objemoch, použite prostriedkov zo štrukturálnych fondov Európskej únie alebo nenávratných finančných výpomoci zo štátneho rozpočtu (*ďalej len „NFP“*) obcami podlieha prísnemu režimu verejného obstarávania.

Proces verejného obstarávania je detailne regulovaný v zákone č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní o zmene a doplnení niektorých zákonov (*ďalej len „zákon o verejnom obstarávaní“*). Podľa § 2 ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní *„Verejné obstarávanie sú pravidlá a postupy podľa tohto zákona, ktorými sa zadávajú zákazky, koncesie a súťaže návrhov.“*

Obce sú verejnými obstarávateľmi podľa § 7 ods. 1 písm. b) zákona o verejnom obstarávaní *„Verejný obstarávateľ na účely tohto zákona je b) obec,“*.

V aplikačnej praxi pri uplatňovaní zákona o verejnom obstarávaní dochádza k neustálym pochybeniam. Dôvodom je najmä zložitá a dynamicky sa vyvíjajúca právna úprava verejného obstarávania. Na príčine je nesporne aj personálny prvok, keďže aplikáciu zákona o verejnom obstarávaní v aplikačnej praxi zabezpečujú najčastejšie osoby bez právneho vzdelania.

Zo širokého diapazónu právnych problémov spojených s aplikáciou zákona o verejnom obstarávaní pri čerpaní NFP tento článok analyzuje iba jeden z nich. Ide však o právny problém, s ktorým sa už musela v značnom počte prípadov vypriadavať aj rozhodovacia činnosť súdov. Ide o vyriešenie otázky, či má obec po uskutočnenom verejnom obstarávaní kontraktačnú povinnosť uzatvoriť s úspešným uchádzačom zmluvu (napr. zmluvu o dielo). Jedným z negatívnych „vedľajších efektov“ verejného obstarávania môže byť to, že úspešným uchádzačom môže byť subjekt, s ktorým verejný obstarávateľ nemá záujem zmluvu uzatvoriť (napr. z dôvodu že „podliezol cenu“, negatívne referencie na uchádzača získané od iných verejných obstarávateľov, ktorí už s uchádzačom spolupracovali, a pod.)

Pravidelnou a základnou otázkou teda je, či je obec povinná ako verejný obstarávateľ po uskutočnenom verejnom obstarávaní uzatvoriť s úspešným uchádzačom zmluvu alebo nie je zmluvu povinná uzatvoriť.

V obciach navyše dochádza veľmi často k nesprávnemu zamieňaniu pojmov verejného obstarávania podľa zákona o verejnom obstarávaní s verejnou obchodnou súťažou podľa zákona č. 513/1991 Zb. Obchodného zákonníka v z. n. p. (*ďalej len „Obchodný zákonník“*). Z ustanovení § 281 až 288 Obchodného zákonníka vyplýva kontraktačná povinnosť obce s úspešným súťažiteľom vo verejnej obchodnej súťaže uzatvoriť zmluvu, ktorá bola súťažiteľom ako najvhodnejší návrh zmluvy (napr. kúpnej alebo nájomnej) predložená. Právnu úpravu § 281 až 288 Obchodného zákonník však nemožno použiť na proces verejného obstarávania podľa zákona o verejnom obstarávaní.

## Kontraktačná povinnosť vo verejnom obstarávaní

Kontraktačná povinnosť verejného obstarávateľa vo verejnom obstarávaní nie je žiadnym právne záväzným predpisom jednoznačne ustanovená.

Každé rozhodnutie verejného obstarávateľa, vrátane rozhodnutia o neuzatvorení zmluvy, ktorého dôsledkom je zrušenie verejného obstarávania, však musí rešpektovať základné pravidlá práva Európskej únie.

Verejný obstarávateľ je v zásade povinný uzatvoriť zmluvu, ktorá je výsledkom verejného obstarávania okrem prípadov, ak sa zo zákonných dôvodov, rešpektujúc základné zásady verejného obstarávania, nerozhodne zrušiť verejné obstarávanie.

Ak sa verejný obstarávateľ rozhodne aplikovať pravidlá a postupy verejného obstarávania, resp. je ich povinný aplikovať, je nimi viazaný a tieto bezpochyby smerujú k zadaniu zákazky, koncesie či vyhodnoteniu úspešného návrhu v súťaži návrhov.

Vyhlásenie verejného obstarávania (zverejnením príslušného oznámenia) za podmienok konkretizovaných v súťažných podkladoch je v súlade s § 34 ods. 1 zákona č. 40/1964 Zb. Občianskeho zákonníka v z. n. p. (*ďalej len „Občiansky zákonník“*) právny úkon. Ide o prejav vôle smerujúci najmä k vzniku, zmene alebo zániku tých práv alebo povinností, ktoré právne predpisy, v tomto prípade zákon o verejnom obstarávaní, s takýmto prejavom spájajú – t. j. uzatvorenie zmluvy, koncesnej zmluvy. Už zo samotnej podstaty verejného obstarávania ako formalizovaného procesu smerujúceho k uzatvoreniu zmluvy, t. j. k zadaniu zákazky, koncesie (výsledok súťaže návrhov má povahu sui generis), je možné indikovať, že ide o záväzný prejav vôle zadávateľa uzatvoriť zmluvu za podmienok vymedzených v oznámení a v súťažných podkladoch.

Zákon o verejnom obstarávaní, ale ani právo EÚ, expressis verbis nerieši povinnosť, resp. neprikazuje uzatvoriť zmluvu na základe výsledkov postupu verejného obstarávania – kontraktačnú povinnosť verejného obstarávateľa. Neexistuje implicitne ustanovená povinnosť doviesť zadávacie konania do konca zadaním zákazky. Izolovať však toto tvrdenie od ostatných okolností však nie je správne.

Ak zadávateľ postupuje v súlade s oznámením a súťažnými podkladmi a verejný obstarávateľ identifikuje úspešného uchádzača a jeho ponuku ako úspešnú (t. j. jednak súladnú s jeho požiadavkami podľa súťažných podkladov a jednak najlepšiu v zmysle určených kritérií), tým viac, ak už aj oznámi výsledok vyhodnotenia uchádzačom, nie je oprávnený zákazku nezadať (neuzavrieť zmluvu). Jediným východiskom aj v tejto fáze je zrušenie použitého postupu verejného obstarávania.

Ak teda nekončí zadávacie konanie uzatvorením zmluvy, musí dôjsť k zákonnému zrušeniu zadávacieho konania z výnimočných a závažných dôvodov (§ 57 zákona o verejnom obstarávaní).

Podľa § 57 ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní

*„Verejný obstarávateľ a obstarávateľ zrušia verejné obstarávanie alebo jeho časť, ak*
*a) ani jeden uchádzač alebo záujemca nesplnil podmienky účasti vo verejnom obstarávaní a uchádzač alebo záujemca neuplatnil námietky v lehote podľa tohto zákona,*
*b) nedostal ani jednu ponuku,*
*c) ani jedna z predložených ponúk nezodpovedá požiadavkám určeným podľa § 42 alebo § 45 a uchádzač nepodal námietky v lehote podľa tohto zákona,*
*d) jeho zrušenie nariadil úrad.“*

Podľa § 57 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní

*„Verejný obstarávateľ a obstarávateľ môžu zrušiť verejné obstarávanie alebo jeho časť aj vtedy, ak sa zmenili okolnosti, za ktorých sa vyhlásilo verejné obstarávanie, ak sa v priebehu postupu verejného obstarávania vyskytli dôvody hodné osobitného zreteľa, pre ktoré nemožno od verejného obstarávateľa alebo obstarávateľa požadovať, aby vo verejnom obstarávaní pokračovali, najmä ak sa zistilo porušenie tohto zákona, ktoré má alebo by mohlo mať zásadný vplyv na výsledok verejného obstarávania, ak nebolo predložených viac ako dve ponuky alebo ak navrhované ceny v predložených ponukách sú vyššie ako predpokladaná hodnota. Ak bola predložená len jedna ponuka a verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ nezrušil verejné obstarávanie alebo jeho časť, je povinný zverejniť v profile odôvodnenie, prečo verejné obstarávanie nezrušil.“*

Z povahy verejného obstarávania ako zákonom upraveného postupu smerujúceho k uzatvoreniu zmluvy, ktorý obligatórne musí alebo fakultatívne môže byť zrušený len zo zákonných dôvodov vyplýva, že verejný obstarávateľ je v zásade povinný uzatvoriť zmluvu, ktorá je výsledkom verejného obstarávania. Inak je nutné počítať do zákonného ukončenia verejného obstarávania so sankciami zo strany Úradu pre

verejné obstarávanie, a to aj opakovane, pre závažné porušenie zásad verejného obstarávania, a následne aj s právom uchádzača domáhať sa náhrady škody vzniknutej v dôsledku nezákonného postupu verejného obstarávateľa, resp. obstarávateľa.

## Uzatvorenie zmluvy vo verejnom obstarávaní v podmienkach obce

Verejné obstarávanie sa končí jedným z dvoch spôsobov, a to buď

- uzatvorením zmluvy s úspešným uchádzačom (t. j. zadaním zákazky) alebo
- zrušením verejného obstarávania.

Úspešný uchádzač má nárok na uzatvorenie zmluvy, na ktorej predmet bolo realizované verejné obstarávanie, ak nie sú splnené podmienky pre obligatórne alebo fakultatívne zrušenie verejného obstarávania.

Uzavretie zmluvy upravuje § 56 zákona o verejnom obstarávaní. Príslušné ustanovenie zákona o verejnom obstarávaní stanovuje kritériá, ktoré musia byť splnené vzhľadom na obsah zmluvy a proces jej uzatvorenia. Zákon o verejnom obstarávaní však neurčuje spôsob konania zo strany verejného obstarávateľa a úspešného uchádzača, akým má dôjsť k samotnému uzatvoreniu zmluvy. V tomto smere je preto potrebné vychádzať z ustanovení súkromno-právnych predpisov predovšetkým Občianskeho zákonníka a všeobecných predpisov verejného práva regulujúcich nakladanie s majetkom obce, najmä zo zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v z. n. p. (*ďalej len „zákon o obecnom zriadení“*) a zo zákona SNR č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v z. n. p. (*ďalej len „zákon o majetku obcí“*).

Zo strany obce teda musí dôjsť k platnému právnemu úkonu smerujúcemu k uzatvoreniu zmluvy o dielo (návrh na uzatvorenie zmluvy). Obec má špecifickú povahu verejnoprávnej korporácie pri nakladaní s majetkom obce.

Podľa § 37 ods. 1 Občianskeho zákonníka *„Právny úkon sa musí urobiť slobodne a vážne, určite a zrozumiteľne; inak je neplatný.“*

Podľa § 43a Občianskeho zákonníka *„Prejav vôle smerujúci k uzavretiu zmluvy, ktorý je určený jednej alebo viacerým určitým osobám, je návrhom na uzavretie zmluvy (ďalej len „návrh“), ak je dostatočne určitý a vyplýva z neho vôľa navrhovateľa, aby bol viazaný v prípade jeho prijatia.“*

V prípade obce, právne konanie v súkromnoprávnych vzťahoch navonok vykonáva starosta obce ako štatutárny orgán obce. Svojimi právnymi úkonmi starosta obce realizuje vôľu samotnej obce, pričom konštituovanie tejto vôle v niektorých prípadoch ponecháva zákon obecnom zriadení na obecné zastupiteľstvo. Takýmto prípadom konštituovania vôle obce obecným zastupiteľstvom je *„schvaľovanie najdôležitejších úkonov týkajúcich sa majetku obce a kontrolovať hospodárenie s ním“* podľa § 11 ods. 4 písm. a) zákona o obecnom zriadení. Na citované ustanovenie nadväzuje § 9 ods. 2 písm. e) zákona o majetku obcí, podľa ktorého *„obecné zastupiteľstvo schvaľuje nakladanie s majetkovými právami nad hodnotu určenú v zásadách hospodárenia.“*

Podľa Uznesenia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2 Cdo 284/2006 *„Rozhodnutie obecného zastupiteľstva o majetkovoprávnom úkone nie je autoritatívnym výrokom obce, ktorým sa individuálny právny vzťah účastníkov zakladá, mení alebo ruší, ale je prejavom vôle obce. Tento prejav sa tvorí a prejavuje uznesením obecného zastupiteľstva. Právne účinky vyvolá však len vtedy ak spĺňa formálne a meritórne náležitosti. ..... Bez prejavu vôle a jeho vyjadrenia v objektívne zistiteľnej forme nemožno hovoriť o právnom úkone. Táto zásada platí aj pre prejavy vôle obce v oblasti občianskeho práva. Kým obecné zastupiteľstvo nerozhodlo o majetkovom právnom úkone a prijaté uznesenie nebolo pojaté do zápisu o priebehu schôdze obecného zastupiteľstva, nevznikol prejav vôle spôsobilý založiť právny úkonom vznik, zmenu alebo zánik právneho vzťahu.“*

Rozhodujúcou je preto otázka, nakoľko je možné akceptáciu zmluvy ako výsledok procesu verejného obstarávania obcou považovať za najdôležitejší úkon týkajúci sa majetku obce. V prvom rade je potrebné vychádzať ad hoc zo zásad hospodárenia a nakladania s majetkom konkrétnej obce ako internej normy obce prijatej na základe zákona o majetku obcí. Zásady hospodárenia a nakladania s majetkom každej obce majú obligatórne určiť okruhy prípadov podľa § 9 ods. 2 písm. e) zákona o majetku obcí (*hodnotu majetkových práv, nad ktorú sa už vyžaduje predchádzajúci súhlas obecného zastupiteľstva*). T. z. zásady hospodárenia a nakladania s majetkom každej obce majú jednoznačne normatívne regulovať prípady úkonov týkajúce sa majetku obce, pre ktoré sa vyžaduje súhlas obecného zastupiteľstva. Zodpovedanie otázky, či uzatvorenie konkrétnej zmluvy ako výsledku procesu verejného obstarávania podlieha schváleniu v obecnom zastupiteľstve má teda vyplývať zo zásad hospodárenia a nakladania s majetkom konkrétnej obce

úpravou rozdelenia kompetencií medzi starostu obce a obecné zastupiteľstvo podľa § 9 ods. 2 písm. e) zákona o majetku obcí.

V aplikačnej praxi obcí však často nastáva situácia, keď zásady hospodárenia a nakladania s majetkom obce neupravujú povinné otázky, na ktoré ich splnomocňuje zákon o obecnom zriadení. Obce sa pri tvorbe zásad často nesprávne obmedzia na „kopírovanie textu zákona" a vlastnú úpravu pravidiel nakladania s majetkom obce si neregulujú. Keďže zákon o majetku obcí množstvo právnych otázok nerieši a ponecháva ich na normatívnu internú úpravu práve jednotlivými obcami, nastáva pri nesprávnej tvorbe zásad nakladania s majetkom obce stav, že mnohé dôležité a relevantné otázky týkajúce s nakladania s majetkom obce nemajú vôbec upravené. Takto mnohé obce nemajú upravené aj rozhranie hodnoty majetkových práv podľa § 9 ods. 2 písm. e) zákona o majetku obcí, ktoré je práve rozhodujúce pre to, či návrh zmluvy ako výsledok verejného obstarávania pred jej podpisom starostom obce ešte podlieha alebo nepodlieha súhlasu obecného zastupiteľstva. T. z. zásady hospodárenia a nakladania s majetkom mnohých slovenských obcí neupravujú okruh prípadov, kedy má starosta obce obdržať predchádzajúci súhlas obecného zastupiteľstva na urobenie najdôležitejších právnych úkonov týkajúcich sa majetku obce.

Z judikatúry Ústavného súdu SR však vyplýva, že prípadné neprijatie zásad hospodárenia neznamená, že by starosta obce mohol platne robiť najdôležitejšie úkony týkajúce sa majetku obce v akejkoľvek výške.

V tejto súvislosti Ústavného súdu SR v Náleze ÚS SR sp. zn. III. ÚS 389/08-22 konštatoval, že *„Vychádzajúc z uvedených záverov ústavný súd vyvodzuje, že ustanovenie § 9 ods. 2 písm. b) a c) zákona o majetku obcí treba vykladať zužujúco pokiaľ ide o oprávnenie starostu obce uskutočňovať právne úkony vo veciach hnuteľného majetku obce alebo jej majetkových práv v prípade, ak toto nakladanie nie je obmedzené zákonom alebo samotnou obcou prostredníctvom záväzného aktu obecného zastupiteľstva. V tomto kontexte je zároveň potrebné pristúpiť k extenzívnemu výkladu ustanovenia § 11 ods. 4 písm. a) zákona o obecnom zriadení, ktoré priznáva obecnému zastupiteľstvu právo schvaľovať najdôležitejšie úkony týkajúce sa majetku obce. Extenzívny výklad spočíva v tom, že skutočnosť neschválenia zásad hospodárenia a nakladania s majetkom obce obecným zastupiteľstvom neodníma tomuto orgánu obecnej samosprávy právo záväzne sa vyjadrovať k najdôležitejším úkonom týkajúcim sa majetku obce."*

Z citovaného nálezu Ústavného súdu SR vyplýva záver, že ak sú zásady hospodárenia a nakladania s majetkom obce neúplné (alebo že ich obec vôbec prijaté nemá), t. z. že v danej obci nie je zákonom predpokladaná úprava rozhrania kompetencie starostu obce a obecného zastupiteľstva podľa § 9 ods. 2 písm. e) zákona o majetku obcí tak

- Uzatvorenie zmluvy po vykonanom verejnom obstarávaní starostom podlieha predchádzajúcemu schváleniu starostom obce, ak je predmetom zmluvy záväzok obce nakladať s takou majetkovou hodnotou, ktorú možno v podmienkach konkrétnej obce zaradiť do kategórie „najdôležitejších úkonov týkajúcich sa majetku obce."
- Uzatvorenie zmluvy po vykonanom verejnom obstarávaní starostom nepodlieha predchádzajúcemu schváleniu starostom obce, ak je predmetom zmluvy záväzok obce nakladať s takou majetkovou hodnotou, ktorá v podmienkach konkrétnej obce nespadá do kategórie „najdôležitejších úkonov týkajúcich sa majetku obce."

Čo sa rozumie pojmom „najdôležitejšie úkony týkajúce sa majetku obce" treba vykladať vždy individuálne s použitím najmä komparatívneho a historického výkladu úkonov orgánov konkrétnej obce pri iných nakladaniach s obecným majetkom. Zároveň treba aplikovať interpretačné pravidlá formulované Ústavným súdom SR v náleze sp. zn. III. ÚS 389/08-22. Zohľadniť treba veľkosť obce, zadlženosť obce, majetkovú základňu obce, výšku rozpočtu obce a pod. Ako interpretačný základ pre výklad vôle obecného zastupiteľstva môže slúžiť aj spisový materiál – zápisnice z rokovania obecného zastupiteľstva, či zvukové alebo zvukovoobrazové nahrávky zasadnutia obecného zastupiteľstva. Jediným formálnym výrazom, ktorým však obecné zastupiteľstvo ako kolektívny orgán prejavuje záväzne vôľu navonok je uznesenie obecného zastupiteľstva.

Každý právny výklad, či už historický, systematický, komparatívny, ktorým sa iba preklenujú medzery normatívnej úpravy, prináša mieru právnej neistoty a rizika nesprávnej právnej interpretácie. Možno preto odporučiť, aby obce dôsledne a jednoznačne regulovali deľbu kompetencií medzi orgánmi obce v kvalitných zásadách hospodárenia a nakladania s majetkom obce, vrátane deľby kompetencií podľa § 9 ods. 2 písm. e) zákona o majetku obcí.

## Neplatnosť zmluvy uzatvorenej obcou po vykonanom verejnom obstarávaní

Zmluva, ktorú uzatvoril starosta obce po vykonanom verejnom obstarávaní bez predchádzajúceho súhlasného uznesenia obecného zastupiteľstva je neplatná, ak podľa zásad nakladania s majetkom obce alebo podľa výkladu pojmu *„najdôležitejšie úkony týkajúce sa nakladania s majetkom obce“* bol takýto súhlas obecného zastupiteľstva potrebný.

Z nesprávnych a nezákonných postupov obcí v praxi uvádzame časté príklady, kedy pre platnosť zmluvy nepostačuje napr. obecné zastupiteľstvo uznesením len
i. zobralo na vedomie informáciu o projekte (napr. protipovodňovej ochrany, materskej škôlky, a pod.) ;
ii. schválilo predloženie žiadosti o NFP za účelom realizácie projektu (napr. protipovodňovej ochrany, materskej škôlky, a pod.);
iii. schválilo predloženie súťažných podkladov pre verejné obstarávanie na predmet zákazky;
iv. schválilo a vyčlenilo zabezpečenie finančných prostriedkov na spolufinancovanie plánovaného projektu (napr. protipovodňovej ochrany, materskej škôlky, a pod.);
v. splnomocnilo starostu obce podaním žiadosti o NFP;
vi. a pod.

Pri posudzovaní platnosti zmluvy (pri verejných obstarávaniach najčastejšie zmluvy o dielo) je potrebné vychádzať z nasledujúcich právnych východísk: *„Právny úkon pozostáva z viacerých zložiek; jeho pojmovým znakom je prejav vôle, pričom je nepochybné, že tento prejav vôle musí smerovať k vzniku práv a povinnosti, ktoré s týmto prejavom vôle právne predpisy spájajú. Ani samotný proces verejného obstarávania nemôže nahradiť právny úkon. Verejné obstarávanie je proces vedúci k výberu spôsobilého zmluvného partnera a k prípadnému uzavretiu zmluvy na získanie predmetu obstarávania, čo by malo viesť k hospodárnemu vynakladaniu použitia verejných prostriedkov z rozpočtu obce. Preto aj predpokladom pre začatie procesu zadávania zákazky (keďže obec podľa zákona o verejnom obstarávaní je nepochybne verejným obstarávateľom), je prerokovanie a schválenie obecným zastupiteľstvom nielen predmetu zákazky, ale aj vyhlásenie verejného obstarávania, vybranie metód verejného obstarávania, súťažných podkladov, komisie na vyhodnotenie ponúk, odborne spôsobilú osobu, teda postup verejného obstarávania pri uplatňovaní zákona od prípravy až po jej ukončenie, čo by predovšetkým vzhľadom na účelnosť a hospodárnosť pri vynakladaní verejných finančných prostriedkov, malo byť premietnuté aj v zásadách pre verejné obstarávanie schválených žalovanou.“* (rozsudok Krajského súdu Košice sp. zn. 2Cob/64/2015)

T. z. samotný proces verejného obstarávania nemôže nahradiť právny úkon. Verejné obstarávanie je proces vedúci k výberu spôsobilého zmluvného partnera a k prípadnému uzavretiu zmluvy na získanie predmetu obstarávania, čo by malo viesť k hospodárnemu vynakladaniu použitia verejných prostriedkov z rozpočtu obce. Ak teda zo zásad nakladania s majetkom obce alebo z výkladu pojmu *„najdôležitejšie úkony týkajúce sa nakladania s majetkom obce“* (pri absencii dôslednej úpravy v zásadách) je potrebný súhlas obecného zastupiteľstva k majetkovoprávnemu úkonu, tak je obecné zastupiteľstvo pre platnosť zmluvy povinné formulovať vôľu na uzatvorenie zmluvy (napr. zmluvy o dielo) vo forme uznesenia, ktoré by schválilo podmienky zmluvy (napr. zmluvy o dielo) pred jej podpísaním. Inak je zmluvy (napr. zmluva o dielo) absolútne neplatná, t. j. neplatná od počiatku.

Z doterajšej súdnej praxe jednoznačne vyplýva, že aj v prípade ak je plnenie zo zmluvy obstarávané ako zákazka v procese verejného obstarávania, samotný výsledok verejného obstarávania ešte automaticky neznamená nárok úspešného uchádzača na uzatvorenie zmluvy. Súdna prax v tomto prípade jednoznačne vychádza zo zásady, že aj v tomto prípade sa musí skúmať, či právny úkon, ktorý je výsledkom verejného obstarávania bol schválený mestským zastupiteľstvom, ak je podľa platnej právnej úpravy takýto súhlas vyžadovaný, teda je potrebné skúmať, či došlo k prejavu vôle príslušným orgánom obce pod sankciou neplatnosti zmluvy, ktorá bola predmetom verejného obstarávania.

Uvedené potvrdzuje rozsudok Krajského súdu v Trnave, sp. zn. 31 Cob/82/2012 z 28.11.2013„ kde sa uvádza: *„Čo sa týka odvolacieho dôvodu že v priebehu konania nebolo jednoznačne preukázané, že žalobca vedel, že zmluva o dielo nebola schválená mestským zastupiteľstvom a že takáto absencia súhlasu spochybňuje absolútnu neplatnosť zmluvy o dielo, odvolací súd sa stotožňuje s právnym názorom vysloveným prvostupňovým súdom ako aj právnym názorom právneho zástupcu žalovaného, že nebolo možné stotožniť súhlas mestského zastupiteľstva zo dňa 9.9.2004 s vyhlásením verejného obstarávania so súhlasom mestského zastupiteľstva so*

*zmluvou o dielo uzatvorenou dňa 02.10.2006, pretože z obsahu schválenia zo dňa 9.9.2004 vyplýva, že týmto rozhodnutím mestské zastupiteľstvo schválilo iba verejné obstarávanie so stanoveným predmetom a nemožno ho teda zamieňať so schválením konkrétnej zmluvy. V prípade schválenia verejného obstarávania išlo totiž o kolektívne rozhodnutie mestského zastupiteľstva s formou zabezpečovania verejných potrieb a v druhom prípade, teda pri prípadnom schválení zmluvy o dielo mestským zastupiteľstvom by sa jednalo o schválenie konkrétnych podmienok, z ktorých by vyplývalo kto bude vykonávať uspokojovanie týchto verejných potrieb a kto bude zmluvným partnerom Žalovaného.“*

Podľa iného rozsudku Krajského súdu v Trnave sp. zn. 8C/37/2007, ktorým súd potvrdil rozsudok súdu prvého stupňa v časti určenia neplatnosti zmluvy je potrebné jednoznačne rešpektovať vyhradenú právomoc obecného zastupiteľstva vo veciach správy obce a v prípade ak ide o najdôležitejší úkon týkajúci sa majetku obce, a to aj v prípade, že zmluva je výsledkom procesu verejného obstarávania. Podľa citovaného rozhodnutia: *„Z vyššie citovaných ustanovení Zákona o obecnom zriadení (pozn. § 9 ods. 4 zákona o obecnom zriadení, 13 ods. 4 písm. a), c), d), § 13 ods. 5 a § 13 ods. 6 zákona o obecnom zriadení ) je nepochybné, že právomoc starostu vo veciach správy obce je daná v prípade, že nie je vyhradená obecnému zastupiteľstvu; teda ak je daná právomoc obecného zastupiteľstva, starosta obce nemôže vôľu obce vytvárať sám, naopak túto vôľu môže iba oznamovať a prejavovať. Tretie osoby preto pri právnych úkonoch podľa § 9 ods. 4 Zákona o obecnom zriadení nemôžu byť na pochybách, že o takomto právnom úkone musí najskôr kladne rozhodnúť obecné zastupiteľstvo. Opačný výklad by totiž vo svojom dôsledku ignoroval ústavný princíp samosprávneho riadenia obce zastupiteľstvom. Zmluva o dielo s vymedzeným predmetom, ktorej cenou bolo 105.900.000,- Sk ročne, mesačne 8.825,20 Sk na 15 rokov nepochybne patrí medzi najdôležitejší úkon týkajúci sa majetku obce.“*

Obdobné závery ustálila konštantná rozhodovacia činnosť súdov napr. sp. zn. Ústavný súd SR III. ÚS 143/09-26 z 21. mája 2009, Krajský súd Košice 2Cob/100/2016 z 30.09.2016, Krajský súd Prešov 1 Cob/90/2014 z 17.03.2016, Krajský súd Trnava 8C/37/2007 z 10.11.2008, Krajský súd Trnava 31Cob/82/2012 z 28.11.2013, Krajský súd Košice 2Cob/64/2015 z 30.11.2015.

## Záver

Ak obec vstupuje do súkromnoprávneho vzťahu pri nakladaní s verejnými prostriedkami je povinná dôsledne dodržiavať prísnu verejnoprávnu reguláciu limitujúcu obec v zmluvnej voľnosti. Obec je povinná dodržať jednak zákonom regulované pravidlá procesu verejného obstarávania, ako aj pravidlá rozdelenia kompetencií medzi starostom obce a obecným zastupiteľstvom.

Neschválenie súťažných podkladov verejného obstarávania obecným zastupiteľstvom môže byť vyhodnotené ako porušenie zákona o obecnom zriadení a zákona o majetku obcí. Uvedené má zásadný vplyv na výsledok verejného obstarávania, keďže štatutárny orgán obce (starosta) nemôže bez uvedeného uzatvoriť zmluvu, ktorá by mala byť výsledkom verejného obstarávania.

Schválenie podmienok zmluvy obecným zastupiteľstvom, ak je takýto súhlas potrebný, pred jej podpisom starostom s úspešným uchádzačom je kľúčové z pohľadu platnosti zmluvy. Až týmto schválením sa vo vnútri obce formuluje dostatočná vôľa na uzatvorenie zmluvy, ktorá bude navonok prejavená resp. vykonaná podpisom zmluvy o dielo starostkou obce. Schválenie podmienok zmluvy o dielo je nutné prijať formou uznesenia obecného zastupiteľstva v súlade so zákonom o obecnom zriadení a rokovacím poriadkom obce.

Obci pri nezákonnom postupe hrozí, že zmluvu, ktorú uzatvorí ako výsledok procesu verejného obstarávania bude neplatná od počiatku. Ani dodatočné schválenie obecnom zastupiteľstvom nekonvaliduje porušenie zákona. Dodatočné uznesenie obecného zastupiteľstva je preto právne bezvýznamné.

Porušenie procesu verejného obstarávania zakladá administratívnoprávnu zodpovednosť. Ešte väčším rizikom sú však pre obec potenciálne nároky úspešného uchádzača z neplatnej zmluvy (najčastejšie zo zmluvy o dielo). Riziko porušenia zákona zo strany obce je veľké. Úspešnému uchádzačovi vo verejnom obstarávaní môžu vzniknúť voči obci ako verejnému obstarávateľovi nároky z neplatne uzatvorenej zmluvy o dielo najmä titulom bezdôvodného obohatenia. Podľa § 457 Občianskeho zákonníka *„Ak je zmluva neplatná alebo ak bola zrušená, je každý z účastníkov povinný vrátiť druhému všetko, čo podľa nej dostal.“* Zároveň zaplatenie (vydanie) bezdôvodného obohatenia obcou nevylučuje prípadné nároky titulom zodpovednosti za škodu voči zmluvnému partnerovi. S ohľadom na výšku objemov predmetov zákaziek verejného obstarávania môžu byť tieto plnenia v extrémne vysokých sumách. Existenciu nároku na náhradu škody výrazne zvyšuje aj skutočnosť, že neplatnosť zmlúv ako výsledku verejného obstarávania spravidla zaviní obec.

# Právna ochrana prijímateľov pri nezrovnalostiach vzniknutých v procese verejného obstarávania

# *Legal protection of beneficiaries in cases of irregularities arising in process of public procurement*

**doc. JUDr. Martin VERNARSKÝ, PhD.**
*Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta Verejnej správy*

**ABSTRAKT:**

Príspevok sa bude zameriavať na uplatňovanie zodpovednosti za nezrovnalosti v procese verejného obstarávania. Prijímatelia na Slovensku (osobitne univerzity) často využívajú prostriedky právnej ochrany proti jednotlivým formám administratívnej činnosti využívaným riadiacim orgánom. Správne súdy už zaujali stabilný postoj k tomuto typu žalôb, ktorý bol potvrdený i Ústavným súdom Slovenskej republiky. Analýza spomenutej rozhodovacej praxe bude tvoriť jadro príspevku.

***ABSTRACT:***

*Article will focus on problems arising from claiming the responsibility for irregularities in process of public procurement. Beneficiaries in Slovakia (especially universities) frequently apply the instruments of legal protection against individual forms of administration activity performed by managing authority. Administrative courts have assumed stable approach for this kind of actions, which has been confirmed also by Constitutional Court of Slovak Republic. Analyses of the mentioned decision-making practice will form core of the article.*

**KĽÚČOVÉ SLOVÁ:**

verejné obstarávanie, správne súdy, Ústavný súd SR,

***KEY WORDS:***

*public procurement, administrative courts, Constitutional Court of the Slovak Republic*

## Úvod

Zákon č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 528/2008 Z. z.“) predstavuje právny predpis obsahujúci štandardnú administratívnoprávnu reguláciu spoločenských vzťahov, ktorých objektom je čerpanie prostriedkov plynúcich z určených fondov Európskej únie[1] na úroveň členských štátov. Úniová právna úprava ponecháva členským štátom priestor na to, aby vlastným zákonodarstvom upravili podrobnosti o procese uchádzania sa, poskytovania, čerpania i kontroly využitia poskytnutých prostriedkov, pravdaže, za prísneho rešpektovania zásad, ktoré si právo Európskej únie nemôže dať vziať. V popísaných okolnostiach nie je prekvapujúcim, že predovšetkým sféra kontroly používania už poskytnutých prostriedkov nerozlučne spätá s uplatnením zodpovednosti za prípadné zistené nedostatky bude v podmienkach členských štátov, a teda i Slovenskej republiky, nevyhnutne viesť ku vzniku sporov medzi členským štátom, resp. jeho zákonom poverenými orgánmi disponujúcimi príslušnými kompetenciami na danom úseku, a prijímateľmi prostriedkov uvedených fondov. Keďže, ako už bolo naznačené, ide o administratívnoprávnu reguláciu, aktuálnymi sa v týchto súvislostiach stávajú otázky poskytovania právnej, a to hlavne súdnej ochrany prijímateľom pomoci a podpory z európskych fondov v situáciách vyznačujúcich sa uplatnením mocenskej kompetencie orgánov verejnej správy (v prvom rade tzv. riadiacich orgánov) pôsobiacich na danom úseku.

Zákon č. 528/2008 Z. z. sa z pohľadu chronologického sústredil na programové obdobie 2007 – 2013, a preto skúsenosti plynúce z jeho realizácie a aplikácie sú veľmi vhodným ponaučením pre právnu reguláciu sústreďujúcu sa na ďalšie programové obdobia.

Príspevok, vzhľadom na svoj limitovaný rozsah, nemá ambíciu postihnúť všetky aspekty uplatňovania administratívnej kompetencie zakotvené v zákone č. 528/2008 Z. z. a naň nadväzujúcich problémov spätých s hodnotením kvality poskytovanej právnej (súdnej) ochrany. Orientuje sa preto len na užšie koncipovanú problematiku nezrovnalostí zistených pri kontrole verejného obstarávania ako procesu, v rámci ktorého súťažným spôsobom prijímateľ vyberá zmluvných dodávateľov tovarov a služieb financovaných zo spomenutých fondov.

## Aktuálne trendy v súvisiacej aplikačnej praxi slovenských orgánov verejnej moci

Ustanovenie § 27a zákona č. 528/2008 Z. z. reaguje na prípady, keď boli nedostatky v procese verejného obstarávania zistené až po poskytnutí príspevku alebo jeho časti. Jednou stránkou je v takýchto situáciách vyvodenie zodpovednosti podľa zákonných predpisov regulujúcich verejné obstarávanie, pričom uplatnenie tejto zodpovednosti sa spája s uložením sankcie (pokuty). Druhá stránka však vyjadruje vzťahy Slovenskej republiky ako členského štátu k Európskej únii, ktorá pomoc a podporu, tak ako ju chápe zákon č. 528/2008 Z. z., poskytla. V prípade zistenia nezrovnalostí v procese verejného obstarávania sa totiž jedná o neoprávnene vyplatené prostriedky, ktoré je potrebné vrátiť.

Správne súdy a následne i Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) boli v nedávnej minulosti a v podstate sú ešte aj v súčasnosti konfrontované s prípadmi správnych žalôb verejných vysokých škôl, ktoré sú na úrovni správnych súdov odmietané z dôvodu, že smerujú proti správam o zistených nezrovnalostiach podľa § 26 zákona č. 528/2008 Z. z. a proti žiadostiam o vrátenie finančných prostriedkov podľa § 27a ods. 1 zákona č. 528/2008 Z. z.

Správu o zistenej nezrovnalosti vypracúva riadiaci orgán, a to prostredníctvom Výskumnej agentúry (ďalej len „agentúra“), vtedy, ak pri ochrane finančných záujmov Európskej únie zistí porušenie úniového práva alebo vnútroštátneho práva týkajúceho sa uplatňovania práva Európskej únie, dôsledkom čoho je zaťaženie prostriedkov poskytnutých Európskou úniou neoprávnenou výdavkovou položkou [čl. 2 ods. 7 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[2]].

[1] konkrétne sa jedná o Európsky fond regionálneho rozvoja, Európsky sociálny fond, Kohézny fond, Európsky fond pre rybné hospodárstvo, Európsky poľnohospodársky fond pre rozvoj vidieka a Európsky poľnohospodársky záručný fond

[2] toto nariadenie je už zrušené nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013 zo 17. decembra 2013, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde, Európskom poľnohospodárskom fonde pre rozvoj vidieka a Európskom námornom a rybárskom fonde a ktorým sa stanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde a Európskom

Pokiaľ ide o žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov, tá sa využíva v špecifickom prípade zistenej nezrovnalosti spočívajúcom v porušení pravidiel a postupov verejného obstarávania, ktoré malo alebo mohlo mať vplyv na výsledok verejného obstarávania. Nedostatky sú v takýchto prípadoch zistené v procese administratívnej kontroly postupu zadávania zákazky po uzavretí zmluvy na predmet zákazky

Správne súdy žaloby vysokých škôl odmietali s poukazom na § 7 písm. e) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP"), podľa ktorého správne súdy nepreskúmavajú rozhodnutia orgánov verejnej správy a opatrenia orgánov verejnej správy predbežnej, procesnej alebo poriadkovej povahy, ak nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania. V tejto súvislosti judikovali právny názor, že správa o zistenej nezrovnalosti nie je sama osebe zásahom do práv a právom chránených záujmov. Ide teda len o výstup z kontroly, ktorý sa nijako nemôže dotýkať postavenia kontrolovaného subjektu a spôsobiť mu ujmu na právach. Podstatnou okolnosťou je, že správa neobsahuje vynútiteľný výrok o povinnosti vrátiť poskytnuté finančné prostriedky, pretože jej účel je informatívny[3].

Obdobný postoj súdy zaujali aj k žiadosti o vrátenie finančných prostriedkov, keďže sa nejedná o rozhodnutie vydané v rámci výkonu kompetencie riadiaceho orgánu vo sfére verejnej správy.

Okrem toho, súdy zhodne konštatovali, že právo na poskytnutie prostriedkov z fondov Európskej únie, ktorého sa podľa ich názoru žalobcovia domáhali, nepatrí medzi základné práva a slobody podľa druhej hlavy Ústavy SR, a preto sa s ohľadom na znenie čl. 46 ods. 2 Ústavy SR na správy o zistených nezrovnalostiach ani na žiadosti o vrátenie poskytnutých finančných prostriedkov nevzťahuje zákaz vylúčenia zo súdneho prieskumu.

Napokon sa v rozhodnutiach krajských súdov o správnych žalobách prijímateľov objavuje aj odkaz na § 14 ods. 18 zákona č. 528/2008 Z. z., podľa ktorého rozhodnutia vydané v konaní podľa tejto časti zákona nie sú preskúmateľné správnym súdom. Pritom § 27a zákona č. 528/2008 Z. z. je systematicky zaradený v rovnakej (druhej) časti tohto zákona, preto pri dôslednom jazykovom a systematickom výklade by každé rozhodnutie vydané na základe opory zakotvenej v § 27a zákona č. 528/2008 Z. z. malo byť vylúčené zo súdneho prieskumu.

Ani Najvyšší súd Slovenskej republiky na základe podaných kasačných sťažností, ktoré sa čo do dôvodu opierali o § 440 ods. 1 písm. j) SSP, teda, že krajský súd pri rozhodovaní porušil zákon tým, že podanie bolo nezákonne odmietnuté, nezistil potrebu zaoberať sa podanými správnymi žalobami meritórne. Odmietavé rozhodnutia tak odobroval vlastnými zamietavými výrokmi o podaných kasačných sťažnostiach[4].

Vysoké školy sa následne obracali (aj stále obracajú) na ústavný súd so sťažnosťami smerujúcimi voči uzneseniam krajských súdov, ktorými boli ich správne žaloby odmietnuté, ako aj voči uzneseniam Najvyššieho súdu SR ako súdu kasačného, ktorými boli ich kasačné sťažnosti zamietnuté.

Posudzovanie uvedenej skupiny ústavných sťažností ústavným súdom možno charakterizovať ako stabilné. Ústavné sťažnosti v častiach smerujúcich voči odmietavým uzneseniam krajských súdov zásadne odmieta pre nedostatok svojej právomoci. Tento právny záver je založený na princípe subsidiarity právomoci Ústavného súdu SR v pomere k právomoci všeobecných (správnych) súdov. Z čl. 127 ods. 1 Ústavy SR totiž jednoznačne vyplýva, že ochranu tam uvedeným základným právam a slobodám ústavný súd poskytuje len vtedy, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd. V posudzovaných veciach je týmto „iným" súdom Najvyšší súd SR rozhodujúci o kasačných sťažnostiach vysokých škôl. Dôvod kasačných sťažností podľa § 440 ods. 1 písm. j) SSP je totiž šitý na mieru práve pre sťažovateľov, ktorí sú toho názoru, že krajské súdy nesmeli odmietnuť ich správne žaloby. A keďže prípadné nezákonné odmietnutie takýchto správnych žalôb znamená, že sa žalobnými dôvodmi krajské súdy meritórne nezaoberali, jednalo by sa o učebnicový príklad denegationis iustitiae so zásadným dôsledkom spočívajúcim v porušení základného práva vysokých škôl ako právnických osôb na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy SR. Základné právo na súdnu ochranu je pritom práve jedným zo základných práv, ktorým poskytuje Ústavný súd SR podľa čl. 127 ods. 1 Ústavy SR ochranu na báze dôsledného rešpektovania princípu subsidiarity.

---

námornom a rybárskom fonde, a ktorým sa zrušuje nariadenie Rady (ES) č. 1083/2006; z pohľadu hlavného cieľa príspevku však je podstatným právne zrušené nariadenie č. 1083/2006

[3] K tomu pozri aj ZEMKOVÁ, J. Správne súdnictvo, správa o zistenej nezrovnalosti, žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov. In: Verejné obstarávanie. Právo a prax. č. 4/2019, s. 37 a nasl.

[4] RYBNIKÁR, S. Preskúmateľnosť protokolu o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní v správnom súdnictve. In: Verejné obstarávanie. Právo a prax. č. 2/2019, s. 27 a nasl.

## Vývoj dotknutej právnej úpravy a hodnotenie súdnej judikatúry

Pôvodné znenie § 27a zákona č. 528/2008 Z. z. však predpokladalo, že v prípade, ak sa zistí porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania Úradom pre verejné obstarávanie (či už na základe podnetu riadiaceho orgánu alebo bez neho), bude riadiaci orgán od prijímateľa požadovať vrátenie poskytnutého príspevku alebo jeho časti. V každom prípade však požadovať bolo možné len buď 50 % poskytnutého príspevku, alebo 100 % poskytnutého príspevku, a to v závislosti od charakteru skutkovej podstaty, ktorej naplnenie bolo Úradom pre verejné obstarávanie v jeho rozhodnutí konštatované. Uvedené percentuálne vyjadrenia však boli fixné, čo znamená, že sa uplatnili (napríklad tá 50 %-ná) aj vtedy, keď prijímatelia spôsobili menej závažné porušenia majúce za následok nízke korekcie (rádovo niekoľko percent poskytnutého príspevku).

Zákonodarca preto novelizáciou, ktorá bola vykonaná zákonom č. 111/2012 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva v znení neskorších predpisov, upravil § 27a tak, že ak prijímateľ výzve na vrátenie poskytnutého príspevku alebo jeho časti nevyhovie, potom následkom zistenia porušenia pravidiel a postupov verejného obstarávania Úradom pre verejné obstarávanie bude vznik právomoci riadiaceho orgánu rozhodnúť o povinnosti prijímateľa vrátiť dvojnásobok sumy požadovanej na vrátenie v predchádzajúcej výzve, najviac však 100 % poskytnutého príspevku alebo jeho časti. Tým chcel zákonodarca docieliť zmiernenie finančných dopadov na prijímateľov, ktorí sa dopustili pochybenia vedúceho k nízkym korekciám.

Ďalšou novelou, vykonanou zákonom č. 292/2014 Z. z. o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 292/2014 Z. z."), došlo k zníženiu dvojnásobku sumy, ktorú riadiaci orgán bude v prípade autoritatívneho záveru o porušení pravidiel a postupov verejného obstarávania od prijímateľa požadovať, na jeden a pol násobok. Podstatným je tu zdôraznenie, že k predmetnému zníženiu došlo až na základe prerokovania návrhu uvedeného zákona v Národnej rade Slovenskej republiky (ďalej len „Národná rada SR"), v rámci ktorého spoločná správa výborov Národnej rady SR navrhla túto úpravu a odôvodnila ju takýmto komentárom: *„Zmiernenie prísnej „sankcie" v prípade nedobrovoľného vrátenia príspevku alebo jeho časti za porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania z dvojnásobku na jeden a pol násobok sumy uvedenej vo výzve riadiaceho orgánu na vrátenie."*[5]. Tento právny stav v podstate pretrváva dodnes.

V nadväznosti na rekapitulovaný vývoj právnej úpravy obsiahnutej v zákone č. 528/2008 Z. z. je vhodné upozorniť, že rovnaká právna úprava, avšak vzťahujúca sa na programové obdobie 2014 – 2020, obsiahnutá v už spomenutom zákone č. 292/2014 Z. z. neráta s navýšením sumy uloženej rozhodnutím riadiaceho orgánu prijímateľovi na vrátenie po tom, čo dobrovoľne nevrátil sumu, na ktorej vrátenie bol vyzvaný ešte pred autoritatívnym potvrdením porušenia postupov a pravidiel verejného obstarávania Úradom pre verejné obstarávanie[6].

Súhrnne preto možno sumu zodpovedajúcu navýšeniu podľa § 27a zákona č. 528/2008 Z. z. skutočne považovať za sankciu, teda za zákonom predvídaný negatívny dôsledok právnej skutočnosti spočívajúcej v nevyhovení žiadosti riadiaceho orgánu o vrátenie poskytnutého príspevku alebo jeho časti.

Sťažovatelia, ktorí ústavnému súdu doručovali svoje sťažnosti proti zamietavým kasačným rozhodnutiam Najvyššieho súdu SR, poukazovali práve na tento analyzovaný odtieň právnej úpravy argumentujúc, že ak k automatickému navýšeniu finančnej opravy až do jej 1,5 násobku dôjde de facto jednak v dôsledku doručenia správy o zistenej nezrovnalosti a žiadosti o vrátenie finančných prostriedkov, a súčasne v dôsledku jej neuhradenia v stanovenej lehote, potom nie je možné tvrdiť, že v tejto súvislosti správa a žiadosť nemajú dopad na práva a povinnosti prijímateľa. Namietali, že súdy síce jednoznačne vyslovili právny názor, podľa ktorého prijímateľ nemá povinnosť uhradiť finančnú opravu a to až do rozhodnutia v správnom konaní. No ak túto finančnú opravu neuhradí, dôjde k právnemu následku v podobe navýšenia finančnej opravy na jej 1,5 násobok. Ak by teda správa a žiadosť neboli vydané, nemohlo by dôjsť k navýšeniu finančnej opravy do 1,5 násobku. Naopak, ak vydané sú, potom môže dôjsť automaticky k navýšeniu finančnej opravy do 1,5 násobku. Z toho preto vyplýva, že správa a žiadosť v konečnom dôsledku ukladajú práva a povinnosti a je potrebné ich preskúmať správnym súdom.

Ústavný súd neprijal predmetnú argumentáciu. Vyvrátil ju poukazom na primárne súkromnoprávnu povahu vzťahu medzi riadiacim orgánom a prijímateľom, ktorý vzniká podľa § 15 zákona č. 528/2008 Z.

[5] pozri https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=403716, bod 47. spoločnej správy výborov Národnej rady SR

[6] k tomu pozri § 41 ods. 5 a 41a ods. 3 zákona č. 292/2014 Z. z.

z. uzavretím zmluvy majúcej povahu inominátneho kontraktu podľa § 269 ods. 2 zákona č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov. Súkromnoprávna povaha podľa názoru ústavného súdu (ale aj podľa názoru správnych súdov konajúcich v predmetných veciach) musí viesť k záveru, že správa, no predovšetkým žiadosť nie sú podporené donucovacou zložkou verejnej moci, a preto tu skutočne ide skôr o výzvu na dobrovoľné plnenie oznámenej (nie uloženej) povinnosti na základe tvrdených (teda nie autoritatívne zistených) skutočností s právnym podkladom v súkromnom práve. Orgány súdnej moci zdôrazňujú osobitný charakter právneho vzťahu medzi prijímateľom a riadiacim orgánom daný kombináciou prvkov súkromného práva i práva verejného s vložením administratívnych postupov kontroly, auditu použitia, vymáhania resp. zadržania tak v zmysle zmluvy podľa § 15 zákona č. 528/2008 Z. z., ako aj samotnej právnej úpravy. Ústavný súd nadväzne judikoval, že *„aplikačnou komplikáciou § 27a zákona č. 528/2008 Z. z. je skutočnosť, že toto ustanovenie reglementuje prípad nutnosti chrániť finančné záujmy Európskej únie riadiacim orgánom z dôvodu porušenia pravidiel a postupov verejného obstarávania, teda z dôvodu porušenia druhovo odlišného verejného záujmu, ktorého ochrana je v pôsobnosti iného orgánu verejnej správy (ÚVO). Vrchnostenské postavenie riadiaceho orgánu preto nastúpi až vtedy, keď ÚVO v rámci realizácie vlastnej kompetencie (tiež) vrchnostensky rozhodne, že k porušeniu pravidiel a postupov verejného obstarávania skutočne došlo.*“[7]. Ústavný súd k tomu ďalej uviedol, že sťažnostná argumentácia prijímateľa zdôrazňujúca práve navýšenie sumy uloženej rozhodnutím riadiaceho orgánu *„má síce prima facie svoju vnútornú logiku, odhliada však práve od… kombinácie súkromnoprávnych a verejnoprávnych prvkov v sústave právnych vzťahov realizovaných podľa zákona č. 528/2008 Z. z. Aj v súkromnom práve pri neplnení peňažného záväzku veriteľ najprv vyzve dlžníka na dobrovoľné uhradenie splatného dlhu (bez navýšenia) a dlžník má možnosť voľby: buď dlh dobrovoľne splní, lebo uznáva jeho právny základ, alebo právny základ spochybní, veriteľ podá žalobu a ak dlžník spor prehrá, musí platiť aj úrok z omeškania (navýšenie). To však neznamená, že výzva veriteľa na dobrovoľné splnenie dlhu je zásahom do subjektívno-právnej pozície dlžníka.*“[8].

Pre objektivitu je nutné doplniť, že niektoré právne závery správnych súdov konajúcich vo veciach všeobecných správnych žalôb prijímateľov sú kritizovateľné. Ide predovšetkým o ľudsko-právny aspekt, keďže krajské súdy zdôrazňovali, že právo na poskytnutie prostriedkov z fondov Európskej únie nepatrí medzi základné práva a slobody podľa druhej hlavy Ústavy SR. Tento právny názor považujeme v súvislosti s vyvodzovaním zodpovednosti za porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania za nesprávny. Možno totiž súhlasiť s tým, že na poskytnutie prostriedkov z fondov Európskej únie nie je právny nárok. Pokiaľ sú však už poskytnuté a reálne sa čerpajú napríklad v procese verejného obstarávania, potom sa transformujú do majetkovej podstaty prijímateľa, ktorá bude následne, v prípade autoritatívneho potvrdenia, že došlo k porušeniu pravidiel a postupov verejného obstarávania, zasiahnutá rozhodnutím ukladajúcim povinnosť poskytnuté prostriedky alebo ich časť vrátiť. V popísaných okolnostiach je vykonateľné rozhodnutie riadiaceho orgánu, ktorým sa uloží povinnosť prijímateľa vrátiť 1,5 násobok sumy uvedenej v žiadosti o vrátenie poskytnutého príspevku alebo jeho časti, nepochybne zásahom do základného práva prijímateľa vlastniť majetok a za určitých okolností aj do jeho základného práva podnikať a vykonávať inú zárobkovú činnosť.

Za rovnako problematické je potrebné považovať § 14 ods. 18 zákona č. 528/2008 Z. z., podľa ktorého rozhodnutia vydané v konaní podľa tejto časti zákona nie sú preskúmateľné správnym súdom. Citované ustanovenie hovorí o časti zákona, pričom zákon č. 528/2008 Z. z. má štyri časti. Ustanovenie § 14 ods. 18 aj § 27a však patria do tej istej časti, preto jazykový výklad zohľadňujúci systematické hľadiská by skutočne mal ústiť do záveru, podľa ktorého akýkoľvek správny akt podľa § 27a zákona č. 528/2008 Z. z. nebude podliehať súdnemu prieskumu. Formulovaný záver by však nekorešpondoval čl. 46 ods. 2 druhej vete Ústavy SR zakazujúcemu výluku takých rozhodnutí zo súdneho prieskumu, ktoré sa týkajú základných práv a slobôd. Ako už bolo v predchádzajúcom odseku uvedené, rozhodnutia riadiaceho orgánu podľa § 27a ukladajúce povinnosť zaplatiť tam stanovené násobky sumy požadovanej na vrátenie žiadosťou podľa ods. 1 tohto ustanovenia nepochybne niektoré základné práva prijímateľa atakujú. Sporný § 14 ods. 18 zákona č. 528/2008 preto musí byť vykladaný na báze viac prehĺbeného systematického výkladu do tej miery, aby použitý výraz „časť zákona“ nebol interpretovaný a uplatnený v rozpore s Ústavou SR.

Obe prezentované pripomienky však nie sú spôsobilé zmeniť vo výsledku pozitívne hodnotenie riešení, ktoré vo viacerých rozhodovaných kauzách priniesli orgány súdnej ochrany v Slovenskej republike. Ich meritórne závery o súdnej nepreskúmateľnosti správy o zistenej nezrovnalosti a žiadosti o vrátenie finančných prostriedkov sú správne, keďže sa zakladajú na korektnom a účelu zákona zodpovedajúcom vysvetle-

[7] uznesenie Ústavného súdu SR zo 7. augusta 2018 v konaní III. ÚS 316/2018, bod 51.
[8] uznesenie Ústavného súdu SR zo 7. augusta 2018 v konaní III. ÚS 316/2018, bod 54.

ní ich administratívnoprávnej a ústavnoprávnej podstaty. To vedie k jednoznačnému rezultátu o absencii prvku zásahu prostredníctvom nich, čo je potrebné považovať za neodpustiteľnú podmienku prípustnosti ich súdneho preskúmavania.

## *Použitá literatúra:*

1. RYBNIKÁR, S. Preskúmateľnosť protokolu o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní v správnom súdnictve. In: Verejné obstarávanie. Právo a prax. č. 2/2019
2. ZEMKOVÁ, J. Správne súdnictvo, správa o zistenej nezrovnalosti, žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov. In: Verejné obstarávanie. Právo a prax. č. 4/2019

## *Autor:*

doc. JUDr. Martin Vernarský, PhD.
Katedra verejnoprávnych disciplín
UPJŠ v Košiciach – Fakulta verejnej správy
Popradská 66
041 332 Košice
Tel. 055/7883622
e-mail: martin.vernarsky@upjs.sk

# Správne súdnictvo a ústavné súdnictvo vo vzťahu k rozhodnutiam o finančných príspevkoch z európskych fondov

# *Administrative and constitutional justice in relation to decisions on financial contributions from European funds*

**doc. JUDr. Tibor SEMAN, PhD.**
*Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta*

**ABSTRAKT**

Autor sa v príspevku zaoberá aktuálnymi otázkami rozhodovania o finančných príspevkoch z európskych fondov vo vzťahu k možnostiam ochrany žiadateľa v správnom súdnictve a pred ústavným súdom. Poukazuje na aktuálnu relevantnú právnu úpravu vo vzťahu k preskúmateľnosti individuálnych aktov ako jednej z dôležitých záruk zákonnosti. V príspevku upriamuje pozornosť na využiteľnosť inštitútov správneho súdnictva a ústavného súdnictva vo vzťahu k rozhodnutiam o finančných príspevkoch z európskych fondov. Analyzuje súvisiace právne predpisy ako aj relevantnú judikatúru a predkladá námety de lege ferenda.

***ABSTRACT***

*The author deals with the current issues of deciding on financial contributions from European funds in relation to the possibilities of protection of the applicant in the administrative judiciary and before the Constitutional Court. It points to the current relevant legislation in relation to the reviewability of individual acts as one of the important guarantees of legality. The paper draws attention to the usefulness of the institutes of administrative justice and constitutional justice in relation to decisions on financial contributions from European funds. It analyzes related legislation as well as relevant case-law and puts forward ideas de lege ferenda.*

**KĽÚČOVÉ SLOVÁ:**
finančné príspevky, európske fondy, správne súdnictvo, ústavný súd

***KEY WORDS:***
*financial contributions, European funds, administrative judiciary, Constitutional Court*

***JEL CLASSIFICATION:***
*K100*

## Úvod

V právnom štáte je preskúmateľnosť individuálnych aktov jednou z dôležitých záruk zákonnosti. V zásade existuje viacero druhov právnej ochrany subjektov, ku ktorým patrí inštančná kontrola vo verejnej správe, všeobecný dozor prokuratúry, správne súdnictvo či ústavné súdnictvo. Pokiaľ inštančná kontrola sa uskutočňuje v rámci systému verejnej správy využívaním riadnych a mimoriadnych opravných prostriedkov, tak pri všeobecnom dozore prokuratúry, správnom súdnictve a ústavnom súdnictve ide o mechanizmy orgánov stojacich mimo verejnej správy. Kým prokuratúra má možnosť iba nepriameho pôsobenia na orgány verejnej správy využitím protestu prokurátora alebo upozornenia prokurátora, správne súdy aj Ústavný súd Slovenskej republiky disponujú mocou, vyznačujúcou sa priamym pôsobením na preskúmavané rozhodnutia. Správne súdy v správnom súdnictve a Ústavný súd Slovenskej republiky, na ktoré sa obracajú so svojimi podaniami fyzické osoby a právnické osoby, hľadajúc ochranu pred orgánmi verejnej moci, predstavujú najvyššiu autoritu a najvyšší stupeň poskytovanej ochrany a zároveň stoja mimo sústavy orgánov verejnej správy. Cieľom príspevku je upriamiť pozornosť na využiteľnosť inštitútov správneho súdnictva a ústavného súdnictva vo vzťahu k rozhodnutiam o finančných príspevkoch z európskych fondov.

## I. Slovenská republika ako členský štát Európskej únie využívajúci jej fondy

Členstvo Slovenskej republiky v Európskej únii prináša so sebou pozitíva, ku ktorým patrí možnosť čerpania z fondov Európskeho spoločenstva. Za výraznú finančnú pomoc v súvislosti s projektmi je možné považovať aj nenávratný finančný príspevok, upravený v zákone č. 528/2008 Z.z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva, v znení neskorších predpisov (ďalej aj "zákon č. 528/2008 Z.z.").[1] Tento zákon definuje v § 2 písmene a) projekt ako súhrn aktivít a činností, na ktoré sa vzťahuje poskytnutie pomoci alebo podpory, ktoré popisuje žiadateľ v žiadosti o poskytnutie nenávratného finančného príspevku a ktoré realizuje prijímateľ v súlade so zmluvou alebo na základe rozhodnutia o schválení žiadosti podľa § 12 odseku 1 tohto zákona. V druhom odseku tohto paragrafu je výslovne uvedené, že na poskytnutie pomoci a podpory nie je právny nárok. Z hľadiska teórie správneho práva rozhodovanie o plneniach, na ktoré nie je právny nárok, je zaraďované do oblasti správnej (administratívnej) úvahy. Spomínaný zákon v § 12 následne zakotvuje, do akej výšky sa poskytuje pomoc a podpora, tiež obsahuje ustanovenia o spôsobe výpočtu a výške výdavkov, ktorému žiadateľovi sa pomoc a podpora neposkytne a v akom období.[2]

Treba upozorniť, že podľa § 12 odseku 7 zákona č. 528/2008 Z.z. sa na konanie o žiadosti nevzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní, teda Správny poriadok,[3] okrem jeho ustanovení § 24, 25 a 27, ktoré upravujú doručovanie písomností do vlastných rúk a pravidlá počítania lehôt. Týmto má konanie o žiadosti povahu osobitného správneho konania s minimálnym podporným (subsidiárnym) použitím všeobecného predpisu o správnom konaní. V takýchto prípadoch vylúčenia či čiastočného vylúčenia použitia všeobecného predpisu o správnom konaní osobitné zákony obsahujú vlastné ustanovenia o procese a to sa týka aj zákona č. 528/2008 Z.z.

S prihliadnutím na právnu úpravu relevantného procesu, teda konania o žiadosti, ktorý bude predmetom deskripcie v ďalšom texte, je možné konštatovať, že aj napriek vylúčeniu všeobecného predpisu o správnom konaní, s ponechaním ustanovení o doručovaní a o lehotách, proces konania o žiadosti je právne upravený, teda má svoju vlastnú špecifickú právnu úpravu. Ide o konanie podľa druhej časti tohto zákona. Sú tu ustanovenia, kedy sa začína konanie o žiadosti (§ 14 odsek 1), podrobnosti o konaní riadiaceho orgánu (§ 14 odseky 2 až 3) vrátane ustanovení o jeho rozhodnutí o schválení žiadosti alebo neschválení žiadosti (§ 14 odsek 4) spolu s obsahovými náležitosťami písomného rozhodnutia o schválení žiadosti alebo písomného rozhodnutia o neschválení žiadosti, s obligatórnym poučením o tom, že nie je možné podať žiadosť o preskúmanie rozhodnutia o schválení žiadosti, a obligatórnym poučením o možnosti podať žiadosť o preskúmanie rozhodnutia o neschválení žiadosti (§ 14 odsek 5). Zákon ďalej upravuje podrobnosti o preskúmavaní rozhodnutia o neschválení žiadosti, ktorú možno podať len proti posúdeniu splnenia výberových kritérií. To

[1] Zákon č. 528/2008 Z.z. bol doposiaľ dvanásťkrát novelizovaný, a to zákonmi č. 266/2009 Z.z., č. 57/2010 Z.z., č. 116/2011 Z.z., č. 71/2012 Z.z., č. 111/2012 Z.z., č. 292/2014 Z.z., č. 374/2014 Z.z., č. 323/2015 Z.z., č. 357/2015 Z.z., č. 91/2016 Z.z., č. 125/2016 Z.z. a č. 93/2017 Z.z.
[2] Bližšie pozri § 12 odseky 3 až 6 zákona č. 528/2008 Z.z., v znení neskorších predpisov.
[3] Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok), v znení neskorších predpisov.

znamená, ktorému orgánu sa podáva a v akej lehote, dôvody na odmietnutie žiadosti ako aj to, že odmietnutie žiadosti o preskúmanie rozhodnutia o neschválení žiadosti je konečné. Ďalej, ktorý orgán preskúmava rozhodnutie o neschválení žiadosti a akým spôsobom môže rozhodnúť. Takisto, ktorý orgán a kedy môže z vlastného podnetu preskúmať rozhodnutie o schválení žiadosti alebo rozhodnutie o neschválení žiadosti a s tým súvisiaci nasledujúci procesný postup.[4] Samostatne je upravené zastavenie konania o žiadosti, ak žiadateľ vzal svoju žiadosť späť, zomrel, bol vyhlásený za mŕtveho alebo zanikol bez právneho nástupcu (§ 14 odsek 12). Zákon tu upravuje aj postup pri zistení chýb v písaní, v počítaní a iných zrejmých nesprávností v písomnom vyhotovení rozhodnutia (§ 14 odsek 13) a vylúčenie konkretizovaných ustanovení zákona pri niektorých projektoch (§ 14 odseky 14 až 17). Zároveň je potrebné poukázať na vylúčenie rozhodnutí, vydaných podľa druhej časti zákona (ide o ustanovenia § 6 až § 33), zo súdneho prieskumu, ako je ustanovené v § 14 odseku 18 zákona č. 528/2008 Z.z.: "Rozhodnutia vydané v konaní podľa tejto časti zákona nie sú preskúmateľné správnym súdom." Odkaz 46a) pod čiarou smeruje na § 7 písm. h) Správneho súdneho poriadku. Podľa tohto ustanovenia Správneho súdneho poriadku správne súdy nepreskúmavajú rozhodnutia, opatrenia, rozkazy, nariadenia, príkazy a pokyny, personálne rozkazy a disciplinárne rozkazy orgánov verejnej správy, ktorých preskúmanie vylučuje osobitný predpis. Tým je **vylúčená možnosť domáhania sa ochrany v správnom súdnictve**.

## II. Správne súdnictvo ako významný garant zákonnosti výkonu verejnej moci

Na to, aby sme zvýraznili dosah vylúčenia možnosti domáhania sa ochrany v správnom súdnictve, je potrebné poukázať na podstatu a význam správneho súdnictva v právnom štáte. Správne súdnictvo nie je novým fenoménom a je pravidelnou súčasťou právneho systému v právnych štátoch.[5]

Právna úprava správneho súdnictva v Slovenskej republike sa prispôsobuje potrebám spoločnosti. Nehľadiac na konkrétne súdnoprocesné predpisy, upravujúce správne súdnictvo, a ich novelizácie, je nesporné, že správne súdnictvo je v právnom štáte potrebné, má zmysel a nezastupiteľné postavenie. Už samotná existencia a uvedomenie si možnosti súdneho preskúmania činnosti a aktov (výsledkov činnosti) verejnej správy, tvorí akési "pobočné" a prirodzené ohraničenie výkonu verejnej správy, prvotne limitovaného zákonmi. Rozhodnutia správnych súdov v správnom súdnictve permanentne preukazujú, že má zmysel domáhať sa svojich práv aj po ukončení administratívneho konania pred správnymi orgánmi v prvom i druhom stupni. Správne súdy sú nezávislými a nestrannými ochrancami účastníkov správneho konania či adresátov nespočetných administratívnych zásahov do práv fyzických osôb a právnických osôb a aj v správnom súdnictve sa hmatateľne odráža deľba štátnej moci. Aj keď správne súdnictvo je iba jedným spomedzi prostriedkov zabezpečenia zákonnosti v činnosti verejnej správy, má veľký význam. Pôsobí aktívne popri ostatných prostriedkoch nápravy rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy a predstavuje možnosť reálneho právneho zásahu súdnej moci voči výkonnej moci. Správne súdnictvo určite nepotláča autoritu verejnej správy, no je jej dôležitou brzdou a protiváhou práve poskytovaním ochrany proti verejnej správe.

Od 1. júla 2016 je na Slovensku účinný nový procesný predpis pre oblasť správneho súdnictva, ktorým je zákon č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok.[6] Ako vyplýva z dikcie tohto zákona, 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. Osobitne je zdôraznené, že **každý, kto tvrdí**, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa **môže za podmienok ustanovených týmto**

[4] Bližšie pozri § 14 odseky 6 až 11 zákona č. 528/2008 Z.z., v znení neskorších predpisov.

[5] Viac o význame a konkretizácii správneho súdnictva napr. v publikácii SLÁDEČEK, V. - TOMOSZKOVÁ, V. a kol.: Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, 260 s. ISBN 978-80-7357-518-2.

[6] Správny súdny poriadok je súčasťou trojice súdnoprocesných predpisov. Ďalšími sú zákon č. 160/2015 Z.z. Civilný sporový poriadok a zákon č. 161/2015 Z.z. Civilný mimosporový poriadok, ktoré spoločne s účinnosťou od 1. júla 2016 nahradili Občiansky súdny poriadok (zákon č. 99/1963 Zb. v znení neskorších predpisov). Správny súdny poriadok bol dosiaľ dva razy novelizovaný, a to zákonom č. 88/2017 Z.z. (novelizácia sa týkala práva každého konať pred správnym súdom v materinskom jazyku alebo v jazyku, ktorému rozumie, povinnosti správneho súdu zabezpečiť účastníkom konania rovnaké možnosti uplatnenia ich práv, pribratia tlmočníka a súvisiacim znášaním trov štátom) a zákonom č. 344/2018 Z.z. (novelizácia sa dotkla niektorých ustanovení o konaní o žalobe generálneho prokurátora na rozpustenie politickej strany a s tým súvisiacich prechodných ustanovení).

**zákonom domáhať ochrany na správnom súde**.[7] Vzhľadom na uvedené poňatie správnosúdnej ochrany, je jej zákonné zakotvenie relatívne široko koncipované. Prečo relatívne? Pretože aj napriek predpokladaným očakávaniam, ochrana poskytovaná v správnom súdnictve nie je absolútna. Samotný správny súdny poriadok totiž obsahuje ustanovenia zakotvujúce neposkytnutie ochrany právam a právom chráneným záujmom v správnom súdnictve a okrem toho existuje aj vylúčenie niektorých administratívnych rozhodnutí a konaní osobitnými zákonmi z preskúmavacej právomoci správnych súdov. Názorným príkladom sú aj spomínané rozhodnutia vydané v konaní podľa druhej časti zákona č. č. 528/2008 Z.z., ktoré **nie sú preskúmateľné správnym súdom**.[8]

Ponajprv sa venujme možnosti prieskumu rozhodnutí v správnom súdnictve, kde tento prieskum nie je vylúčený zákonom. Očakávanie poskytnutia ochrany práv a právom chránených záujmov fyzických osôb a právnických osôb v správnom súdnictve je v takýchto prípadoch zaiste legitímne, ale ochrana je limitovaná. Subjekty, dotknuté počínaním verejnej správy, ktoré splnia formálne podmienky na požadovanie ochrany (k týmto podmienkam patrí dodržanie lehoty na uplatnenie práva podaním žaloby, vyčerpanie relevantných opravných prostriedkov v správnom konaní či povinné zastúpenie), legitímne predpokladajú a očakávajú od správneho súdu poskytnutie ochrany pred verejnou správou. Oprávnene sa nazdávajú, že správny súd preskúma dodržanie hmotnoprávnych a procesnoprávnych noriem orgánom verejnej správy v jeho právnorealizačnej i právnoaplikačnej činnosti a na základe tohto zistenia poskytne svojím súdnym rozhodnutím ochranu subjektívnym právam, pokiaľ do nich bolo nezákonne zasiahnuté výkonnou mocou. Teda dôverujú, že správny súd odstráni či prikáže odstrániť krivdu, spočívajúcu v nezákonnosti rozhodnutia alebo postupu orgánu verejnej správy.

Takže v čom spočíva možnosť neposkytnutia ochrany právam a právom chráneným záujmom správnym súdom v správnom súdnictve? Medzi základnými princípmi konania v správnom súdnictve je vcelku nenápadne, ale s veľkým dosahom na okliešteníe súdnej ochrany, obsiahnutý tento princíp: *"Správny súd výnimočne neposkytne ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby, ak nimi podaný návrh sleduje zjavné zneužitie práva."*[9] Princíp vo všeobecnosti znamená základnú myšlienku, zásadu.[10] K princípom je teda zaradený jeden taký, podotýkam, že uvedený medzi princípmi ako posledný, z ktorého vyplýva výnimočné neposkytnutie ochrany subjektívnych práv, avšak s podmienkou zámeru návrhu zjavne zneužiť právo. Zároveň vo všeobecných ustanoveniach o konaní v správnom súdnictve sú zakotvené obmedzenia: *"Správny súd môže výnimočne odmietnuť žalobu fyzickej osoby a právnickej osoby, ktorá má zjavne šikanózny charakter alebo ktorou sa sleduje zneužitie práva či jeho bezúspešné uplatňovanie."*[11] Citované ustanovenia zakotvujú možnosť neposkytnutia ochrany v správnom súdnictve. Správny súdny poriadok teda obsahuje ustanovenia, brániace poskytnutiu ochrany, pričom nejde o dôvody formálnej nedostatočnosti podania, nedodržanie zákonných podmienok či vylúčenia určitých typov administratívnych aktov zo súdneho prieskumu.

V tejto súvislosti je možné zvýrazniť, že žalobca od správneho súdu legitímne očakáva poskytnutie ochrany pred verejnou správou, čo vskutku zodpovedá podstate a zmyslu správneho súdnictva. A je pozoruhodné, že formulácia o neposkytnutí ochrany právam a právom chráneným záujmom obsahuje v sebe samej logický rozpor, spočívajúci v neposkytnutí ochrany v správnom súdnictve tým právam a záujmom, ktoré chráni zákon, respektíve právo ako celok. Pochopiteľne, na neposkytnutie ochrany právam a právom chráneným záujmom, ktoré sa môže javiť ako popretie zákonnej ochrany, musia však existovať dôvody. Ak osobitný zákon neustanovuje hranicu užívania práva, túto hranicu vlastne určí súd v tých prípadoch, kde sa naň obráti žalobca s očakávaním poskytnutia ochrany. A správny súd bude musieť zohľadňovať oba záujmy, teda tak záujem žalobcu na ochrane práv a právom chránených záujmov ako aj záujem štátu na nezneužívaní práv a právom chránených záujmov. Správny súd sa tvrdením žalobcu o zásahu do jeho subjektívnych práv bude musieť zaoberať z dvoch hľadísk. Jednak bude skúmať, či skutočne došlo k porušeniu práva alebo právom chráneného záujmu zo strany nositeľa verejnej moci, no zároveň bude skúmať, či žalobca sleduje zjavné zneužitie práva. Preto neposkytnutie ochrany právam a právom chráneným záujmom bude musieť

[7] Porov. § 2 odseky 1, 2 Správneho súdneho poriadku.
[8] Druhá časť zákona č. 528/2008 Z.z. má názov PRAVIDLÁ POSKYTOVANIA PROSTRIEDKOV Z EURÓPSKEHO FONDU REGIONÁLNEHO ROZVOJA, EURÓPSKEHO SOCIÁLNEHO FONDU, KOHÉZNEHO FONDU A PROSTRIEDKOV ŠTÁTNEHO ROZPOČTU A POSKYTOVANIA PROSTRIEDKOV Z EURÓPSKEHO FONDU PRE RYBNÉ HOSPODÁRSTVO A PROSTRIEDKOV ŠTÁTNEHO ROZPOČTU.
[9] Ustanovenie § 5 odsek 12 Správneho súdneho poriadku.
[10] K významu slova princíp, ktoré má pôvod v latinskom jazyku viď bližšie napr. ŠALING, S. - ŠALINGOVÁ, M. - PETER, O.: Slovník cudzích slov. Bratislava: Slovenské pedagogické nakladateľstvo, 1965, s. 886.
[11] Ustanovenie prvej vety § 28 Správneho súdneho poriadku.

správny súd v každom jednotlivom prípade citlivo a zodpovedne zvažovať v spojení so zistenými dôvodmi odoprenia ochrany.

V súhrne podčiarknuté, aby súd mohol poskytnúť ochranu, musí skúmať, či nie sú splnené dôvody na odopretie ochrany. Súd teda bude zisťovať, či žaloba má zjavne šikanózny charakter[12] alebo žalobou sa sleduje zneužitie práva alebo žalobou sa sleduje bezúspešné uplatňovanie práva.[13]

## III. Ústavný súd Slovenskej republiky ako najvyššia súdna autorita

V predchádzajúcej časti sme naznačili, že súdna ochrana v správnom súdnictve má svoje limity. Ak sú zákonom vylúčené niektoré rozhodnutia zo súdneho prieskumu v správnom súdnictve, dôvodne sa budeme domnievať, že ochrana práv má, respektíve zasluhuje si, pokračovanie v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky.

Ústava Slovenskej republiky (ďalej aj "Ústava") vo svojom článku 124 ustanovuje, že Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej aj "ústavný súd") je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti. Je možné konštatovať, že ústavný súd je najvyššou súdnou autoritou pri posudzovaní porušenia základných práv a slobôd, keďže ústavný súd podľa prvého odseku článku 127 Ústavy rozhoduje o sťažnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, ak namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd. Ústavný súd disponuje kasačnou právomocu podľa článku 127 odseku 2 ústavy, pretože ak vyhovie sťažnosti, svojím rozhodnutím vysloví, že právoplatným rozhodnutím, opatrením alebo iným zásahom boli porušené práva alebo slobody podľa odseku 1, a zruší také rozhodnutie, opatrenie alebo iný zásah. Okrem toho, ak porušenie práv alebo slobôd vzniklo nečinnosťou, ústavný súd môže prikázať, aby ten, kto tieto práva alebo slobody porušil, vo veci konal. Takisto, ústavný súd môže zároveň vec vrátiť na ďalšie konanie, zakázať pokračovanie v porušovaní základných práv a slobôd alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, alebo ak je to možné, prikázať, aby ten, kto porušil spomínané práva alebo slobody, obnovil stav pred porušením. A okrem toho, ústavný súd môže svojím rozhodnutím, ktorým vyhovie sťažnosti, priznať tomu, koho práva boli porušené, primerané finančné zadosťučinenie.

Na tomto mieste je zvýraznená jedna z nezastupiteľných funkcií ústavného súdnictva, ktorou je realizácia ochrany základných práv a slobôd. Na prispôsobovanie konštrukcie funkcií ústavného súdnictva zmeneným podmienkam v spoločnosti poukazuje Š. Kseňák, keď ide o ponímanie a realizáciu základných práv a slobôd, síce rôzne označovaných, ale vnímaných ako ústavné práva.[14] Predmetom nasledujúcej analýzy bude ústavné súdnictvo vo vzťahu k rozhodovaniu o finančných príspevkoch z európskych fondov.

Ešte pred nadobudnutím účinnosti Správneho súdneho poriadku (účinnosť nadobudol 1. júla 2016), rozhodoval Ústavný súd Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti, súvisiacej s opravnými prostriedkami v dotačnom konaní podľa zákona č. 528/2008 Z.z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskej únie. Z odôvodnenia rozhodnutia ústavného súdu[15] vyplynuli pre oblasť schvaľovania nenávratného finanč-

[12] V prípadoch, kde správny súd neposkytne ochranu z dôvodu šikanózneho charakteru žaloby, bude jeho povinnosťou priradiť výrazu šikana v každom posudzovanom prípade zodpovedajúci obsah a ustáliť, v čom spočíva šikanózny charakter konkrétnej žaloby.

[13] Pokiaľ by mala byť žaloba odmietnutá z dôvodu, že sa ňou sleduje bezúspešné uplatňovanie práva, správny súd bude musieť spoľahlivo ustáliť, v čom toto bezúspešné uplatňovanie práva spočíva, keďže žalobca subjektívne a zaiste principiálne predpokladá úspešnosť uplatňovania práva. Viac k naznačenej problematike pozri SEMAN, T.: Neposkytnutie ochrany právam a právom chráneným záujmom v správnom súdnictve. In: 25. výročie Ústavy Slovenskej republiky, VI. ústavné dni, medzinárodná vedecká konferencia, Košice 26.-27.9.2017. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018, ISBN 978-80-8152-600-8, s. 145 - 162.

[14] Bližšie pozri KSEŇÁK, Š.: Ústavnosť a jej ochranca v časoch legislatívneho optimizmu. In: 25. výročie Ústavy Slovenskej republiky, VI. ústavné dni, medzinárodná vedecká konferencia, Košice 26.-27.9.2017. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018, ISBN 978-80-8152-600-8, s. 281.

[15] Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 471/2014 z 30. júla 2014. V tomto konkrétnom prípade ústavným súdom posudzovaná vec sa týkala opravných prostriedkov v dotačnom konaní. Z odôvodnenia rozhodnutia ústavného súdu vyplýva, že sťažovateľka podala tri žiadosti, ktoré boli vybavené troma rozhodnutiami o neschválení žiadosti o nenávratný príspevok a troma rozhodnutiami z nasledujúceho dňa, ktorými boli odmietnuté žiadosti o preskúmanie uvedených rozhodnutí o odmietnutí žiadosti. Ústavný súd Slovenskej republiky predbežne prerokoval sťažnosť sťažovateľky vo veci namietaného porušenia základných práv podľa čl. 12 a čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, práva podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a práva na voľný pohyb služieb podľa čl. 56 Zmluvy o fungovaní Európskej únie rozhod-

ného príspevku prinajmenšom dve dôležité konštatovania. Ústavný súd vyslovil, že *"Z hľadiska čl. 46 ods. 1 ústavy je akceptovateľné, ak opravná inštancia, štatutárny orgán Agentúry Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky pre štrukturálne fondy Európskej únie, odmietla žiadosť o preskúmanie neschválenia nenávratného finančného príspevku, ktorou nebolo namietané posúdenie splnenia výberových kritérií (§ 14 ods. 6 zákona č. 528/2008 Z.z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskej únie)."* Okrem toho vyslovil (zvýrazňujem relevantné), že *"Ak žiadateľ o dotáciu má o rozhodnutí o neschválení nenávratného finančného príspevku* ***závažné ústavnoprávne pochybnosti****, môže proti nemu podať ústavnú sťažnosť.* ***Ústavný súd*** *následne môže preskúmavať len ústavnosť, a nie zákonnosť, pričom* ***nemá suplovať správne súdnictvo****, ale v prostredí nenárokového dotačného konania* ***môže zabrániť*** *len naozaj* ***zjavnej a vypätej diskriminácii, svojvôli či neférovosti****."*

V prvom rade, proces opravného konania, o ktorom je zmienka v časti I. tohto príspevku, je upravený zákonom. Preto aj opravná inštancia mala svoj zákonný základ. Pokiaľ ide o konštatovanie, tu citované ako druhé, je zrejmé, že ústavný súd nevylúčil podanie ústavnej sťažnosti proti rozhodnutiu o neschválení nenávratného finančného príspevku, keď vyslovil, že pre závažné ústavnoprávne pochybnosti je možné proti takému rozhodnutiu podať ústavnú sťažnosť. Radi by sme však poukázali na zákonné obmedzene, či presnejšie zákonný zákaz preskúmavania rozhodnutia v správnom súdnictve v kontexte rozhodovacej činnosti ústavného súdu. Totiž, keď Ústavný súd následne môže preskúmavať len ústavnosť a nie zákonnosť, pričom nemá suplovať správne súdnictvo, v prípade analyzovaného druhu rozhodovacieho konania o nenávratnom finančnom príspevku, **funkciu správneho súdu v správnom súdnictve už nenahradí žiaden iný orgán**. Teda, ochrana zo strany ústavného súdu v konaní bude spočívať principiálne v tom, že v prostredí nenárokového dotačného konania môže zabrániť len naozaj zjavnej a vypätej diskriminácii, svojvôli či neférovosti. Práve v slovnom spojení "nenárokové konanie" je vidieť, že zákonodarca vylúčením správneho súdnictva poskytol, takrečeno, "väčšiu dávku" verejnej moci orgánom rozhodujúcim v správnom konaní, keď vylúčil možnosť súdneho preskúmania rozhodnutia. V správnom súdnictve by totiž popri skúmaní dodržania zákonných ustanovení súd minimálne posudzoval, či subjekt, disponujúci rozhodovacou právomocou v konaní o nenárokovom príspevku, **nevybočil z medzí a hľadísk správnej úvahy**. Ústavný súd tak môže poskytnúť ochranu, ako sám vyslovil, iba pri **zjavnej a vypätej diskriminácii, svojvôli či neférovosti**.

Zároveň je potrebné prízvukovať, a urobila to i sťažovateľka v predmetnej ústavnej sťažnosti, že zmyslom každého procesu, končiaceho v neprospech účastníka, je odpoveď na otázku "prečo". Takýto proces je spravodlivý. Osobitné predpisy môžu vylučovať použitie Správneho poriadku ako celku prípadne jeho častí. V obvyklom správnom konaní podľa Správneho poriadku má účastník správneho konania možnosť vyjadriť sa k podkladom, pretože ide o právo účastníka podľa § 33 ods. 2 Správneho poriadku: *"Správny orgán je povinný dať účastníkom konania a zúčastneným osobám možnosť, aby sa pred vydaním rozhodnutia mohli vyjadriť k jeho podkladu i k spôsobu jeho zistenia, prípadne navrhnúť jeho doplnenie."*[16] Ak je účastník správneho konania neúspešný pred orgánmi patriacimi k výkonnej moci štátu, je pochopiteľné, že spravidla mieni pokračovať v hľadaní ochrany pred nezávislým a nestranným súdom, nachádzajúcim sa mimo výkonnej moci. Ak je v dotknutom prípade zákonom vylúčené poskytovanie ochrany v správnom súdnictve, ochrana sa hľadá pred ústavným súdom, ktorý, zopakujeme z jeho rozhodnutia, môže poskytnúť ochranu iba pri zjavnej a vypätej diskriminácii, svojvôli či neférovosti.

Spomínaný konkrétny, ústavným súdom posudzovaný prípad má význam aj z pohľadu správneho práva. Podstatou veci bolo tvrdenie sťažovateľky, podľa ktorého je ústavne diskriminačné jednak samotné stanovenie podmienky sídla na území Slovenskej republiky vo výzve, ale pri uznaní tejto podmienky aj výklad Agentúry, že sťažovateľka nie je takýmto subjektom. Skutočnosť, že na tieto otázky nedostala odpoveď, mala byť porušením jej základného práva na inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy. V citovanom uznesení ústavný súd uviedol (v texte zvýrazňuje autor príspevku), že *"zložitosť a netrpezlivosť súčasnej slobodnej a tranzitívnej spoločnosti, je, zdá sa, pôdou pre vznik takpovediac neortodoxných právnych foriem, v ktorých sa prelínajú prvky vrchnostenské s prvkami súkromnoprávnymi. Ba čo viac, predmetná vec má aj rozmer európskoprávny. Už samotné* ***ustálenie povahy Agentúry ako orgánu verejnej moci nie je jednoznačné****. Každo-*

nutiami Agentúry Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky pre štrukturálne fondy Európskej únie o neschválení troch žiadostí o nenávratný finančný príspevok, ako aj troch odmietnutí žiadosti o preskúmanie rozhodnutia o neschválení žiadosti, a rozhodol tak, že sťažnosť odmietol.

[16] V citovanom Uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 471/2014 z 30. júla 2014 je preto výstižná argumentácia sťažovateľky k právu na vypočutie druhej strany: *"Sťažovateľka rozumie, že v tzv. dotačnom konaní sú obmedzené obvyklé procesné záruky, avšak na druhej strane je nevyhnutné, aby aspoň v jednej fáze konania mal možnosť účastník účinne polemizovať s dôvodmi, ktoré môžu viesť k vydaniu nepriaznivého rozhodnutia. V predmetnej veci sa sťažovateľka len dozvedela, že jej proces nie je otvorený bez možnosti polemizovať vecne alebo právne. Voľnosť dotačného procesu môže znamenať aj väčší priestor k audiatur et altera pars. Táto zásada bola popretá úplne a absolútne."*

*pádne, uvedené špecifiká nezbavujú ústavný súd povinnosti vo veci riadne rozhodnúť."* Agentúra s rozhodovacou právomocou vo veciach dotácií z fondov európskych spoločenstiev je subjektom s nejednoznačným postavením orgánu verejnej moci. Uvedené konštatovanie ústavného súdu má, zaiste, význam nielen pre vedu správneho práva, ale aj pre vedu ústavného práva. Ústavný súd vystihol aj napätie, typické pre dotačné konanie: *"Tzv. dotačné konanie pre projekty tretieho sektoru je charakteristické istým napätím medzi iniciatívou žiadateľa, investovanou energiou na jednej strane a oslabením procesného komfortu na strane druhej. Ústavný súd rozumie významu práce tretieho sektora vrátane zahraničného, to mu však nemôže zväzovať ruky pri objektívnom posúdení veci."* Popravde, zrejme každý žiadateľ sa môže cítiť ukrivdený, ak sa mu dotácia neposkytne. Nositeľ moci sa musí vysporiadať so žiadateľovým splnením kritérií na poskytnutie dotácie. K právnemu postaveniu agentúry zaujal ústavný súd stanovisko: *"Agentúra nebola zriadená zákonom (porov. čl. 122 ústavy), ale uznesením vlády, a preto je nejasné jej právne postavenie. Dotácie poskytuje kombináciou verejnoprávnych (rozhodnutie) a súkromnoprávnych (zmluva) inštrumentov. Ústavný súd pri posudzovaní, či je Agentúra orgánom verejnej moci, vychádza zo skutočnosti, že pred novelou zákonom č. 111/2012 Z.z. boli rozhodnutia Agentúry preskúmateľné v správnom súdnictve, resp. aktuálna výluka naznačuje, že taký prieskum bez výluky by prichádzal do úvahy. Taktiež Agentúra koná v konaní podobnom správnemu procesu, čo tiež naznačuje verejnoprávnosť, resp. "vrchnostenskosť". Úplne definitívnu odpoveď by však malo dať len meritórne rozhodnutie ústavného súdu."* Argumentácia o orgáne moci vychádza z predchádzajúcej existencie zakotvenia možnosti konania pred správnym súdom. Azda sa vyčiarknutím možnosti preskúmania dotačného konania v správnom súdnictve stal subjekt, rozhodujúci o dotácii, subjektom bez kvality nositeľa verejnej moci? Ústavný súd podľa nášho názoru celkom vystihol podstatu dotačného konania, keď vyslovil: *"Účelom dotačného konania je efektívne alokovať v uzavretom čase ponúkané finančné prostriedky. K naplneniu tohto účelu poskytnutia dotácie, na ktorú explicitne nie je právny nárok (Na poskytnutie pomoci a podpory nie je právny nárok. - § 12 ods. 2 zákona) ustanovil zákonodarca lakonickejší proces s vylúčením Správneho poriadku, s veľmi limitovaným opravným prostriedkom a vylúčením správneho súdnictva."* Sic, vôľa zákonodarcu bola vylúčiť správne súdnictvo. Ústavný súd poukazuje na zdôvodnenie vylúčenia správneho súdnictva zákonodarcom: *"Na poskytnutie pomoci nie je právny nárok (§ 12 ods. 2). Možnosť štatutárneho orgánu preskúmať rozhodnutie o schválení/neschválení žiadosti o nenávratný finančný príspevok považujeme za dostatočný právny prostriedok na zmenu rozhodnutia.* ***Súdne konania sú zdĺhavé a vyplácanie pomoci podľa jednotlivých programov je časovo limitované, tzn. je určený časový limit, do ktorého je možné použiť – realizovať platbu voči prijímateľovi pomoci – prostriedky EÚ v rámci financovania jednotlivých programov.*** *(...)."* Je badateľné, že zákonodarca nehľadal cestu zrýchlenia súdnych konaní vo veciach poskytovania dotácií zakotvením lehoty na rozhodnutie, ako je napríklad v niektorých špeciálne upravených súdnych konaniach (vo veciach azylu podľa aktuálnej právnej úpravy správny súd rozhodne o správnej žalobe do 90 dní, avšak v tomto konaní môže rozhodnúť aj do 7 dní[17]), ale po skonštatovaní, že súdne konania sú zdĺhavé, ich jednoducho vylúčil. Teda vylúčil zo súdneho prieskumu celý jeden špecifický okruh administratívneho konania. Zároveň je pochopiteľná obava zákonodarcu, ktorý zdôvodnil, že podanie žaloby v správnom súdnictve, citované ďalej ústavným súdom *"môže spôsobovať problémy s financovaním projektov v prípade úspešnosti žalobcu - žiadateľa o nenávratný finančný príspevok (dávame na vedomie, v prípade, ak by súdny spor bol ukončený až v čase, kedy už nie je možné prostriedky EÚ prefinancovať prijímateľovi pomoci), malo by to v konečnom dôsledku výrazne negatívny vplyv na štátny rozpočet, nakoľko predmetný projekt by musel byť v plnej miere financovaný z prostriedkov štátneho rozpočtu. V praxi sa vyskytujú aj špekulatívne žaloby zo strany žiadateľov, kedy žiadateľ jednoznačne nespĺňa kritériá spôsobilosti alebo oprávnenosť žiadateľa a v dôsledku formálnej chyby v rozhodnutí sa snaží dospieť k poskytnutiu nenávratného finančného príspevku. Je to nevhodná prax, ktorú treba vylúčiť."*

Krátku analýzu ukončíme konštatovaním, že zákonodarca si vybral cestu zohľadnenia praxe a vyriešil špecifickú situáciu takpovediac "časovej tiesne" pri rozhodovaní o dotáciách nie zakotvením primerane krátkej, trebárs sedemdňovej lehoty, ako to poznáme pri iných typoch konania v správnom súdnictve, napríklad v konaní vo veciach azylu, ale predmetné konanie o dotáciách zo súdneho prieskumu v správnom súdnictve celkom vylúčil. Nemyslíme si, že by vonkoncom pripomínalo nepríjemnú "exhumáciu", ak by sa do súdneho prieskumu "revitalizačne" vrátila možnosť preskúmať predmetné dotačné konanie v primerane krátkej, povahe veci zodpovedajúcej lehote na rozhodnutie správneho súdu. Možnosť súdneho prieskumu dotačného

[17] Do pozornosti dávame § 216 odsek 1 Správneho súdneho poriadku, ktorý upravuje lehoty na rozhodnutie o správnej žalobe vo veciach azylu: *"Správny súd rozhodne o správnej žalobe do 90 dní od jej doručenia, ak tento zákon neustanovuje inak."* a najmä odsek 2: *"Správny súd rozhodne o správnej žalobe proti rozhodnutiu o zamietnutí žiadosti o poskytnutie dočasného útočiska alebo proti rozhodnutiu o zrušení poskytovania dočasného útočiska najneskôr do siedmich dní od doručenia vyjadrenia podľa § 214."*

konania by zaiste uvítali neúspešní žiadatelia a zadosťučinilo by sa jeho absencii vo významnom pilieri právneho štátu, ktorým správne súdnictvo bezo sporu je.

Následnou vnútroštátnou možnosťou ochrany žiadateľa o dotáciu je konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky, kde však, ako bolo ústavným súdom zdôraznené, môže poskytnúť ochranu iba pri zjavnej a vypätej diskriminácii, svojvôli či neférovosti.

## Záver

Problematika nenárokových dotačných konaní, vrátane tých, ktoré sa týkajú finančných príspevkov z európskych fondov, zasahuje žiadateľov. V prípade neúspechu je pochopiteľné, že žiadateľ má tendenciu brániť sa využívaním opravných prostriedkov.

Na základe analyzovanej matérie v kontexte praktického príkladu, je možné konštatovať, že by bolo lepšie, aby správne súdnictvo nebolo osobitným zákonom vylúčené, ak ide o nenárokové konanie o nenávratnom príspevku, ako je zakotvené v zákone č. 528/2008 Z.z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva. Správny súd by v rámci svojich oprávnení dokázal nezávisle a nestranne rozhodnúť v citlivej otázke nenárokového príspevku. Ak sa "preskočí" jedna z hierarchických možností ochrany, ku ktorej patrí správne súdnictvo, ostáva v rámci vnútroštátnych možností využitie najvyššej súdnej autority ústavného súdu, ktorý môže poskytnúť ochranu iba pri zjavnej a vypätej diskriminácii, svojvôli či neférovosti. Azda v budúcnosti, po dôslednom prehodnotení pozitív, ktorých nositeľom je správne súdnictvo, sa de lege ferenda stane správny súd ochrancom subjektívnych práv žiadateľov o nenárokové príspevky ako bolo analyzované v príspevku.

## *Použité pramene:*

1. KSEŇÁK, Š.: Ústavnosť a jej ochranca v časoch legislatívneho optimizmu. In: 25. výročie Ústavy Slovenskej republiky, VI. ústavné dni, medzinárodná vedecká konferencia, Košice 26.-27.9.2017. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018, s. 281, ISBN 978-80-8152-600-8.
2. SEMAN, T.: Neposkytnutie ochrany právam a právom chráneným záujmom v správnom súdnictve. In: 25. výročie Ústavy Slovenskej republiky, VI. ústavné dni, medzinárodná vedecká konferencia, Košice 26.-27.9.2017. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018, s. 145 - 162, ISBN 978-80-8152-600-8.
3. SLÁDEČEK, V. - TOMOSZKOVÁ, V. a kol.: Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, 260 s. ISBN 978-80-7357-518-2.
4. ŠALING, S. - ŠALINGOVÁ, M. - PETER, O.: Slovník cudzích slov. Bratislava: Slovenské pedagogické nakladateľstvo, 1965, 1140 s.
5. Ústava Slovenskej republiky.
6. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 471/2014 z 30. júla 2014.
7. Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok), v znení neskorších predpisov.
8. Zákon č. 528/2008 Z.z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva, v znení neskorších predpisov.
9. Zákon č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok, v znení neskorších predpisov.

## *Kontakt na autora*

doc. JUDr. Tibor Seman, PhD.
tibor.seman@upjs.sk
Katedra ústavného práva a správneho práva
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta
Kováčska 26
040 75 Košice
Slovenská republika

# Je žiadosť o vrátenie poskytnutého príspevku podľa zákona č. 292/2014 z. z. preskúmateľná v rámci správneho súdnictva?

# *Is the application for repayment of the contribution provided by act no. 292/2014 coll. reviewable by administrative courts?*

**Mgr. Lukáš JANČÁT**
*Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta*

**ABSTRAKT**

Zo zásady legitímnych očakávaní vyplýva, že v rozhodovaní v skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch má orgán verejnej moci postupovať tak, aby nevznikali neodôvodnené rozdiely. Predkladaný príspevok si kladie za cieľ analyzovať jedno z rozhodnutí správnych súdov, ktorým došlo k potvrdeniu rozhodnutia prvostupňového súdu odvolacím súdom, ktorý zamietol žalobu o preskúmanie zákonnosti žiadosti o vydanie poskytnutého príspevku podľa zákona č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva. Na základe vyabstrahovaných dôvodov a následnou analýzou právnej úpravy regulujúcej právne vzťahy pri poskytovaní príspevku v programovom období 2014 – 2020 bude cieľom identifikovať, či uvedený právny predpis obsahuje úpravu obdobnej žiadosti a v prípade, ak áno, tak analyzovať, či potenciálny žalobca bude môcť legitímne očakávať, že jeho žaloba o preskúmanie zákonnosti žiadosti vydanej podľa tohto predpisu bude zamietnutá z rovnakých alebo podobných dôvodov.

***ABSTRACT***

*It follows from the principle of the protection of legitimate expectations that a public authority should act in factually and legally identical or similar cases in such a way as to avoid unjustified differences. The article aims to analyze the decision of the administrative court, which confirmed the decision of the court of first instance, which rejected the action to review the legality of the application for the grant of the allowance provided under Act no. 528/2008 Coll. on assistance and support from European Community funds. On the basis of the identified grounds for which the action was rejected and the subsequent analysis of the legal regulation governing the contribution in the 2014-2020 programming period, the aim of the paper will be as follows. Firstly, to identify whether the current legislation contains a similar regulation of application for the grant of the allowance. Secondly, if so, to analyze whether the potential plaintiff could legitimately expect his action for review of the lawfulness of an application made under that provision to be rejected on the same or similar grounds.*

**KĽÚČOVÉ SLOVÁ:**

žiadosť o vrátenie, rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky,
súdny prieskum zákonnosti správneho aktu

***KEY WORDS:***

*application for repayment, judgment of The Supreme Court of The Slovak Republic,*
*judicial review of legality of administrative act*

## Úvod

Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej aj „NS SR“) v konaní vo veci 10Sžo/90/2016 o preskúmanie zákonnosti žiadosti o vydanie finančných prostriedkov zo dňa 26.02.2014 rozhodol o odvolaní žalobcu proti rozhodnutiu krajského súdu tak, že rozsudok krajského súdu potvrdil. Krajský súd pritom svojim rozsudkom zamietol žalobu žalobcu, ktorou sa tento domáhal preskúmania zákonnosti takejto žiadosti ako rozhodnutia vydanom v správnom konaní ako nedôvodnú.

Žiadosť, ktorej preskúmanie zákonnosti chcel žalobca iniciovať bola adresovaná žalobcovi v dôsledku začatia realizácie postupu riadiaceho orgánu pri porušení pravidiel a postupov verejného obstarávania upravenom § 27a zákona č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva (ďalej len „zákon o pomoci a podpore“) vo vtedy účinnom znení. Predmetom tohto zákona je úprava v oblasti systému riadenia a kontroly prostriedkov poskytovaných z fondov Európskej únie a prostriedkov štátneho rozpočtu určených na financovanie spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie a prostriedkov poskytovaných z fondov Európskej únie a prostriedkov štátneho rozpočtu určených na financovanie spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie pre programové obdobie 2007 – 2013.

V predkladanom príspevku chceme poskytnúť čitateľovi prehľad dôvodov, ktoré viedli krajský súd a Najvyšší súd Slovenskej republiky k zamietnutiu žaloby ako nedôvodnú. Následne popíšeme postup pri porušení pravidiel a postupov verejného obstarávania podľa zákona č. 292/2014 Z. z. o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o poskytovaní príspevku“), nakoľko ten upravuje právne vzťahy pri poskytovaní príspevku v aktuálnom programovom období 2014 – 2020. Po tejto deskriptíve analyzujeme právne úpravy postupov podľa zákona o pomoci a podpore a zákona o poskytovaní príspevku s cieľom zistiť či upravujú obdobný mechanizmus začiatku realizácie postupov pre porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania. Inými slovami, či aj zákon o poskytovaní príspevku využíva obdobný inštitút žiadosti o vrátenie poskytnutého príspevku. V prípade, ak áno, tak záverom príspevku chceme odpovedať na otázku, či je žiadosť o vrátenie poskytnutého príspevku podľa zákona č. 292/2014 Z. z. preskúmateľná v rámci správneho súdnictva alebo sa na ňu budú vzťahovať podobné závery ako v analyzovanom rozsudku krajského súdu a NS SR (ďalej aj „Súdy“). Pri odpovedi na túto otázku sa budeme musieť vysporiadať aj so zmenenou procesnoprávnou úpravou podľa ktorej sú povinné postupovať správne súdy v súčasnosti. Opäť inými slovami napísané, pri odpovedi na túto otázku musíme reflektovať skutočnosť, že krajský súd zamietol žalobu v predmetnej veci podľa ustanovení zákona č. 99/1963 Zb. Občianskeho súdneho poriadku (ďalej aj „OSP“), kým v súčasnosti by tak musel urobiť podľa ustanovení zákona č. 162/2015 Z. z. Správneho súdneho poriadku (ďalej aj „správny súdny poriadok“ alebo „SSP“).

## i. Dôvody, ktoré viedli ns sr k potvrdeniu rozsudku krajského súdu o zamietnutí žaloby

Ako bolo uvedené v úvode NS SR potvrdil rozsudok krajského súdu, ktorým ten zamietol žalobu o preskúmanie zákonnosti žiadosti o vydanie finančných prostriedkov pretože nebola dôvodná. Dôvody, ktoré viedli Súdy k takémuto záveru by sme mohli zhrnúť do troch bodov, ktorými sú:

- po prvé, že žalobca žiadal preskúmať žiadosť ako rozhodnutie, ktoré ale nebolo vydané orgánom verejnej správy v rámci správneho konania,
- po druhé, žiadosť nemá charakter rozhodnutia vydaného v správnom konaní, nakoľko sa ňou nezakladajú, nemenia a ani nezrušujú oprávnenia a povinnosti fyzických alebo právnických osôb, a ani ňou nemôžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté,
- po tretie, aj keby mala charakter rozhodnutia zákon o pomoci a podpore výslovne vylučuje jeho súdny prieskum.

Ku prvému zo spomenutých dôvodov dospeli súdy v danom prípade preto, lebo žiadosť o vydanie finančných prostriedkov bola podľa názoru súdu po preskúmaní obsahu súdneho a administratívneho spisu vydaná Výskumnou agentúrou a nie Ministerstvom školstva, vedy, výskumu a športu SR ako správnym orgánom. Súd dal do pozornosti, že Výskumná agentúra vystupovala v konaní podľa § 8 zákona o pomoci a podpore v zmysle Splnomocnenia o delegovaní právomocí, na základe ktorého Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky ako riadiaci orgán deleguje právomoci pre realizáciu Operačného programu Vzdelávanie na Agentúru Ministerstva školstva Slovenskej republiky pre štrukturálne fondy EÚ, od 1.7.2015

Výskumná agentúra ako sprostredkovateľský orgán pod riadiacim orgánom. Výskumná agentúra bola zriadená Ministerstvom školstva, vedy, výskumu a športu SR a bola rozpočtovou organizáciou s právnou subjektivitou a jej hlavnou úlohou bolo zabezpečiť kontinuálny proces prijímania, hodnotenia, finančného riadenia a monitorovania projektov. Výskumná agentúra teda nebola ústredným orgánom štátnej správy, ktorý mohol vydať rozhodnutie v konaní, na ktoré sa vzťahuje zákon o správnom konaní.

Vo vzťahu ku druhému dôvodu Súdy konštatovali, že v prípade žiadosti o vrátenie finančných prostriedkov nejde o rozhodnutie správneho orgánu podľa § 244 ods. 3 OSP, nakoľko nezakladajú, nemenia ani nezrušujú oprávnenia ani povinnosti žalobcu, a ani nimi nemôžu byť priamo dotknuté práva, právom chránené záujmy a povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb. Nemôžu byť preto preskúmavané v rámci správneho súdnictva. Súdy vyhodnotili, že takáto žiadosť z hľadiska formy zodpovedá úradnému listu ako správnemu aktu. Takýto akt ale nie je možné v zmysle § 248 písm. a) OSP podrobiť súdnej právomoci v správnom súdnictve. Dôvodom je, že pri vydávaní napadnutého úradného listu vo forme výzvy na vrátenie finančných prostriedkov nemohol žalovaný uplatniť svoju rozhodovaciu právomoc, nakoľko išlo o individuálny správny akt, u ktorého absentuje donucovacia zložka výkonu verejnej moci, t. j. ide slovami žalovaného o výzvu na „dobrovoľné" plnenie oznámenej (nie uloženej) povinnosti na základe zistených (t. j. iba tvrdených) skutočností. Žalobca bol podľa názoru Súdov postupom, ktorý stanovuje zákon o pomoci a podpore pre prípad zistenia nezrovnalosti totižto zatiaľ len vyzvaný na vrátenie finančných prostriedkov z fondov Európskej únie, čo znamená, že ešte nedošlo k uplatneniu rozhodovacích právomocí riadiaceho orgánu a k autoritatívnemu zásahu do právnej sféry žalobcu záväzným uložením právnej povinnosti.

Vo vzťahu ku tretiemu dôvodu Súdy podotkli, že podľa § 248 SSP sú rozhodnutia správnych orgánov, ktorých preskúmanie vylučujú osobitné zákony nepreskúmateľné v rámci správneho súdnictva. V súlade s § 14 ods. 18 zákona o pomoci a podpore sú rozhodnutia vydané v konaní podľa druhej časti tohto zákona nepreskúmateľné súdom. To znamená, že aj ak by žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov bola potenciálne právne kvalifikovaná ako rozhodnutie vydané v správnom konaní, nebude takéto rozhodnutie preskúmateľné z titulu, že právna úprava žiadosti spadá do rámca druhej časti zákona o pomoci a podpore pri ktorej je súdny prieskum vylúčený. Okrem toho NS SR vo vzťahu ku ústavnej podmienke aby z právomoci súdu nebolo vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd uviedol, že právo žalobcu na poskytnutie prostriedkov z fondov Európskej únie nepatrí k základným právam a slobodám. Výpočet základných ľudských práv a slobôd obsahuje Ústava Slovenskej republiky vo svojej druhej hlave ako aj Dohovor o ochrane základných práv a ľudských slobôd. NS SR mal za to, že v nich nie je obsiahnuté právo, ktoré by korešpondovalo s právom, ktorého ochrany sa domáha žalobca. Prejednávanú vec teda nie je možné posudzovať podľa čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

## ii. Postup pri porušení pravidiel a postupov verejného obstarávania podľa zákona č. 292/2014 z. z.

Predmetom zákona o poskytovaní príspevku je úprava právnych vzťahov pri poskytovaní príspevku v programovom období 2014 - 2020, postup a podmienky poskytovania príspevku, práva a povinnosti osôb v súvislosti s jeho poskytovaním, pôsobnosť orgánov štátnej správy a orgánov územnej samosprávy pri poskytovaní príspevku a v neposlednom rade aj zodpovednosť za porušenie podmienok poskytnutia príspevku. V súvislosti so zodpovednosťou za porušenie podmienok poskytovania príspevku upravuje zákon o poskytovaní príspevku dva procesné postupy pri porušení pravidiel a postupov verejného obstarávania. Prvým z nich je postup pri porušení pravidiel a postupov verejného obstarávania pri nadlimitných zákazkách a podlimitných zákazkách[1] a druhým je postup pri porušení pravidiel a postupov verejného obstarávania pri zákazkách s nízkou hodnotou[2]. Vo svojej podstate ide o dva podobné postupy, ktoré spája spoločný cieľ. Týmto cieľom je v prípade porušenia pravidiel a postupov verejného obstarávania vrátenie poskytnutého príspevku alebo jeho časti vzťahujúceho sa na predmet zákazky. Hovoriac o podobnosti týchto postupov, prvým markantným prejavom podobnosti je procesný mechanizmus spájajúci sa so začiatkom tohto postupu. V oboch prípadoch samotnému konaniu správneho orgánu príslušného na rozhodnutie o vrátení zodpovedajúcej sumy predchádza výzva poskytovateľa vo forme žiadosti o vrátenie poskytnutého príspevku alebo jeho časti vzťahujúceho sa na predmet zákazky. Až keď bol takouto žiadosťou prijímateľ vyzvaný

[1] § 41 zákona o poskytovaní príspevku
[2] § 41a zákona o poskytovaní príspevku

na vrátenie príspevku je možné realizovať ďalší postup smerujúci k vráteniu príspevku. Ten sa nenápadne líši v prípade vyššie spomenutých postupov.

Ak na základe výzvy nedošlo k vráteniu príspevku, tak v prípade postupu pri porušení pravidiel a postupov verejného obstarávania pri nadlimitných zákazkách a podlimitných zákazkách je poskytovateľ povinný podať podnet Úradu pre verejné obstarávanie, ktorý má preveriť, či došlo ku porušeniu pravidiel a postupov verejného obstarávania uvedených v rozhodnutí, ktoré malo alebo mohlo mať vplyv na výsledok verejného obstarávania. Ak zistí že došlo k takému porušeniu podá podnet správnemu orgánu[3] na konanie. Až takýto správny orgán je v konaní, na ktoré sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní oprávnený autoritatívne rozhodnúť o vrátení sumy uvedenej v žiadosti o vrátenie.

V prípade postupu pri porušení pravidiel a postupov verejného obstarávania pri zákazkách s nízkou hodnotou ide v zásade o obdobný postup. Rozdiel spočíva v tom, že poskytovateľ nemusí podávať podnet po márnej výzve na vrátenie príspevku Úradu pre verejné obstarávanie. Poskytovateľ je povinný podať rovno podnet na začatie konania správnemu orgánu.

## iii. Má žiadosť podľa zákona o pomoci a podpore rovnakú povahu ako žiadosť podľa zákona o poskytnutí príspevku?

Zákon o poskytovaní príspevku upravuje inštitút žiadosti, ktorý slúži ako výzva na vrátenie poskytnutého príspevku.

Zákon o pomoci a podpore v § 27a ods. 1 v znení účinnom od 1.4.2012 stanovoval, že ak riadiaci orgán zistí porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania, môže vyzvať prijímateľa na vrátenie poskytnutého príspevku alebo jeho časti na predmet zákazky. V prípade, ak prijímateľ nevráti príspevok alebo jeho časť na základe výzvy podľa odseku 1, riadiaci orgán má oznámiť podnet orgánu podľa osobitného predpisu. Následne, ak bolo na základe podnetu podľa odseku 2 zistené porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania orgánom podľa osobitného predpisu, tak riadiaci orgán rozhodne o vrátení dvojnásobku sumy uvedenej vo výzve podľa odseku 1, najviac však 100 % poskytnutého príspevku alebo jeho časti na predmet zákazky, ak bola právoplatným rozhodnutím uložená pokuta za porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania alebo 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.

Hoci zákon o pomoci a podpore v § 27a ods. 1 výslovne nestanovoval pre výzvu formu žiadosti, de facto o žiadosť o vrátenie poskytnutého príspevku išlo.

Ak teda porovnávame žiadosť podľa zákona o pomoci a podpore a zákona o poskytovaní príspevku ide v podstate o správny akt rovnakej povahy, ktorý je v oboch prípadoch podmienkou sine qua non pre ďalší postup za účelom vrátenia finančných prostriedkov poskytnutých prijímateľovi v prípade porušenia postupov alebo pravidiel verejného obstarávania.

## iV. Preskúmateľnosť žiadosti o vrátenie poskytnutého príspevku podľa zákona č. 292/2014 z. z. v rámci správneho súdnictva

Výsledkom analýzy právnej úpravy postupu riadiaceho orgánu pri porušení pravidiel a postupov verejného obstarávania podľa zákona o pomoci a podpore a postupov pri porušení pravidiel a postupov verejného obstarávania podľa zákona o poskytovaní príspevku bolo, že oba tieto postupy začínajú výzvou vo forme žiadosti o vrátenie poskytnutého príspevku (finančných prostriedkov), ktorá má rovnakú povahu. Preto je legitímne sa podľa nás domnievať, že v prípade, ak by došlo k iniciovaniu prieskumu zákonnosti žiadosti o vrátenie poskytnutého príspevku podľa zákona o poskytovaní príspevku, bola by takáto správna žaloba obdobne ako v prípade žiadosti podľa zákona o pomoci a podpore správnym súdom zamietnutá ako nedôvodná. Dôvody, ktoré by správny súd viedli ku takémuto rozhodnutiu by podľa nás boli obdobné, ak nie rovnaké ako v predmetnom rozsudku, ktorý sme analyzovali v kapitole I. Na tomto mieste sa tieto dôvody pokúsime zhrnúť s tým, že reflektujeme novú procesnoprávnu úpravu podľa ktorej postupujú správne súdy pri prieskume zákonnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy.

[3] Správnym orgánom v takomto konaní je riadiaci orgán, agentúra alebo sprostredkovateľský orgán podľa § 8 ods. 6

### Dôvod prvý – žalobca žiada preskúmať žiadosť ako rozhodnutie, ktoré nebolo vydané orgánom verejnej správy v rámci správneho konania

Správne súdy boli podľa OSP rovnako ako sú podľa SSP oprávnené preskúmavať na základe žalôb zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy.[4]

Z § 244 ods. 2 OSP možno implicitne vyvodiť, že orgánmi verejnej správy sa na účely tohto zákona rozumeli orgány štátnej správy, orgány územnej samosprávy a orgány záujmovej samosprávy, resp. ďalšie právnické osoby, ako aj fyzické osoby, pokiaľ im zákon zveril rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy. Podľa § 4 SSP sa na účely tohto zákona orgánmi verejnej správy rozumejú mutatis mutandis orgány štátnej správy, orgány územnej samosprávy, právnické osoby a fyzické osoby, a orgány záujmovej samosprávy, ktorým osobitný predpis zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy, ako aj iné štátne orgány, iné orgány alebo subjekty, ktorým osobitný predpis zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy. Z uvedeného vyplýva, že okruh subjektov, ktoré sa chápu ako orgány verejnej správy zostal zmenou procesnoprávnej úpravy prakticky nezmenený.

V prípade žiadosti podľa zákona o poskytovaní príspevku je subjektom oprávneným vyzvať prijímateľa na vrátenie už poskytnutého príspevku poskytovateľ. Zákon o poskytovaní príspevku pritom za poskytovateľa považuje buď riadiaci orgán, Pôdohospodársku platobnú agentúru alebo sprostredkovateľský orgán, ak bol riadiacim orgánom poverený.[5] Riadiacim orgánom predmetný zákon rozumie orgán štátnej správy alebo orgán územnej samosprávy určený vládou na realizáciu operačného programu okrem riadiaceho orgánu ustanoveného osobitným predpisom.[6] Sprostredkovateľským orgánom zase ministerstvo, ostatný ústredný orgán štátnej správy, samosprávny kraj, obec určenú na plnenie úloh sprostredkovateľského orgánu podľa osobitného predpisu alebo iná právnická osoba, ktorá má odborné, personálne a materiálne predpoklady.[7] Poľnohospodárska platobná agentúra je organizáciou zapojenou finančnými vzťahmi na rozpočet ministerstva.[8] Z uvedeného vyplýva, že poskytovateľ, ktorý vyzýva na vrátenie poskytnutého príspevku formou žiadosti teda nemusí byť v každom prípade orgánom verejnej správy spadajúcim do rámca orgánov verejnej správy vymedzených správnym súdnym poriadkom. V prípade rozsudku analyzovaného v kapitole I mali Súdy zato, že Výskumná agentúra ako sprostredkovateľský orgán, ktorý síce vystupoval ako samostatný subjekt práva a bol napojený na rozpočet ministerstva nebol orgánom verejnej správy a preto nemohla vydať rozhodnutie v správnom konaní. Domnievame sa, že podobná situácia by mohla nastať aj de lege lata, kebyže bol riadiacim orgánom poverený sprostredkovateľský orgán na plnenie úloh poskytovateľa, ktorý by bol inou právnickou osobou, ktorá ma odborné, personálne alebo materiálne predpoklady. Ak by bol takýto predpoklad naplnený a žaloba by žiadal preskúmať žiadosť ako rozhodnutie orgánu verejnej správy v rámci správneho súdnictva, tak by podľa nás jeho žaloba bola zamietnutá z dôvodu, že by nebola vydaná subjektom spadajúcim do rámca definície orgánu verejnej správy na účely SSP.

### Dôvod druhý – žiadosť nemá charakter rozhodnutia vydaného v správnom konaní

V analyzovanom rozsudku Súdov bolo druhým dôvodom na zamietnutie žaloby to, že žiadosť nemala charakter rozhodnutia vydaného v správnom konaní. Podľa § 244 ods. 3 OSP sa rozhodnutiami správnych orgánov rozumeli rozhodnutia vydané nimi v správnom konaní, ako aj ďalšie rozhodnutia, ktoré zakladajú, menia alebo zrušujú oprávnenia a povinnosti fyzických alebo právnických osôb alebo ktorými môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté. Keďže žiadosti ako už bolo analyzované chýbala schopnosť priamo ovplyvniť existenciu práv, právom chránených záujmov alebo povinností fyzických osôb alebo právnických osôb, neexistoval dôvod na jej prieskum správnym súdom podľa ustanovení OSP.

V prípade SSP sa na jeho účely rozhodnutím orgánu verejnej správy rozumie správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorý je formálne označený ako rozhodnutie alebo je za

[4] Porovnaj § 244 ods. 1 OSP a § 6 ods. 1 SSP
[5] Pozri § 3 ods. 2 písm. f) zákona o poskytovaní príspevku
[6] Pozri § 7 ods. 1 zákona o poskytovaní príspevku
[7] § 8 ods. 1 zákona o poskytovaní príspevku
[8] § 6 ods. 1 zákona č. 543/2007 Z. z. o pôsobnosti orgánov štátnej správy pri poskytovaní podpory v pôdohospodárstve a rozvoji vidieka

rozhodnutie považovaný podľa osobitného predpisu a zakladá, mení, zrušuje alebo deklaruje práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby, alebo sa jej priamo dotýka.[9]

Obe uvedené definície rozhodnutia vyžadujú, aby predmetný správny akt mal schopnosť zakladať, meniť, zrušovať, resp. aspoň sa priamo dotýkať práv, právom chránených záujmov alebo povinností fyzickej osoby a právnickej osoby. Práve preto sa podľa nás možno legitímne domnievať, že žiadosť o vrátenie poskytnutého príspevku vydaná podľa zákona o poskytovaní príspevku, ktorá má rovnakú povahu ako žiadosť podľa zákona o pomoci a podpore by bola rovnako nepreskúmateľná správnymi súdmi aj z tohto dôvodu. Na tejto skutočnosti podľa nás nič nemení ani fakt, že do právomoci správnych súdov podľa správneho súdneho poriadku patrí aj právomoc preskúmavania tzv. opatrení orgánov verejnej správy. Dôvodom je, že rovnako ako pri rozhodnutí orgánu verejnej správy, tak aj pri opatrení orgánu verejnej správy musia alebo môžu ním byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté.

### Dôvod tretí – zákon o poskytovaní príspevku výslovne vylučuje súdny prieskum rozhodnutí

Odhliadnuc od prvého a druhého dôvodu Súdy konštatovali, že tretím dôvodom pre ktorý správne súdy neboli oprávnené preskúmať žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov podľa zákona o pomoci a podpore bolo, že tento zákon ako osobitný predpis výslovne vylučoval súdny prieskum rozhodnutí vydaným podľa druhej časti tohto zákona, do ktorého spadala aj právna úprava vydávania tejto žiadosti.

Podobná úprava aká bola predmetom § 248 písm. d) OSP[10] je obsiahnutá aj v § 7 písm. h) SSP. Podľa tohto ustanovenia rozhodnutia, opatrenia, rozkazy, nariadenia, príkazy a pokyny, personálne rozkazy a disciplinárne rozkazy orgánov verejnej správy, ktorých preskúmanie vylučuje osobitný predpis správne súdy nepreskúmavajú. Zákon o poskytovaní príspevku však na rozdiel od zákona o pomoci a podpore výslovne nevylučuje prieskum rozhodnutí vydaných podľa tohto zákona alebo niektorej jeho časti. Z toho možno vyvodiť záver, že v prípade zamietnutia správnej žaloby o preskúmanie zákonnosti žiadosti o vrátenie poskytnutého príspevku podľa zákona o poskytovaní príspevku tento dôvod správny súd do svojho odôvodnenia nezakomponuje.

## V. Záver

Dôvody, ktoré viedli Súdy k nepreskúmaniu zákonnosti žiadosti podľa zákona o pomoci a podpore v rozsudku analyzovanou v tomto príspevku boli tri. Po prvé, že žalobca žiadal preskúmať žiadosť ako rozhodnutie, ktoré ale nebolo vydané orgánom verejnej správy v rámci správneho konania. Po druhé, žiadosť nemala charakter rozhodnutia vydaného v správnom konaní, nakoľko sa ňou nezakladajú, nemenia a ani nezrušujú oprávnenia a povinnosti fyzických alebo právnických osôb, a ani ňou nemohli byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté. Napokon po tretie, zákon o pomoci a podpore výslovne vylučuje súdny prieskum rozhodnutí v časti zákona kde sa nachádza aj právna úprava predmetnej žiadosti.

Keďže žiadosť o vrátenie poskytnutého príspevku, ktorou poskytovateľ vyzýva prijímateľa na jeho vrátenie podľa zákona o poskytovaní príspevku má v podstate rovnakú povahu ako žiadosť podľa zákona o pomoci a podpore a zároveň sa právna úprava OSP a SSP podstatne nelíši, tak môže podľa nás potenciálny budúci žalobca legitímne očakávať, že jeho žaloba o preskúmanie zákonnosti žiadosti podľa zákona o poskytovaní príspevku bude zamietnutá ako nedôvodná z obdobných dôvodov ako v rozsudku analyzovanom v tomto príspevku.

## *Použitá literatúra:*

1. Ústava č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky
2. Zákon č. 99/1963 Zb. Občianskeho súdneho poriadku
3. Zákon č. 543/2007 Z. z. o pôsobnosti orgánov štátnej správy pri poskytovaní podpory v pôdohospodárstve a rozvoji vidieka

[9] Pozri § 3 ods. 1 písm. b) SSP
[10] „Súdy nepreskúmavajú rozhodnutia správnych orgánov, ktorých preskúmanie vylučujú osobitné zákony."

4. Zákon č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva
5. Zákon č. 292/2014 Z. z. o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov
6. Zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok
7. Rozsudok NS SR sp. zn. 10Sžo/90/2016 zo dňa 25.10.2017

## *Kontaktné údaje autora*

Mgr. Lukáš Jančát
Asistent na katedre ústavného práva a správneho práva
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta
Katedra ústavného práva a správneho práva
Kováčska 26, Košice
Telefón: +421 (55) 234 4175, E-mail: lukas.jancat@upjs.sk

# Ochrana fondov Európskej únie normami trestného práva[1]

# *Protection of European Union funds by criminal law*

**JUDr. Lukáš MICHAĽOV, PhD.**
*Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta*

**ABSTRAKT**

Autor sa v príspevku zaoberá súčasnou trestnoprávnou ochranou finančných prostriedkov plynúcich z Európskej únie do členského štátu tak, aby boli v zásade použité na stanovený účel za dodržania dohodnutých podmienok. Analyzuje hmotnoprávne i procesnoprávne aspekty, okrajovo aj aspekty kriminologické. V závere tiež autor poukazuje na parciálne aplikačné problémy vznikajúce v praxi.

***ABSTRACT***

*In this article author focuses his attention on the current criminal protection of funds coming from the European Union to a Member State, so that they are used for the specified purpose and agreed conditions. Author analyzes substantive and procedural aspects, marginally also criminological aspects. In conclusion, the author also points out partial application problems arising in practice.*

**KĽÚČOVÉ SLOVÁ:**

ochrana, fondy, poškodzovanie, finančné záujmy, Európska únia.

***KEY WORDS:***

*protection, funds, damaging, financial interests, European Union.*

[1] Tento príspevok vznikol s podporou a je výstupom riešenia výskumného projektu Agentúry na podporu výskumu a vývoja v rámci projektu: Privatizácia trestného práva – hmotnoprávne, procesnoprávne, kriminologické a organizačno-technické aspekty; č. APVV-16-0362

## Úvod

Slovenskej republike ako členskému štátu Európskej únie zo svojho členstva v tomto zoskupení nepochybne plynú aj mnohé ekonomické výhody a benefity. Jedným z týchto benefitov je možnosť čerpania finančných prostriedkov z európskych fondov. Za posledné obdobie sa finančné prostriedky plynúce z fondov Európskej únie stali bežnou súčasťou podnikateľského i verejného prostredia. Množstvo projektov v rôznych sférach spoločenského života je realizovaných práve vďaka týmto fondom. Stavajú sa diaľnice, opravujú školy, či revitalizujú sa mestá. Existuje však aj iná rovina a síce ide o prípady, kedy sa z prostriedkami plynúcimi z fondov Európskej únie narába protiprávne, resp. boli získané protiprávne. Je zrejmé, že Európska únia disponuje vlastnými mechanizmami za účelom ochrany týchto prostriedkov, avšak nakoľko sa samotné fondy čerpajú na území členských štátov je nevyhnutné, aby aj samotné členské štáty vyvinuli kontrolné inštitúty a mechanizmy za účelom vyhnutia sa tomu, aby sa prostriedky museli spätne Európskej únii vracať. Tieto inštitúty je v zásade možné rozdeliť medzi inštitúty správneho práva a inštitúty trestného práva. V tomto príspevku sa budem venovať práva tým trestnoprávnym, avšak je potrebné uviesť, že v mnohých prípadoch tieto prostriedky na seba nadväzujú a sú vzájomne späté.

## Základné východiská

Komplexne rieši problematiku systému riadenia a kontroly prostriedkov poskytovaných z fondov Európskej únie a prostriedkov štátneho rozpočtu určených na financovanie spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie a prostriedkov poskytovaných z fondov Európskej únie a prostriedkov štátneho rozpočtu určených na financovanie spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie a oblasť ochrany finančných záujmov Európskej únie zákon č. 528/2008 Z.z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva v znení neskorších predpisov, či zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy v znení neskorších predpisov.

Z úniového práva nemožno opomenúť Dohovor o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev prijatý na základe Aktu rady zo dňa 26. júla 1995, ktorý vstúpil do platnosti dňom 17. októbra 2002. Slovenská republika k tomuto Dohovoru pristúpila v roku 2004 (Oznámenie MZV č. 703/2004 Z. z. o pristúpení k Dohovoru vyhotovenému na základe článku K.3 ZEÚ o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev)[2]. Porušenie nastavených podmienok čerpania vo všeobecnosti môže založiť viacero druhov zodpovedností. Počnúc administratívnoprávnou za priestupok, či správny delikt, až po trestnoprávnu, ktorá je regulovaná zákonom č. 300/2005 Z.z. Trestný zákon (ďalej len „Trestný zákon“).[3] Dohovor o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev pozostáva z trinástich článkov a je založený na princípe, že členský štát má chrániť finančné záujmy spoločenstva rovnako ako vlastné. Členské štáty spoločenstva majú koordinovať svoje postupy zamerané na ochranu finančných záujmov proti podvodu. Pochopenie základných východísk tejto medzinárodnej zmluvy je podstatné z hľadiska pochopenia zmyslu a idey súčasnej trestnoprávnej úpravy.

Dohovor o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev chápe podvodom dotýkajúcim sa finančných záujmov Európskych spoločenstiev

a) v súvislosti s výdavkami každý úmyselný čin alebo opomenutie súvisiace s
– používaním alebo predkladaním nepravých, nesprávnych alebo neúplných výkazov alebo dokumentov, ktoré majú za následok odcudzenie alebo protiprávne zadržanie finančných prostriedkov zo všeobecného rozpočtu Európskych spoločenstiev alebo z rozpočtov spravovaných Európskymi spoločenstvami alebo v ich mene,
– nezverejnením informácií v rozpore s konkrétnou povinnosťou, ktoré má rovnaký účinok,
– nesprávnym použitím týchto finančných prostriedkov na iné účely, ako sú tie, na ktoré boli pôvodne vyčlenené,

[2] KLIMEK, L.: Základy trestného práva Európskej únie. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017
[3] K tomuto bližšie pozri ust. § 261 – 263 Trestného zákona

b) v súvislosti s príjmami každý úmyselný čin alebo opomenutie súvisiace s
– používaním alebo predkladaním nepravých, nesprávnych alebo neúplných výkazov alebo dokumentov, ktoré majú za následok nezákonný úbytok prostriedkov zo všeobecného rozpočtu Európskych spoločenstiev alebo z rozpočtov spravovaných Európskymi spoločenstvami alebo v ich mene,
– nezverejnením informácií v rozpore s konkrétnou povinnosťou, ktoré má rovnaký účinok,
– nesprávnym použitím právoplatne nadobudnutého zisku, ktoré má rovnaký účinok.

Dohovor, okrem iného, stanovuje aj povinnosť postihovať ako trestný čin každé úmyselné vyhotovenie alebo predloženie nepravých, nesprávnych alebo neúplných výkazov alebo dokumentov, s cieľom dopustiť sa činu definovaného v čl. 1. Za uvedené konania dohovor stanovuje povinnosť ukladať účinné, úmerné a odstrašujúce tresty, v závažných prípadoch aj tresty odňatia slobody.[4]

Najnovšou právnou reguláciu európskeho charakteru v tejto oblasti je smernica Európskeho parlamentu a rady (EÚ) 2017/1371 z 5. júla 2017 o boji proti podvodom, ktoré poškodzujú finančné záujmy Únie prostredníctvom trestného práva, ktorá stanovuje medze a limity vnútroštátnej trestnej úpravy v záujme zachovania euro-konformného výkladu.[5]

Smernica o boji proti podvodom, ktoré poškodzujú finančné záujmy Únie prostredníctvom trestného práva stanovuje minimálne pravidlá týkajúce sa vymedzenia trestných činov a sankcií pokiaľ ide o boj proti podvodom a inému protiprávnemu konaniu, ktoré poškodzujú finančné záujmy Únie, s cieľom účinne prispieť k silnejšej ochrane proti trestným činom poškodzujúcim tieto finančné záujmy v súlade s acquis Únie v tejto oblasti. Členské štáty sú povinné priať potrebné opatrenia, aby zabezpečili, že podvod poškodzujúci finančné záujmy Únie predstavuje trestný čin, ak bol spáchaný úmyselne. Na účely tejto smernice podvod poškodzujúci finančné záujmy Únie predstavuje:

a) pokiaľ ide o výdavky nesúvisiace s verejným obstarávaním, akékoľvek konanie alebo opomenutie týkajúce sa:
i) používania alebo predkladania falšovaných, nesprávnych alebo neúplných výkazov alebo dokladov, ktoré majú za následok spreneveru alebo neoprávnené zadržiavanie finančných prostriedkov alebo aktív z rozpočtu Únie alebo z rozpočtov spravovaných Úniou, alebo v jej mene;
ii) neposkytnutia informácií v rozpore s konkrétnou povinnosťou, a to s rovnakým následkom; alebo
iii) zneužitia takýchto finančných prostriedkov alebo aktív na iné účely, než na ktoré boli pôvodne poskytnuté;

b) pokiaľ ide o výdavky súvisiace s verejným obstarávaním, aspoň pokiaľ k nemu došlo v úmysle získať pre páchateľa alebo inú osobu neoprávnený prospech, a to poškodením finančných záujmov Únie, akékoľvek konanie alebo opomenutie týkajúce sa:
i) používania alebo predkladania falšovaných, nesprávnych alebo neúplných výkazov alebo dokladov, ktoré majú za následok spreneveru alebo neoprávnené zadržiavanie finančných prostriedkov alebo aktív z rozpočtu Únie alebo z rozpočtov spravovaných Úniou, alebo v jej mene;
ii) neposkytnutia informácií v rozpore s konkrétnou povinnosťou, a to s rovnakým následkom; alebo
iii) zneužitia takýchto finančných prostriedkov alebo aktív na iné účely, než na ktoré boli pôvodne poskytnuté, ktoré poškodzuje finančné záujmy Únie;

c) pokiaľ ide o iné príjmy, než sú príjmy z vlastných zdrojov založených na DPH uvedené v písmene d), akékoľvek konanie alebo opomenutie týkajúce sa:
i) používania alebo predkladania falšovaných, nesprávnych alebo neúplných výkazov alebo dokladov, ktoré majú za následok protiprávny úbytok zdrojov rozpočtu Únie alebo rozpočtov spravovaných Úniou alebo v jej mene;
ii) neposkytnutia informácií v rozpore s konkrétnou povinnosťou, a to s rovnakým následkom; alebo
iii) zneužitia legálne nadobudnutého prospechu s rovnakým následkom;

[4] IVOR, J. – KLIMEK, L. – ZÁHORA, J.: Trestné právo Európskej únie a jeho vplyv na právny poriadok Slovenskej republiky; 1. vydanie, Žilina. EUROKÓDEX, 2013
[5] MICHAĽOV, L. Poškodený a škoda pri trestnom čine poškodzovanie finančných záujmov európskej únie. In: 2. Košické dni trestného práva : „Poškodený trestným činom a obete trestných činov, možnosti posilňovania ich procesných oprávnení“. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018

d) pokiaľ ide o príjmy z vlastných zdrojov založených na DPH, akékoľvek konanie alebo opomenutie, ku ktorému došlo v rámci cezhraničných podvodných schém, týkajúce sa:
i) používania alebo predkladania falšovaných, nesprávnych alebo neúplných výkazov alebo dokladov týkajúcich sa DPH, ktoré majú za následok úbytok zdrojov rozpočtu Únie;
ii) neposkytnutia informácií týkajúcich sa DPH v rozpore s konkrétnou povinnosťou, a to s rovnakým následkom; alebo
iii) predloženia správnych výkazov týkajúcich sa DPH na účely podvodného zamaskovania nezaplatenia alebo neoprávneného vzniku práv na vrátenie DPH.[6]

Členské štáty sú tiež povinné prijať potrebné opatrenia s cieľom zabezpečiť, aby pranie špinavých peňazí upravené v článku 1 ods. 3 smernice (EÚ) 2015/849 zahŕňajúce majetok pochádzajúci z trestnej činnosti, na ktorú sa vzťahuje táto smernica, predstavovalo trestný čin. Členské štáty sú tiež povinné prijať potrebné opatrenia s cieľom zabezpečiť, aby pasívna aj aktívna korupcia, ak je spáchaná úmyselne, predstavovala trestný čin. Členské štáty sú tiež povinné prijať potrebné opatrenia s cieľom zabezpečiť, aby sprenevera, ak je spáchaná úmyselne, predstavovala trestný čin.

## Hmotnoprávne aspekty

Je potrebné uviesť, že právna úprava v Trestnom zákone je z hľadiska ochrany fondov Európskej únie nevyhnutná. Možnosť prístupu k značným obnosom finančných prostriedkov je mnohokrát aj významný kriminogénny faktor, ktorý determinuje konanie páchateľov trestných činov. Vidina značného profitu motivuje páchateľov k vylákaniu prostriedkov plynúcich z fondov Európskej únie, predražovaniu, resp. k nakladaniu s nimi v rozpore s účelom na ktoré boli poskytnuté, najmä prostredníctvom nenávratného finančného príspevku.

Skutkovú podstatu trestného činu poškodzovania finančných záujmov Európskych spoločenstiev v ust. § 126 až § 126b obsahoval už aj starý Trestný zákon a to s účinnosťou od 01.09.2002. V súčasnosti účinný Trestný zákon zakotvuje tri základné skutkové podstaty trestných činov Poškodzovania finančných záujmov Európskej únie v jeho ust. § 261 – § 263.

Podľa ust. § 261 ods. 1 Trestného zákona, *Kto použije alebo predloží falšovaný, nesprávny alebo neúplný výkaz alebo doklad, alebo neposkytne povinné údaje, alebo použije prostriedky zo všeobecného rozpočtu Európskej únie, z rozpočtu spravovaného Európskou úniou alebo v zastúpení Európskej únie na iný účel, ako boli pôvodne určené, a tým umožní spôsobenie sprenevery alebo protiprávne zadržanie prostriedkov z uvedeného rozpočtu potrestá sa odňatím slobody na 6 mesiacov až 3 roky.*

Podstatou prvej skutkovej podstaty je konanie, ktorým páchateľ použije alebo predloží falšovaný, nesprávny alebo neúplný výkaz alebo doklad, alebo neposkytne povinné údaje, alebo použije prostriedky zo všeobecného rozpočtu Európskych spoločenstiev na iný účel, ako boli pôvodne určené, a tým umožní spôsobenie sprenevery alebo protiprávne zadržanie prostriedkov z uvedeného rozpočtu.

Falšovaným výkazom alebo dokladom je taký, ktorý má vzbudiť zdanie pravého výkazu, alebo dokladu, avšak nie je vydaný osobou, ktorá je na to oprávnená.[7] Teda ide o jeho zhotovenie za účelom vzbudenia dojmu o jeho pravosti. Napríklad sfalšované listiny týkajúce sa stavebnej časti diela a podobne.

Nesprávnym je taký výkaz alebo doklad, ktorý nezodpovedá skutočnostiam, na základe ktorých majú byť poskytnuté prostriedky z Európskej únie, pretože údaje v ňom sú skreslené, prispôsobené požadovaným kritériám.[8] Napríklad subjekt žiadajúci o fondy má záujem zatajiť relevantnú informáciu.

[6] Čl. 3 Smernice o boji proti podvodom, ktoré poškodzujú finančné záujmy Únie prostredníctvom trestného práva
[7] BURDA, E., ČENTÉŠ, J., KOLESÁR, J., ZÁHORA, J. a kol. Trestný zákon. Osobitná časť. Komentár. I. diel. 1. Vydanie. Praha: C.H. Beck, 2012
[8] ČENTÉŠ, J., a kol. Trestný zákon. Veľká komentár. 2. aktualizované vydanie. Bratislava : EUROKÓDEX, 201

Neúplný výkaz alebo doklad je taký dokument, v ktorom žiadateľ prostriedkov z rozpočtu Európskej únie úmyselne neuvedie aj také pravdivé alebo negatívne údaje, ktoré by poskytnutie takýchto prostriedkov spochybňovali.

Neposkytnutie povinných údajov znamená snahu o ich nedeklarovanie voči poskytovateľovi z dôvodu ich nevýhodnosti pri vyhodnocovaní žiadosti o fondy.

K vyššie uvedeným znakom, teda použitiu alebo predloženiu falšovaného, nesprávneho, alebo neúplného výkazu alebo dokladu, neposkytnutiu povinných údajov, resp. použitiu finančných prostriedkov na iný účel sa vyžaduje splnenie ďalšieho z dvoch alternatívnych znakov a to buď, že dôjde k protiprávnemu zadržiavaniu prostriedkov, alebo spôsobeniu sprenevery.

Protiprávnym zadržaním prostriedkov sa má na mysli najmä nevrátenie prostriedkov späť poskytovateľovi, ktorý kontrolou zistí nezrovnalosti pri požadovaní, alebo použití prostriedkov, pričom na vrátanie takýchto prostriedkov preukázateľne ich žiadateľa neúspešne vyzval.[9] Teda k protiprávnemu zadržaniu prostriedkov by mohlo dôjsť vtedy, ak by napríklad poskytovateľ finančných prostriedkov plynúcich z fondov odstúpil od zmluvy a požiadal o ich vrátenie, prípadne by tieto vymáhal, a to všetko na podklade záverov vykonanej kontroly. Pod tento pojem však súdna prax zahŕňa aj prípady, keď danému subjektu nárok na nenávratný finančný príspevok pre napr. predloženie falošných dokladov v skutočnosti nevznikol, tieto prostriedky však pre nezistenie sfalšovania podkladov poskytovateľom boli prijímateľovi poskytnuté, čím ich tento protiprávne zadržiava už od okamihu ich poskytnutia, [10]čo považujem osobne za veľmi sporné avšak súčasná prax orgánov činných v trestnom konaní a súdov vychádza z tejto premisy.

Spôsobenie sprenevery nemožno subsumovať pod trestný čin sprenevery podľa ust. § 213 Trestného zákona, nakoľko finančné prostriedky nie sú zverené, ale sú vlastníctvom prijímateľa. Tento pojem sa vykladá širšie a myslí sa ním podvodné konanie spočívajúce v umožnení odcudzenia alebo protiprávneho zadržania finančných prostriedkov.

Rozhodnou skutočnosťou je to, že pre vznik trestnosti podľa ust. § 261 ods. 1 Trestného zákona sa nevyžaduje vznik škody. Kvalifikované skutkové podstaty so škodou ako kvalifikačným znakom už rátajú, čo sa následne odráža v následných vysokých trestných sadzbách.

Podľa ust. § 262 ods. 1 Trestného zákona, *Kto poruší alebo nesplní povinnosť vyplývajúcu z jeho zamestnania, povolania, postavenia alebo funkcie v riadení alebo kontrole činnosti osôb ním riadených, a tým umožní spáchanie trestného činu podľa § 261 ods. 1 Trestného zákona, potrestá sa odňatím slobody až na dva roky.*

Podstata druhej skutkovej podstaty spočíva alternatívne v úmyselnom porušení povinnosti alebo nesplnení povinnosti vyplývajúcej zo zamestnania, povolania, postavenia alebo funkcie pri kontrole a riadení osôb, ktoré sú vo vzťahu podriadenosti k páchateľovi, a v dôsledku čoho dôjde k spáchaniu trestného činu poškodzovania finančných záujmov Európskej únie podľa ust. § 261 odsek 1 Trestného zákona. Pre trestnú zodpovednosť páchateľa sa vyžaduje príčinná súvislosť medzi úmyselným porušením alebo nesplnením povinnosti kontroly vo vzťahu k podriadeným osobám a spôsobením trestného činu podľa ust. § 261 odsek 1 Trestného zákona. Z praktického hľadiska ide o konanie najmä zamestnancov orgánov verejnej správy, ktorí si neplnia dôsledne svoje kontrolné povinnosti a umožňujú tretím subjektom neoprávnene získať a používať finančné prostriedky z fondov Európskej únie.

Podľa ust. § 263 odsek 1 Trestného zákona, *Kto z nedbanlivosti poškodí finančné záujmy Európskej únie konaním uvedeným v § 261 ods. 1 Trestného zákona, potrestá sa odňatím slobody až na jeden rok.*

Podstata poslednej skutkovej podstaty spočíva v nedbanlivostnom zavinení totožného konania, resp. opomenutia obsiahnutého v ust. § 261 ods. 1 Trestného zákona.

[9] ČENTÉŠ, J., a kol. Trestný zákon. Veľký komentár. 2. aktualizované vydanie. Bratislava : EUROKÓDEX, 2015
[10] ŠANTA, J.: Trestné činy poškodzovania finančných záujmov Európskych spoločenstiev – aktuálne aplikačné problémy; Justičná revue, 68, 2016, č.1

Trestnoprávna ochrana v tejto oblasti však nie je vyčerpaná len systematizovaním ust. §§ 261 – 263 Trestného zákona, ale tiež s ňou nepochybne súvisí aj problematika tzv. subvenčného podvodu podľa ust. § 225 Trestného zákona.

*Kto vyláka od iného dotáciu, subvenciu, príspevok alebo iné plnenie zo štátneho rozpočtu, z rozpočtu verejnoprávnej inštitúcie, rozpočtu štátneho fondu, rozpočtu vyššieho územného celku alebo rozpočtu obce, ktorých poskytnutie alebo použitie je podľa všeobecne záväzného právneho predpisu viazané na podmienky, ktoré nespĺňa, a to tým, že ho uvedie do omylu v otázke ich splnenia, potrestá sa odňatím slobody na jeden rok až päť rokov.*

Bežnou praxou pri financovaní projektov prostredníctvom nenávratných finančných prostriedkov je finančná participácia žiadateľa, prípadne Slovenskej republiky na tom ktorom projekte. Väčšia časť príspevku ide z prostriedkov Európskej únie, menšia časť z prostriedkov štátneho rozpočtu a časť si prijímateľ financuje sám, napríklad v pomere 85% - 10% - 5%. Teda v prípade ak dôjde k naplneniu skutkovej podstaty trestného činu Poškodzovanie finančných záujmov Európskej únie bude poškodeným v intenciách načrtnutej schémy Európska únia ako aj Slovenská republika. Vzhľadom na to, že poškodeným uvedeným konaním je aj štát a došlo by k situácii, že ide o vylákanie dotácie, subvencie, príspevku alebo iného plnenia zo štátneho rozpočtu, z rozpočtu verejnoprávnej inštitúcie, rozpočtu štátneho fondu, rozpočtu vyššieho územného celku alebo rozpočtu obce, ktorých poskytnutie alebo použitie je podľa všeobecne záväzného právneho predpisu viazané na podmienky, ktoré nespĺňa a to tým, že ho uvedie do omylu v otázke ich splnenia, prichádza do úvahy aj kvalifikácia s poukazom na ust. § 225 Trestného zákona, teda ide o Subvenčný podvod. Jednočinný súbeh trestného činu subvenčného podvodu podľa § 225 Trestného zákona a trestného činu poškodzovania finančných záujmov Európskych spoločenstiev podľa § 261 Trestného zákona je možný v zásade preto, že každý z uvedených trestných činov chráni iný objekt. [11]V niektorej staršej odbornej literatúre sa uvádza, že jednočinný súbeh trestných činov poškodzovania finančných záujmov Európskej únie a subvenčného podvodu podľa ust. § 225 ods. 1 Trestného zákona nie je možný, čo už však bolo aplikačnou praxou vyriešené.

### Procesnoprávne aspekty

Typickým procesným špecifikom trestných činov poškodzovania finančných záujmov Európskej únie, ktorý nepochybne súvisí so zvýšeným záujmom štátu v tejto oblasti je pôsobnosť Špecializovaného trestného súdu podľa ust. § 14 písm. m) zákona č. 301/2005 Z.z. Trestný poriadok (ďalej len „Trestný poriadok“). Pôsobnosť tohto súdu sa na trestné činy poškodzovania finančných záujmov Európskej únie vzťahuje bez ohľadu na výšku spôsobenej škody. Na rozdiel od iných trestných činov súvisiacich s poskytnutím, resp. vylákaním plnenia podľa ust. § 14 Trestného poriadku, pri ktorých sa vyžaduje spôsobenie škody alebo získanie prospechu (škoda alebo získaný prospech dosahuje najmenej dvadsaťpäťtisícnásobok malej škody, čo činí 6.650.000,- €) je pôsobnosť Špecializovaného trestného súdu pri trestných činoch podľa ust. § 261 – § 263 Trestného zákona daná bez ohľadu na výšku akejkoľvek škody. Tým si zákonodarca zjavne tento objekt ochrany – finančné záujmy Európskych spoločenstiev, postavil ako prioritu.

Dozor nad dodržiavaním zákonnosti pred začatím trestného stíhania a v prípravnom konaní vykonávajú prokurátori Úradu špeciálnej prokuratúry Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky a vyšetrovanie policajti Prezídia Policajného zboru, Národnej kriminálnej agentúry.

### Štatistické ukazovatele

Z kvantitatívneho hľadiska je potrebné konštatovať, že citované trestné činy podľa ust. § 262 a § 263 Trestného zákona vykazujú v poslednom období v počte stíhaných osôb nulový nápad. V prípade ust. § 261 Trestného zákona sú už štatistiky zaujímavejšie. V poradí, stíhaný, obžalovaný a odsúdený je to nasledovné. V roku 2015 64-44-34, v roku 2016 48-32-34 a v roku 2017 63-42-38. Z hľadiska štruktúry kriminality z celkového počtu kriminality za rok 2017 v celej Slovenskej republike počet stíhaných osôb za trestný

[11] Uznesenie Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 5 Tost 12/2009

čin Poškodzovanie finančných záujmov Európskej únie podľa ust. § 261 Trestného zákona predstavuje len 0,0016%, obžalovaných 0,0015% a odsúdených 0,0014%, čo sú zanedbateľné počty.[12]

### Orgány na Európskej úrovni

**Európska komisia** zriadila za účelom zvýšenia účinnosti boja proti podvodom s finančnými prostriedkami Európskej únie svojím rozhodnutím č. 1999/352/ES z 28. apríla 1999 **Európsky úrad pre boj proti podvodom** (OLAF) so sídlom v Bruseli. OLAF je skratka pochádzajúca z francúzskeho názvu pre Európsky úrad pre boj proti podvodom: „Office européen de lutte anti-fraude". OLAF je nezávislý úrad zodpovedný za vykonávanie vyšetrovaní podvodov, korupcie a iných nezákonných činností, vrátane zneužitia úradnej moci v rámci európskych inštitúcií. Poslaním OLAF je chrániť finančné záujmy Európskej únie a bojovať proti podvodom, korupcii a akejkoľvek ďalšej nelegálnej činnosti vrátane závažných priestupkov v rámci európskych inštitúcií, súvisiacich s čerpaním finančných prostriedkov Európskej únie, ktoré majú finančný dosah. OLAF chráni peniaze európskych daňovníkov tým, že zabezpečuje, aby sa s finančnými prostriedkami Európskej únie riadne hospodárilo, aby Európska únia neprichádzala o príjmy a aby sa európski úradníci správali podľa príslušných pravidiel.[13]

**COCOLAF** je poradný výbor Komisie pre koordináciu boja proti podvodom a predstavuje fórum pre výmenu informácií o všeobecných otázkach, týkajúcich sa ochrany finančných záujmov Európskej únie medzi dotknutými hlavnými partnermi v členských štátoch a komisiou. Vydáva usmernenia pre národné inštitúcie týkajúce sa podvodov a ostatných protiprávnych konaní, ktoré poškodzujú finančné záujmy Európskej únie.

### Parciálne aplikačné problémy

Aj napriek skutočnosti, že škoda nie je obligatórnym znakom základnej skutkovej podstaty trestného činu Poškodzovanie finančných záujmov Európskej únie, samotná škoda a jej výška  je rozhodujúcim kritériom pri posudzovaní závažnosti trestného činu a jednotlivé typy škôd ako kvalifikačných znakov sú premietnuté v kvalifikovaných skutkových podstatách, ktorých následkom je zvýšená trestná sadzba.

Pokiaľ sa zameriame na skutkovú podstatu trestného činu Poškodzovanie finančných záujmov Európskej únie podľa ust. § 261 ods. 1 Trestného zákona, tak v základnej skutkovej podstate ako je uvedené vyššie sa škoda nevyžaduje. V prípade spôsobenia väčšej škody, t.j. škody aspoň 2.660,- € ide už o znak kvalifikovanej skutkovej podstaty s trestnou sadzbou 1–5 rokov, v prípade škody značnej, t.j. najmenej 26.600,- € ide o trestnú sadzbu 3–8 rokov a v prípade škody veľkého rozsahu, t.j. najmenej 133.000,- € ide o zločin so sadzbou 7-12 rokov.

Pokiaľ sa pozrieme na subvenčný podvod súvisiaci aj s nenávratnými finančnými príspevkami, tak v prípade spôsobenia väčšej škody, t.j. škody aspoň 2.660,- € ide už o znak kvalifikovanej skutkovej podstaty s trestnou sadzbou 3–10 rokov, v prípade škody značnej, t.j. najmenej 26.600,- € ide o trestnú sadzbu 5–12 rokov a v prípade škody veľkého rozsahu, t.j. najmenej 133.000,- € ide o obzvlášť závažný zločin so sadzbou 10-15 rokov.

Vzhľadom na skutočnosť, že finančné prostriedky plynúce z európskych fondov najmä vo forme nenávratných finančných príspevkov sú nemalé a mnohokrát ich výška presahuje aj hranicu škody veľkého rozsahu, som toho názoru, že predmetná skutková podstata je neprimerane prísne vyskladaná vzhľadom na to, že pri škode 133.000,- € je dolná hranica trestu odňatia slobody sedem rokov a pri subvenčnom podvode je to dokonca desať rokov. V samotnej aplikácii to má za následok ukladanie drakonických trestov na úrovni násilnej kriminality systematizovanej v I. diely I. hlavy osobitnej časti Trestného zákona, čo nemožno absolútne považovať za primerané. V prípade poškodzovania finančných záujmov Európskej únie by bolo viac žiaduce riešiť ich sankcionovanie iným spôsobom, najmä finančnými sankciami a nie dlhodobým odňatím slobody.

Pomerne zložitou otázkou je tiež to, čo je škodou v prípade spáchania trestného činu Poškodzovanie finančných záujmov Európskej únie a akým spôsobom orgány činné v trestnom konaní výšku škody objektivizujú.

[12] ŠANTA, J. Ochrana a poškodzovanie finančných záujmov Európskej únie. Bratislava. Akadémia Policajného zboru, 2018.
[13] https://www.olaf.vlada.gov.sk/olaf/

Škodou sa v princípe rozumie ujma na majetku alebo reálny úbytok na majetku alebo na právach poškodeného alebo jeho iná ujma, ktorá je v príčinnej súvislosti s trestným činom, bez ohľadu na to, či ide o škodu na veci alebo na právach. Škodou sa na účely tohto zákona rozumie aj získanie prospechu v príčinnej súvislosti s trestným činom.[14] Pokiaľ sa škodou myslí reálny úbytok na majetku, škodou by malo byť to, čo by páchateľ ako príjemca európskych fondov nedostal, resp. by mu na ne nevznikol nárok v prípade, ak by z jeho strany nedošlo k protiprávnemu konaniu. V aplikačnej praxi sa však vyskytujú názory, že za výšku škody je možné v prípade spáchania posudzovať celú výšku poskytnutého príspevku. S týmto názorom možno tiež polemizovať v prípade, ak bol príspevok poskytnutý na istý účel, resp. na viacero aktivít a na tieto aktivity bol aj použitý, ale nie úplne.[15]

Vzhľadom na to, že poskytovanie prostriedkov plynúcich z fondov Európskej únie častokrát nie je priame, ale prostredníctvom štátnych orgánov na to určených, ktoré uzatvárajú s príjemcami zmluvy, na základe ktorých poskytujú finančné prostriedky, som toho názoru, že prvým predpokladom zistenia výšky škody je jej ustálenie na základe riadne vykonanej administratívnej kontroly orgánu poskytujúceho príspevok. Trestnoprávne posudzovanie tohto aspektu by nemalo nahradzovať to administratívnoprávne, ktoré je v tomto prípade to zásadné.

V praxi sa vyskytli aj také názory, že výška škody je predbežnou otázkou s poukazom na ust. § 7 ods. 1 Trestného poriadku, ktorú rieši samostatne orgán činný v trestnom konaní a súd. S takýmto názorom sa nestotožňujem. Riadne objektivizovanie škody a ustálenie jej výšky považujem za nevyhnutné z hľadiska presvedčivej právnej kvalifikácie. Predstavme si tiež situáciu, žeby výška škody bola v administratívnom konaní, ktoré by prebiehalo neskôr vyčíslená v inej výške ako v prebiehajúcom trestnom konaní. Z hľadiska právnej istoty by mohlo byť duplicitné posudzovanie škody nežiaduce a škoda a jej výška by mala byť jasne ustálená ešte pred vznesením obvinenia konkrétnej osobe za konkrétnu právnu kvalifikáciu.

## Záver

Účelom prezentovaného príspevku bolo upriamiť pozornosť na trestnoprávne aspekty ochrany fondov plynúcich z Európskej únie. Je zrejmé, že táto problematika je v súčasnosti vysoko aktuálna. Súčasná trestnoprávna ochrana systematizovaná v Trestnom zákone a Trestnom poriadku má svoje špecifiká. V aplikačnej praxi však vzniká aj veľké množstvo otáznikov a problémov, ktoré by v budúcnosti mali byť legislatívne riešené.

## *Použitá literatúra*

1. BURDA, E., ČENTÉŠ, J., KOLESÁR, J., ZÁHORA, J. a kol. Trestný zákon. Osobitná časť. Komentár. I. diel. 1. Vydanie. Praha: C.H. Beck, 2012, 1608 s.
2. ČENTÉŠ, J., a kol. Trestný zákon. Veľká komentár. 2. aktualizované vydanie. Bratislava: EUROKÓDEX, 2015. 892 s. ISBN 978-80-8155-053-9
3. IVOR, J. – KLIMEK, L. – ZÁHORA, J.: Trestné právo Európskej únie a jeho vplyv na právny poriadok Slovenskej republiky; 1. vydanie, Žilina. EUROKÓDEX, 2013, 888 s. ISBN, 978-80-8155-017-1
4. KLIMEK, L.: Základy trestného práva Európskej únie. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, ISBN 978-80-8168-601-6, 264 strán
5. MICHAĽOV, L. Poškodený a škoda pri trestnom čine poškodzovanie finančných záujmov európskej únie. In: 2. Košické dni trestného práva : "Poškodený trestným činom a obete trestných činov, možnosti posilňovania ich procesných oprávnení". Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018
6. ŠANTA, J.: Trestné činy poškodzovania finančných záujmov Európskych spoločenstiev – aktuálne aplikačné problémy; Justičná revue, 68, 2016, č.1

[14] Ust. § 124 ods. 1 Trestného zákona
[15] MICHAĽOV, L. Poškodený a škoda pri trestnom čine poškodzovanie finančných záujmov európskej únie. In: 2. Košické dni trestného práva : „Poškodený trestným činom a obete trestných činov, možnosti posilňovania ich procesných oprávnení“. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018

7. ŠANTA, J. Ochrana a poškodzovanie finančných záujmov Európskej únie. Bratislava. Akadémia Policajného zboru, 2018.
8. Dohovor o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev prijatý na základe Aktu rady zo dňa 26. júla 1995
9. Smernica Európskeho parlamentu a rady (EÚ) 2017/1371 z 5. júla 2017 o boji proti podvodom, ktoré poškodzujú finančné záujmy Únie prostredníctvom trestného práva
10. www.zakonypreludi.sk
11. https://www.olaf.vlada.gov.sk/olaf/
12. Uznesenie Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 5 Tost 12/2009
13. Zákon č. 528/2008 Z.z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva v znení neskorších predpisov
14. Zákon č. č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy v znení neskorších predpisov
15. Zákon č. 300/2005 Z.z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov
16. Zákon č. 301/2005 Z.z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov

## *Kontaktné údaje autora*

Lukáš Michaľov, JUDr., PhD.
odborný asistent, Katedra trestného práva
Právnická fakulta Univerzity P. J. Šafárika v Košiciach
email: lukas.michalov@upjs.sk
telefón: +421 55 234 4146

# Európska prokuratúra ako orgán ochrany finančných záujmov Európskej únie

## *The European Public Prosecutor's Office as a protection authority of the European Union financial interest*

**Mgr. Zuzana KOŠŤANSKÁ**
*Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta*

**ABSTRAKT**

Autorka sa v predkladanom príspevku venuje Európskej prokuratúre, jej úlohám, štruktúre a ochrane finančných záujmov Európskej únie. Aj napriek skutočnosti, že problematika Európskej prokuratúry je pre slovenskú odbornú verejnosť pomerne nová, má táto idea už dvadsať rokov. Súčasný stav umožňuje, aby trestné činy vo veciach podvodov poškodzujúcich finančné záujmy Európskej únie vyšetrovali a stíhali len vnútroštátne orgány. Príspevok oboznamuje čitateľa so základnými východiskami, s ktorými prichádza nový inštitút Európskej prokuratúry. V závere autorka hodnotí zriadenie Európskej prokuratúry a jej prínos pre spoločnosť.

***ABSTRACT***

*The author deals with the European Public Prosecutor's Office, its tasks, structure and protection of the financial interests of the European Union. Despite the fact that the issue of the European Public Prosecutor's Office is relatively new to the Slovak professional public, this idea has been in existence for twenty years. The current situation allows only national authorities to investigate and prosecute offenses against fraud affecting the financial interests of the European Union. The paper acquaints the reader with the basic starting points of the new European Public Prosecutor's Office. In conclusion, the author evaluates the establishment of the European Public Prosecutor's Office and its contribution to society.*

**KĽÚČOVÉ SLOVÁ:**

Európska prokuratúra, finančné záujmy, Európska únia, posilnená spolupráca.

***KEY WORDS:***

*European Public Prosecutor's Office, financial interests, European Union.*

## Úvod

Kohézna politika alebo politika súdržnosti je dôležitým nástrojom solidarity v rámci Európskej únie. Slúži na znižovanie regionálnych rozdielov s cieľom dosiahnuť vyvážené hospodárstvo, sociálny a regionálny rozvoj. V rámci diskusií o budúcom Viacročnom finančnom rámci EÚ (sedemročný rozpočet EÚ) sa stále častejšie hovorí o problémoch s efektívnosťou a účinnosťou kohéznej politiky. Súčasťou debaty sú aj návrhy Európskej komisie spojiť kohéznu politiku s podmienkami týkajúcimi sa právneho štátu, vrátane európskej prokuratúry, alebo podmienkou účasti na spoločných európskych politikách (napr. migračná politika).

Tieto návrhy sú založené na troch čiastočne nezávislých zisteniach:
1. Európske inštitúcie v priebehu posledných rokov bolestne zistili, že nemajú riadne a účinné nástroje na presadzovanie a vynucovanie rešpektovania európskych základných práv a hodnôt v členských štátoch.
2. Členské štáty sú zároveň od finančných transferov v EÚ veľmi závislé. Čoraz viac sa deje to, že sa ako návrhy na riešenie existujúcich konfliktov spomína pozastavenie financovania z Únie alebo podmienenie prístupu k európskym peniazom rôznymi politickými požiadavkami.
3. Obavy sú aj o efektívnosti a účinnosti kohéznej politiky. V niektorých členských štátoch existujú empirické dôkazy o obrovskej a inštitucionalizovanej korupcii, ktorá zahŕňa zdroje zo štrukturálnych fondov.

Na to, aby sa postihovali páchatelia, ktorí sa dopúšťajú podvodov s fondami je európska prokuratúra nevyhnutná. Preto by účasť na európskej prokuratúre mala byť jednou z hlavných požiadaviek pre krajiny, ktoré využívajú európske fondy.[1]

Peniaze zamerané na zlepšenie blahobytu občanov Európskej únie boli vždy cieľom zločincov a podvodníkov. Rozpočet Európskej únie bol v roku 2017 137,4 miliardy EUR.[2] Zároveň v tom istom roku oznámili členské štáty podvodné nezrovnalosti vo výške 467,1 miliónov EUR.[3] Za rok 2015 členské štáty vykázali zneužitie približne 638 miliónov EUR zo štrukturálnych fondov Európskej únie.[4] Tieto trestné činy často zostávajú nedostatočne vyšetrované a stíhané na vnútroštátnej úrovni z dôvodu nedostatočného vymáhania práva a súdnych zdrojov alebo z dôvodu nedostatočného uprednostňovania ochrany finančných prostriedkov Európskej únie členskými štátmi. Cezhraničné prípady je tiež ťažké vyšetriť a trpia medzerami v justičnej spolupráci. Európska prokuratúra bude nezávislá a decentralizovaná prokuratúra Európskej únie, s právomocou vyšetrovať, stíhať a rozhodovať o trestných činoch proti rozpočtu Únie, ako sú podvody, korupcia alebo vážne cezhraničné podvody s DPH. V súčasnosti môžu iba vnútroštátne orgány vyšetrovať a stíhať podvody proti rozpočtu Únie. Ich právomoci sa však zastavujú na štátnych hraniciach. Existujúce orgány Európskej únie, ako je Eurojust, Europol a Európsky úrad pre boj proti podvodom (OLAF), nemajú potrebné právomoci na vykonávanie trestných vyšetrovaní a stíhaní.

V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že účelom zriadenia Európskej prokuratúry je ochrana finančných záujmov Európskej únie, to znamená aj záujmov Slovenskej republiky ako jej členského štátu, fyzických osôb a právnických osôb na jej území trestným stíhaním páchateľov trestných činov poškodzujúcich finančné záujmy Európskej únie (čl. 22 ods. 1 nariadenia (EÚ) 2017/1939), vrátane závažných cezhraničných podvodov proti spoločnému systému DPH, čo bude mať pozitívny vplyv na kvalitu podnikateľského prostredia a hospodársku súťaž, pričom je nevyhnutné, aby Európskej prokuratúre pri plnení jej úloh napomáhala prokuratúra Slovenskej republiky aktívne.

Dňa 31. októbra 2017 bolo v Úradnom vestníku Európskej únie uverejnené Nariadenie Rady (EÚ) 2017/1939, ktorým sa vykonáva posilnená spolupráca na účely zriadenia Európskej prokuratúry.[5] Toto nariadenie bolo prijaté Radou pre spravodlivosť a vnútorné veci 12. októbra 2017, pričom k nadobudnutiu účinnosti došlo 20. novembra 2017.[6] Cieľom tohto nariadenia je zriadenie Európskej prokuratúry prostredníctvom posilnenej spolupráce[7] ako nezávislého orgánu Únie, ktorého úlohou je zabezpečiť vyšetrovanie a efektívnejšie trestné stíhanie páchateľov a spolupáchateľov trestných činov, ktoré poškodzujú finančné

[1] https://euractiv.sk/section/ekonomika-a-euro/opinion/cim-podmienit-cerpanie-eurofondov/
[2] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/dg_justice_eppo_infographic_a4_en_v05_lr.pdf
[3] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0553&from=EN
[4] https://www.consilium.europa.eu/sk/policies/eppo/
[5] European Public Prosecutor's office, EPPO.
[6] Úradný vestník Európskej únie, L 283/1.
[7] Posilnená spolupráca je postup, v rámci ktorého sa minimálne deväť členských štátov dohodne konať a nadviazať úzku spoluprácu v konkrétnej oblasti.

záujmy Únie definované v smernici Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/1371 z 5. júla 2017 o boji proti podvodom, ktoré poškodzujú finančné záujmy Únie, prostredníctvom trestného práva, a právomoc podať obžalobu. Toto nariadenie je priamo uplatniteľné a nevyžaduje transpozíciu do vnútroštátneho právneho poriadku, napriek tomu je potrebné pripraviť právne prostredie na Slovensku. Väčšina legislatívnych zmien súvisiaca s implementáciou Európskej prokuratúry sa predpokladá až v roku 2020. Oprávnenie zriadiť Európsku prokuratúru vyplýva z článku 86 Zmluvy o fungovaní Európskej únie *„S cieľom bojovať proti trestnej činnosti, ktorá poškodzuje finančné záujmy Únie, môže Rada v súlade s mimoriadnym legislatívnym postupom prostredníctvom nariadení vytvoriť z Eurojustu Európsku prokuratúru.“* K zriadeniu Európskej prokuratúry došlo prostredníctvom posilnenej spolupráce v zmysle čl. 86 ods. 1 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, pretože sa nepodarilo dosiahnuť jednomyseľnú dohodu všetkých členských štátov Európskej únie.

Od nadobudnutia účinnosti nariadenia sa na činnosti Európskej prokuratúry podieľa 22 členských štátov[8] z 28 (resp. po brexite z 27) členských krajín, vrátane Slovenska. Medzi posledné členské štáty, ktoré sa zapojili do činnosti Európskej prokuratúry patrí od 1. augusta 2018 Holandsko. Komisia 7. augusta 2018 potvrdila, že Malta sa stala 22. členským štátom, ktorý sa zapojil do činnosti Európskej prokuratúry. V súlade s článkom 328 ods. 1 ZFEÚ je posilnená spolupráca pri nadviazaní otvorená všetkým členským štátom Európskej únie.[9]

Začiatok fungovania Európskej prokuratúry sa určí rozhodnutím Komisie na návrh hlavného európskeho prokurátora, pričom začiatok plnenia úloh sa odhaduje na koniec roka 2020.[10]

## Úlohy Európskej prokuratúry

Európska prokuratúra bude vysokošpecializovaným a nezávislým orgánom Európskej únie. Úlohou Európskej prokuratúry bude vyšetrovať, trestne stíhať a postaviť pred súd páchateľov trestných činov poškodzujúcich rozpočet Európskej únie, akými sú podvody, korupcia alebo cezhraničné podvody v oblasti dane z pridanej hodnoty presahujúce sumu 10 miliónov eur.[11] Európska prokuratúra bude svoju právomoc uplatňovať v prípade trestných činov poškodzujúcich rozpočet Únie vymedzených v smernici o boji proti podvodom, ktoré poškodzujú finančné záujmy Únie, prostredníctvom trestného práva. Zároveň bude v pôsobnosti Európskej prokuratúry vyšetrovať podvody týkajúce sa finančných prostriedkov Európskej únie presahujúcich 10 000 eur.

Prokurátori Európskej prokuratúry budú viesť a riadiť vyšetrovania koordinovaným spôsobom vo všetkých zúčastnených členských štátoch, zabezpečovať rýchlu výmenu informácií, zaisťovať efektívne a koordinované vyšetrovanie, rýchle zmrazenie aktív alebo zhabanie majetku a ak to bude potrebné požadovať zadržanie podozrivých páchateľov.

Pri plnení svojich úloh bude Európska prokuratúra spolupracovať s členskými štátmi a zhromažďovať informácie v oblastiach, akými sú analýza trestnej činnosti, účtovníctvo, dane alebo informačné technológie. Týmto postupom sa predíde časovo náročnej a zložitej ad hoc spolupráce medzi rozličnými vnútroštátnymi orgánmi v konkrétnych prípadoch, ktoré pri súčasnom stave predstavujú veľký problém, pretože práve tieto prekážky bránia v dôslednom vyšetrení a potrestaní trestných činov.

Nariadenie okrem pozitívneho vymedzenia právomoci Európskej prokuratúry upravuje aj negatívne vymedzenie v článku 22 ods. 4, v zmysle ktorého do právomoci Európskej prokuratúry nepatria trestné činy, ktoré sa týkajú vnútroštátnych priamych daní vrátane trestných činov, ktoré sú s nimi neoddeliteľne spojené.

## Smernica PIF

Do 6. júla 2019 mali členské štáty prijať a uverejniť zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu so smernicou (EÚ) 2017/1371 o boji proti podvodom, ktoré poškodzujú finančné záujmy Únie, prostredníctvom trestného práva („smernica PIF“). Nové pravidlá zvýšia úroveň

[8] Belgicko, Bulharsko, Cyprus, Česká republika, Estónsko, Fínsko, Francúzsko, Grécko, Chorvátsko, Litva, Lotyšsko, Luxembursko, Nemecko, Portugalsko, Rakúsko, Rumunsko, Slovensko, Slovinsko, Španielsko, Taliansko.
[9] Bod (9), Nariadenie Rady (EÚ) 2017/1939 z 12. októbra 2017, ktorým sa vykonáva posilnená spolupráca na účely zriadenia Európskej prokuratúry.
[10] http://publications.europa.eu/code/sk/sk-390500.htm
[11] https://europskenoviny.sk/2018/08/11/europska-prokuratura-ake-budu-jej-klucove-funkcie/

ochrany rozpočtu EÚ harmonizáciou definícií, sankcií a premlčacích lehôt trestných činov poškodzujúcich finančné záujmy Únie. Smernica nie je len nevyhnutným nástrojom na harmonizáciu trestného práva členských štátov v oblasti trestných činov proti rozpočtu Únie, ale predstavuje aj základ pre budúcu Európsku prokuratúru, ktorá bude vyšetrovať, stíhať a vymáhať trestné činy v praxi.[12]

Európska prokuratúra bude prvou nadnárodnou prokuratúrou. Bude vyšetrovať a stíhať podvody a iné trestné činy ovplyvňujúce finančné záujmy EÚ (takzvané trestné činy „PIF", ako sú definované v smernici (EÚ) 2017/1371).

Týmito trestnými činmi sú
a) podvody súvisiace s výdavkami a príjmami,
b) podvody proti spoločnému systému DPH, ak sa týkajú územia dvoch alebo viacerých členských štátov a spôsobujú celkovú škodu najmenej 10 miliónov EUR,
c) pranie špinavých peňazí z majetku pochádzajúceho z trestnej činnosti z rozpočtu EÚ,
d) aktívna a pasívna korupcia alebo sprenevera, ktorá poškodzuje alebo môže poškodiť finančné záujmy Únie,
e) účasť v zločineckej organizácii, ak je jej činnosť zameraná na páchanie trestných činov proti rozpočtu EÚ.

Európska prokuratúra môže tiež vyšetrovať a stíhať každú ďalšiu nezákonnú činnosť, ktorá je „neoddeliteľne spojená" s trestným činom proti rozpočtu EÚ. Patria sem trestné činy, ktorých cieľom je zabezpečiť materiálne alebo právne prostriedky na spáchanie trestného činu PIF (napr. falšovanie) alebo na zabezpečenie zisku alebo produktu zo spáchaného trestného činu PIF za predpokladu, že vedľajší trestný čin je menej závažný, z hľadiska sankcií, ako trestný čin PIF. Ak je to vážnejšie, zostane spravidla v právomoci vnútroštátnych prokuratúr. Európska prokuratúra sa tiež zdrží výkonu svojej právomoci, ak škoda v rozpočte Únie nepresiahne škodu spôsobenú inej obeti (napr. rozpočty členských štátov).

Európska prokuratúra môže vyšetrovať akýkoľvek podvod, ktorý sa týka fondov EÚ, napríklad podvod regionálnych fondov, fondov spoločnej poľnohospodárskej politiky atď. Medzi ne patrí aj zneužívanie výberových konaní. Európska prokuratúra bude tiež schopná vyšetriť zložité prípady podvodov s kolotočmi v oblasti DPH.

## Štruktúra Európskej prokuratúry

Hlavnou úlohou organizačnej štruktúry Európskej prokuratúry je zabezpečiť rýchle a efektívne rozhodovanie pri vedení vyšetrovaní a stíhaní trestných činov bez ohľadu na to, či k porušeniu právnych predpisov došlo na území jedného alebo niekoľkých členských štátov. V štruktúre Európskej prokuratúry majú mať zastúpenie všetky vnútroštátne právne systémy a tradície zúčastnených členských štátov tak, aby vyšetrovanie a trestné stíhanie viedli prokurátori so znalosťami jednotlivých právnych systémov v zásade vo svojich členských štátoch.[13]

Zároveň má organizačná štruktúra a vnútorný rozhodovací proces umožniť ústrediu monitorovať a riadiť všetky vyšetrovania a stíhania, ktoré vedú delegovaní prokurátori, ako aj vykonávať nad nimi dozor, a tým sa má zabezpečiť konzistentnosť Európskej prokuratúry v jej činnostiach, a tým rovnocenná ochrana finančných záujmov Únie.[14]

Na tento účel je Európska prokuratúra nedeliteľným orgánom Európskej únie pôsobiacim ako jediný úrad s decentralizovanou štruktúrou. Európska prokuratúra bude fungovať na dvoch úrovniach. Prvá úroveň bude ústredná, ktorej sídlom bude Luxemburg a bude pozostávať z kolégia, stálych komôr, hlavného európskeho prokurátora, zástupcov hlavného európskeho prokurátora, európskych prokurátorov a administratívneho riaditeľa.[15] Decentralizovaná úroveň bude pozostávať z európskych delegovaných prokurátorov

[12] https://ec.europa.eu/info/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/european-public-prosecutors-office_sk
[13] Bod (20), Nariadenie Rady (EÚ) 2017/1939 z 12. októbra 2017, ktorým sa vykonáva posilnená spolupráca na účely zriadenia Európskej prokuratúry.
[14] Bod (22), Nariadenie Rady (EÚ) 2017/1939 z 12. októbra 2017, ktorým sa vykonáva posilnená spolupráca na účely zriadenia Európskej prokuratúry.
[15] Článok 8 odsek 3, Nariadenie Rady (EÚ) 2017/1939 z 12. októbra 2017, ktorým sa vykonáva posilnená spolupráca na účely zriadenia Európskej prokuratúry.

nachádzajúcich sa v jednotlivých členských štátoch, ktorých úlohou bude vyšetrovať a stíhať trestné činy v ich členských štátoch.[16] Dohľad nad ich činnosťou bude vykonávať ústredná úroveň.[17]

Ústrediu a európskym delegovaným prokurátorom pomáhajú pri plnení ich povinností zamestnanci Európskej prokuratúry.[18]

## Záver

Súčasný stav umožňuje, aby trestné činy vo veciach podvodov poškodzujúcich finančné záujmy Európskej únie vyšetrovali a stíhali len vnútroštátne orgány. Práve preto pokladáme zriadenie Európskej prokuratúry za významný prínos pri vyšetrovaní a stíhaní týchto trestných činov, keďže stále častejšie pozorujeme, najmä v krajinách strednej a východnej Európy, podvody s DPH ako aj podvody s eurofondmi, ktorých vyšetrovanie a stíhanie bude patriť do pôsobnosti Európskej prokuratúry. Veríme, že práve prostredníctvom Európskej prokuratúry sa dosiahne spravodlivé potrestanie páchateľov trestných činov, ktoré poškodzujú finančné záujmy Európskej únie a zároveň dôjde k efektívnejšiemu vymáhaniu spreneverených peňazí. Tieto peniaze by mohli byť použité na vytváranie nových pracovných miest, posilnenie ekonomiky, zvýšenie kvality poľnohospodárstva, posilnenie oblastí zasiahnutých priemyselným poklesom, budovanie solidarity, vedenie výskumu, riešenie migračnej krízy a pomáhanie mladým ľuďom. Zriadením Európskej prokuratúry sa dosiahne konzistentnejšia a účinnejšia politika stíhania trestných činov proti rozpočtu Únie, zvýši sa počet trestných stíhaní, zvýši sa počet odsúdených, ktorí svojou trestnou činnosťou poškodzujú finančné záujmy Únie, získa sa viac peňazí späť do rozpočtu Európskej únie, viac peňazí bude smerovať do Európy a tým sa zvýši aj dôvera občanov v Európsku úniu, keďže posledné roky môžeme sledovať narastajúci euroskepticizmus medzi občanmi Únie. Tieto podvodné činnosti majú priamy vplyv na každodenný život ľudí, zvyšujú neistotu medzi občanmi, spôsobujú vážne škody mnohým hospodárskym subjektom a podnikom a v konečnom dôsledku podkopávajú dôveryhodnosť Únie ako takej.

## *Použitá literatúra*

1. Zákon č. 286/2018 o výbere kandidátov na funkciu európskeho prokurátora a európskeho delegovaného prokurátora v Európskej prokuratúre.
2. Zmluva o fungovaní Európskej únie.
3. Úradný vestník Európskej únie, L 283/1.
4. Nariadenie Rady (EÚ) 2017/1939 z 12. októbra 2017, ktorým sa vykonáva posilnená spolupráca na účely zriadenia Európskej prokuratúry.
5. Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/1271 z 5. júla 2017 o boji proti podvodom poškodzujúcim finančné záujmy Únie prostredníctvom trestného práva.
6. The European Public Prosecutor's Office. Protecting taxpayers against fraud and corruption. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019. s. 12. ISBN 978-92-76-01422-5.
7. Organizačná štruktúra Európskej únie: úradné názvy a poradie. In publications.europa.eu [online]. 11. február 2019. [12.02.2019]. Dostupné na internete: <http://publications.europa.eu/code/sk/sk-390500.htm>
8. Európska prokuratúra: Aké budú jej kľúčové funkcie?. In europskenoviny.sk [online]. 11. august 2018 [01.02.2019]. Dostupné na internete: <https://europskenoviny.sk/2018/08/11/europska-prokuratura-ake-budu-jej-klucove-funkcie/>
9. NR SR: Kandidátov pre Európsku prokuratúru má vyberať Generálna prokuratúra SR. In nrsr.sk [online]. 19. jún 2018 [01.02.2019]. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=udalosti/udalost&MasterID=54682>
10. Výberové konanie na funkciu európskeho prokurátora za Slovenskú republiku v Európskej prokuratúre.

[16] Článok 8 odsek 4, Nariadenie Rady (EÚ) 2017/1939 z 12. októbra 2017, ktorým sa vykonáva posilnená spolupráca na účely zriadenia Európskej prokuratúry.
[17] Článok 8 odsek 2, Nariadenie Rady (EÚ) 2017/1939 z 12. októbra 2017, ktorým sa vykonáva posilnená spolupráca na účely zriadenia Európskej prokuratúry.
[18] Článok 8 odsek 5, Nariadenie Rady (EÚ) 2017/1939 z 12. októbra 2017, ktorým sa vykonáva posilnená spolupráca na účely zriadenia Európskej prokuratúry.

In najpravo.sk [online]. 30. január 2019 [12.02.2019]. Dostupné na internete: <https://www.najpravo.sk/clanky/vyberove-konanie-na-funkciu-europskeho-prokuratora-za-slovensku-republiku-v-europskej-prokurature.html>
11. The European Public Prosecutor's Office. In ec.europa.eu [online]. 2019 [20.01.2020]. Dostupné na internete: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/dg_justice_eppo_infographic_a4_en_v05_lr.pdf>
12. Protecting taxpayers against fraud and corruption. In ec.europa.eu [online]. 2019 [22.01.2020]. Dostupné na internete: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/eppo_factsheet_en.pdf>
13. Čím podmieniť čerpanie eurofondov?. In euractiv.sk [online]. 16. apríl 2018 [15.01.2020]. Dostupné na internete: <https://euractiv.sk/section/ekonomika-a-euro/opinion/cim-podmienit-cerpanie-eurofondov/>
14. Správa Komisie Európskemu parlamentu a Rade. In eur-lex.europa.eu [online]. 03. september 2018 [22.01.2020]. Dostupné na internete: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0553&from=EN>
15. Európska prokuratúra. In consilium.europa.eu [online]. 16. január 2020 [22.01.2020]. Dostupné na internete: <https://www.consilium.europa.eu/sk/policies/eppo/>
16. European Public Prosecutor's Office. In ec.europa.eu [online]. [21.01.2020]. Dostupné na internete: <https://ec.europa.eu/info/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/european-public-prosecutors-office_sk>

## *Kontaktné údaje autora*

Mgr. Zuzana Košťanská
interná doktorandka, Katedra ústavného práva a správneho práva
Právnická fakulta Univerzity P.J. Šafárika v Košiciach
email: zuzana.kostanska@student.upjs.sk
telefón: +421 55 234 4174

# Strategické riadenie a plánovanie, Vízia a stratégia rozvoja SR do roku 2030

## *Strategic Management and Planning, Vision and Development Strategy of the Slovak Republic until 2030*

**Ing. Kvetoslav KMEC**
*riaditeľ odboru strategického plánovania,*
*Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu*

Slovenská republika má za sebou úspešné štvrťstoročie svojej existencie. Stala sa uznávanou súčasťou spoločenstva krajín západnej demokracie a vyspelých ekonomík, o čom svedčí naše členstvo v Európskej únii, Schengenskom priestore, menovej únii, OECD a NATO a je aj aktívnym členom OSN.

Byť členmi tohto spoločenstva však znamená nielen otvorenie nových možností pre rozvoj a kvalitu života obyvateľov. Znamená to aj nové výzvy vyplývajúce z potreby zaistiť našu konkurencieschopnosť v globalizujúcom sa svete, pracovať na efektívnejšom a lepšom napĺňaní potrieb občanov, a zároveň spoločne s ostatnými štátmi tohto spoločenstva **účinne čeliť problémom a výzvam** vyplývajúcim z globálnych zmien. K ním patria zmena klímy, mobilita a migrácia, rastúca globalizácia, dynamika a nestabilita svetovej ekonomiky, prudký rozvoj umelej inteligencie, prehlbujúce sa rozdiely medzi bohatými a chudobnými vrstvami obyvateľstva, nárast extrémizmu a nárast nedôvery k demokratickým inštitúciám v dôsledku stupňujúcej sa infantilizácie obyvateľstva. Patriť do spoločenstva vyspelých ekonomík a demokracií znamená aj identifikovať svoje vnútorné potenciály a limity, jasne sa k nim postaviť a využiť všetky svoje kapacity na ich zhodnotenie a riešenie. Toto v súčasnom komplexnom a dynamicky sa meniacom svete vyžaduje integrovaný prístup, flexibilitu a zároveň jasné nasmerovanie na priority a ciele. Preto **Slovensko potrebuje novú víziu** a stratégiu rozvoja.

Vízia a stratégia rozvoja SR do roku vychádza z **Agendy 2030 OSN a jej cieľov udržateľného rozvoja**. **V transparentnom** participatívnom procese si Slovenská republika určila **6 národných priorít implementácie Agendy 2030**, ktoré schválila vláda SR v roku 2018:

- vzdelanie pre dôstojný život,
- smerovanie k znalostnej a environmentálne udržateľnej ekonomike pri demografických zmenách a meniacom sa globálnom prostredí,
- znižovanie chudoby a sociálna inklúzia,
- udržateľné sídla, regióny a krajina v kontexte zmeny klímy,
- právny štát, demokracia a bezpečnosť,
- dobré zdravie.

Zároveň **Víza a stratégia vychádza z participatívneho procesu definovania priorít Národnej stratégie regionálneho a územného rozvoja SR do roku 2030:**

- udržateľná konkurencieschopná, environmentálne a inovačne orientovaná ekonomika regiónov,
- zvýšenie kvality života a využitie prírodného a ľudského kapitálu,
- harmonizácia regionálneho a územného rozvoja.

Vzhľadom na to, že kľúčové problémy a priority identifikované v participatívnom procese tvorby národných priorít implementácie Agendy 2030 a v analýze regionálneho rozvoja preukázali vysokú obsahovú zhodu, a zároveň vzhľadom na už teraz privysoký počet strategických materiálov, sa vláda SR rozhodla zlúčiť obe vyššie menované paralelné prúdy práce a vytvoriť Víziu a stratégiu rozvoja SR do roku 2030.

Vízia a stratégia bola tvorená participatívne tak, aby to bol dokument, na ktorom sa zhodnú všetky zložky spoločnosti. V podstate pozostáva z dvoch častí: systémovej a programovej, ktorá obsahuje štyri integrované rozvojové programy.

Systémová časť zavádza integrované **strategické riadenie a plánovanie** na všetkých úrovniach verejnej správy. Týmto výrazne prispieva k **obmedzeniu** negatívnych vplyvov **politického cyklu** a k **zabezpečeniu kontinuity realizácie** strategických programov a projektov v SR. Podstatou systémových zmien je v súlade s odporúčaniami OECD zavedenie nadrezortného riadenia na úrovni ústredných orgánov štátnej správy. Zmyslom je zabezpečiť vzájomnú previazanosť strategických dokumentov jednotlivých rezortov na princípe udržateľného rozvoja a národných priorít Agendy 2030. Zároveň, ale Slovenská republika ide ešte ďalej a prepája aj ústrednú úroveň s regionálnou. Preto Vízia a stratégia rozvoja Slovenska do roku 2030“ bude plniť aj funkciu Národnej stratégie regionálneho rozvoja, čím sa zabezpečí implementácia cieľov udržateľného rozvoja Agendy 2030 aj na regionálnej a miestnej úrovni. Iba takýto integrovaný prístup, vysoko oceňovaný OECD, môže úspešne čeliť vyššie uvedeným globálnym výzvam, ktoré sú v dnešných časoch už vlastne domácimi výzvami.

Integrovanými rozvojovými programami Vízie a stratégie sú:
- Ochrana a rozvoj prírodných, ľudských a kultúrnych zdrojov;
- Inovačné a udržateľné hospodárstvo;
- Dobré zdravie a kvalitný život pre všetkých;
- Viacúrovňové riadenie bližšie k občanom.

Cieľom je zabezpečiť rovnováhu medzi zdrojmi a cieľmi pri rešpektovaní kľúčovej myšlienky: Rast HDP nemá byť kľúčovým ukazovateľom rozvoja spoločnosti, tým má byť kvalita života občanov. **Občan musí byť v centre všetkých verejných politík**.

Úspešná implementácia integrovanej stratégie nie je možná bez odklonu od tradičného spôsobu implementácie politík vo forme množstva izolovaných opatrení a projektov na danom území, bez ich vzájomnej previazanosti a synergie. Základom investičnej stratégie SR pre nasledujúce obdobie bude preferencia **strategických projektových balíčkov**, integrujúcich v sebe veľké projekty nadradenej infraštruktúry a menšie projekty regionálneho rozvoja na základe vecných/problémových a územných súvislostí.

# Opatrenia na zníženie administratívnej záťaže v podmienkach OP Ľudské zdroje

# *Measures to reduce the administrative burden in the conditions of the OP Human Resources*

**JUDr. Juraj LUCÁK**
*vedúci oddelenia metodiky, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR*

V rámci operačného programu Ľudské zdroje (OP ĽZ) existuje administratívne zaťaženie prijímateľov, ktoré si riadiaci orgán (RO) pre OP ĽZ uvedomuje a aktívne vykonáva opatrenia na jeho zníženie. V prvej časti sa podelíme s úspechmi a pozitívnymi krokmi RO, ale spomenieme aj pretrvávajúce nedostatky. Prezentované informácie sa týkajú najmä prioritných osí 2, 3 a 4. V druhej časti uvedieme niekoľko informácií k vybraným právnym aspektom zjednodušeného vykazovania výdavkov (ZVV).

Hlavným prvkom zníženia administratívnej záťaže je zavedenie ZVV. Ide o alternatívny spôsob preukazovania oprávnenosti výdavkov, pričom sa nepredkladajú účtovné doklady, ale oprávnenosť sa odvodzuje od skutočností nastavených v metodike. Môžu mať procesný charakter alebo byť zamerané na výstupy a výsledky. Inú formu zjednodušenia predstavujú tzv. sumarizačné hárky. Na rozdiel od ZVV ide o reálne vykazovanie výdavkov, zjednodušenie spočíva v agregovaní údajov na účely administratívnej finančnej kontroly.

Medzi ďalšie spôsoby ako uľahčiť prijímateľom, resp. žiadateľom ich postavenie a komunikáciu, patrí elektronické predkladanie dokumentov a overovanie v registroch. Súvisí to s požiadavkou Európskej komisie na e-Kohéziu a s vykonávaním zákona o e-Governmente. Elektronické predkladanie dokumentov sa týka fázy konania o žiadosti o poskytnutie nenávratného finančného príspevku a taktiež fázy implementácie, najmä dokumentov - príloh k žiadostiam o platbu. Overovanie deklarovaných skutočností vo verejných registroch sa týka fázy konania o žiadosti o poskytnutie nenávratného finančného príspevku a odbremeňuje žiadateľov od predkladania informácií, ktorými orgány verejnej moci už disponujú. Tieto posledné dve opatrenia sú vykonávané riadiacim orgánom, ale centrálne sú zastrešené Úradom podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu.

Z oblastí, ktoré zatiaľ nie sú uspokojivo doriešené, možno spomenúť pracovné výkazy. Vyznačujú sa požiadavkou na ich detailné vypisovanie, ktorá však bola vyvolaná zisteniami kontrolných orgánov ohľadom prekrývania sa výdavkov. Možným riešením by bolo zavedenie elektronických pracovných výkazov, na ktorých sa v OP ĽZ pracuje, pričom plnú efektivitu by dosiahli, ak by boli vypĺňané naprieč všetkými operačnými programami.

Ďalšou oblasťou, ktorú je potrebné neustále zlepšovať, je komunikácia so žiadateľmi/prijímateľmi. Napriek existencii okrúhlych stolov pred výzvou, infoseminárov pre žiadateľov po vyhlásení výzvy a stretnutí s prijímateľmi počas implementácie, vnímame potrebu komplexnejšie a detailnejšie informovať žiadateľov/prijímateľov o jednotlivých podmienkach výzvy, ako aj o iných špecifických témach a nejasných otázok. Momentálne pracujeme hlavne na jednotnom usmerňovaní prijímateľov zo strany projektových manažérov a včasnom preplácaní finančných prostriedkov.

Napokon, v súčasnom programovom období sa nepodarilo naplno uplatniť výsledkovo orientovaný prístup. Zo strany Európskej komisie ide o preferovaný typ nastavenia vzťahu medzi výdavkami a cieľmi projektu a v programovom období 2021 – 2027 bude na neho kladený ešte väčší dôraz. Svedčí o tom aj nový spôsob financovania v návrhu legislatívy EÚ.

Druhá časť prezentácie je venovaná problematike ZVV.

**• základné typy**

Medzi základné typy ZVV patrí štandardná stupnica jednotkových nákladov, paušálne financovanie a jednorazová platba. Štandardná stupnica jednotkových nákladov predstavuje spôsob, kde je ohodnotená určitá jednotka a podľa počtu dosiahnutých opakovaní je potom vyplatená výsledná suma. Paušálne financovanie znamená, že určitá kategória výdavkov je určená percentom z danej základne. Jednorazová platba sa zatiaľ v rámci OP ĽZ neuplatňuje, ale predstavuje ohodnotený výsledok, kde platba prebehne po jeho úspešnom dosiahnutí.

**• delegovaný akt**

Ide o Delegované nariadenie Komisie (EÚ) č. 2195/2015, v ktorom Európska komisia schvaľuje jednotlivým členským štátom rôzne typy ZVV. Napriek zdĺhavému procesu schvaľovania nespornú výhodu predstavuje vyššia miera právnej istoty, kde pri výkone auditu už nebude Európska komisia posudzovať metodiku, ale len reálnu aplikáciu ZVV. V nariadení sa zároveň nachádzajú ZVV na úrovni EÚ. V prípade schválenia ZVV v delegovanom akte si členský štát môže na národnej úrovni uplatniť „vlastné účtovné postupy", teda použiť ako spôsob financovania dané ZVV, iné ZVV alebo reálne vykazovanie. Bohužiaľ, kvôli absencii potrebných úprav a ustanovení v Systéme finančného riadenia štrukturálnych fondov, Kohézneho fondu a Európskeho námorného a rybárskeho fondu na programové obdobie 2014 – 2020, ako aj v informačnom systéme ITMS2014+ v gestorstve Centrálneho koordinačného orgánu, takéto rozdielne financovanie nie je možné v podmienkach Slovenska uplatniť. Do budúcna preto dúfame, že národné systémy budú reflektovať všetky možnosti vyplývajúce z legislatívy EÚ.

**• rozdiely SK legislatíva/ZVV**

Tento aspekt spočíva v možnom odlišnom nastavení podmienok oprávnenosti v porovnaní s národnou legislatívou. Neznamená to nedodržanie prípadných obligatórnych požiadaviek zo zákona, ale skôr neuplatnenie všetkých možných nárokov alebo podmienok v závislosti od logiky a odôvodnenia jednotlivých prvkov nastavenej metodiky (v prípade štandardnej stupnice jednotkových nákladov). Preto je potrebné si uvedomiť, že metodika štandardnej stupnice jednotkových nákladov v súlade s § 16a zákona č. 292/2014 Z. z. predstavuje osobitný rámec podmienok oprávnenosti v spojitosti s § 17 ods. 3 písm. c) daného zákona.

**• úpravy**

ZVV ako súčasť podmienok oprávnenosti výdavkov musí byť známe a vypracované už v čase vyhlásenia výzvy. Vzhľadom na ustanovenie § 17 ods. 6 zákona č. 292/2014 Z. z. je ZVV pomerne rigidné a nemožno ho v priebehu implementácie meniť. Výnimku predstavujú vopred predvídané zmeny, ktoré sú dostatočne a určito vyjadrené v ZVV, t. j. umožňujú následnú úpravu na základe objektívnych skutočností. Na základe vlastných skúseností z praxe venujeme zvýšenú pozornosť formuláciám ustanovení ZVV, ktoré by v budúcnosti mohli obmedzovať jej bezproblémovú aplikáciu s ohľadom na požiadavky prijímateľov. Ako príklad môžeme spomenúť pomerne výrazné zvyšovanie minimálnej mzdy v ostatných rokoch. V prípade projektov, kde boli jednotkové ceny nastavené podľa minimálnej mzdy, to spôsobovalo tlaky na rozpočet a financovanie zo strany prijímateľov, keďže zákonné požiadavky musia byť dodržané, ale prostriedky v rozpočte projektu boli dimenzované na základe odlišných vstupných údajov.

**• kontrola**

V porovnaní s programovým obdobím 2007 – 2013, kde dominovalo reálne vykazovanie výdavkov, v súčasnom programovom období 2014 – 2020 spolu s extenzívnejším zavádzaním ZVV vystupuje na povrch otázka správneho výkonu kontroly. Existencia nejednotného náhľadu na národnej úrovni (medzi riadiacimi orgánmi, centrálnym koordinačným orgánom a orgánom auditu) rezonuje o to viac smerom voči prijímateľom, spôsobujúc stav právnej neistoty. Vo všeobecnosti však platí, že výdavky spadajúce po ZVV sa nepreukazujú účtovnými dokladmi, ale alternatívnymi podkladmi, v prípade paušálneho financovania sa nedokladujú vôbec a overuje sa len správna aplikácia. Uvedené sa vzťahuje smerom k poskytovateľovi, resp. v rámci vzťahov a finančných tokov finančných prostriedkov z EÚ, ale nijako to nezbavuje prijímateľa zodpovednosti dodržiavať všetky uplatniteľné právne predpisy (napr. zákon o účtovníctve, zákon o verejnom obstarávaní), k dodržiavaniu ktorých môžu vykonať kontrolu kompetentné orgány.

# Ukončené verejné obstarávanie ako nástroj na overenie hospodárnosti v podmienkach fondov EÚ

# *Completed public procurement as a tool for verifying economy in the conditions of EU funds*

**Mgr. Branislav HUDEC**
*riaditeľ odboru verejného obstarávania,*
*Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu*

Pri projektoch financovaných z fondov EÚ je mimoriadne dôležité dodržať princípy hospodárnosti, čo je nevyhnutná požiadavka pre klasifikovanie výdavkov ako oprávnených. Je potrebné si uvedomiť, že finančné zdroje EÚ vynakladané na projekty, ktoré prejdú odborným hodnotením, nie sú peniaze zadarmo, a tak ich nie je možné použiť na aktivity za akúkoľvek cenu, ale za cenu, ktorá je obvyklá s ohľadom na predmet a charakter výdavkov projektu. Preto je dôležité dodržiavať hospodárnosť a nie je adekvátne spochybňovať, prečo je overovanie hospodárnosti téma, na ktorej záleží Európskej komisii, ktorá finančné zdroje na eurofondové projekty poskytuje. Druhou stranou mince je, aby pravidlá na overovanie hospodárnosti boli nastavené primerane, aby nepredstavovali nadmernú administratívnu záťaž, kedy samotné overenie hospodárnosti nezodpovedá veľkosti eurofondovej investície. Jednoducho povedané, pravidlá na overenie hospodárnosti by mali byť racionálne, aby sa opakovane nerobili prieskumy trhu tam, kde už prieskumy trhu a hospodárska súťaž prebehla. Základný rámec pravidiel na overenie hospodárnosti predstavuje Metodický pokyn CKO č. 18 z dielne Centrálneho koordinačného orgánu (ďalej len „CKO“) - sekcia na Úrade podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu. Predmetný metodický pokyn bude ku koncu októbra 2019 aktualizovaný, pričom novou a podstatnou zmenou je zavedenie nového nástroja na overenie hospodárnosti, ktorým je ukončené verejné obstarávanie. Za akých podmienok bude ukončené verejné obstarávanie nástrojom na overenie hospodárnosti bolo predmetom prednášky na odbornej konferencii „Právo fondov EÚ v teórii a praxi“, ktorá sa uskutočnila 3. októbra 2019 v Košiciach ...

## V akých fázach implementácie projektu môžem overovať hospodárnosť?

Najskôr by sme si mali zodpovedať otázku, kto overuje hospodárnosť eurofondových projektov? Sú to riadiace orgány, spravidla ministerstvá zodpovedné za vykonávanie operačného programu. Príslušný riadiaci orgán musí zabezpečiť, aby výdavky viažuce sa k projektu boli predmetom overenia hospodárnosti aspoň raz počas realizácie projektu, a to najneskôr pred prvým preplatením výdavkov zaradených do žiadosti o platbu. Riadiaci orgán posudzuje oprávnenosť výdavkov projektu z hľadiska hospodárnosti v jednej z nasledovných etáp implementácie:

a) konanie o žiadosti o nenávratný finančný príspevok (etapa schvaľovania projektu),

b) priebeh realizácie projektu – administratívna finančná kontrola žiadosti o platbu (zaradenie konkrétnych výdavkov vyplývajúcich z účtovných dokladov do tzv. žiadostí o platbu),

c) verejné obstarávanie a obstarávanie, na ktoré sa nevzťahuje pôsobnosť zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o verejnom obstarávaní“).

Ak riadiaci orgán overil hospodárnosť v konaní o žiadosti o nenávratný finančný príspevok alebo ukončené verejné obstarávanie spĺňa nižšie predstavené podmienky, môže sa riadiaci orgán v priebehu realizácie projektu odvolať na predchádzajúce overenie hospodárnosti za predpokladu, že vykonané overenie hospodárnosti považuje za dostatočné a zároveň za splnenia podmienky, že sa neobjavili nové skutočnosti , ktoré by mali vplyv na posúdenie hospodárnosti výdavkov. V konaní o žiadosti o nenávratný finančný príspevok (etapa schvaľovania projektu) musí byť určitým spôsobom overená hospodárnosť vždy, nakoľko odborný hodnotiteľ prideľujúci body projektu ako jednu z povinných otázok posudzuje aj hospodárnosť výdavkov projektu, k čomu mu však môže pomôcť ukončené verejné obstarávanie, ktoré už bolo riadiacim orgánom skontrolované. Ak verejné obstarávanie v tejto fáze ešte nie je ukončené alebo skontrolované zo strany riadiaceho orgánu, odborný hodnotiteľ posúdi hospodárnosť nárokovaných výdavkov na základe svojej odbornosti, skúsenosti a znalosti v kombinácií s posúdením relevantnosti žiadateľom predloženej dokumentácie k preukázaniu hospodárnosti výdavkov (napr. prieskum trhu realizovaný žiadateľom) V prípade, že má odborný hodnotiteľ pochybnosti o hospodárnosti predmetných výdavkov uplatní vlastné nástroje (prieskum trhu, sadzobníky, cenníky, atď.) a jednoznačne zadefinuje zdroj svojho overenia do hodnotiaceho hárku.

## Nástroje na overenie hospodárnosti

Ešte predtým ako si naplno predstavíme podmienky, kedy ukončené verejné obstarávanie bude nástrojom na overenie hospodárnosti, si aspoň v krátkosti predstavíme ostatné nástroje, ktoré bližšie popisuje Metodický pokyn CKO č. 18, podľa ktorého posudzovanie hospodárnosti výdavkov sa uskutočňuje najmä nasledovnými postupmi:

a) finančné alebo percentuálne limity  alebo benchmarky, ktoré sú stanovené vo výzve,
b) odborný posudok alebo znalecký posudok,
c) prieskum trhu,
d) ukončené verejné obstarávanie alebo obstarávanie

Finančné limity alebo percentuálne limity predstavujú určitú maximálnu hranicu ceny vybraných tovarov, služieb (napr. finančné limity na interiérové vybavenie, IKT, max. cena za osobohodinu určitého typu experta, percentuálny limit na stavebný dozor počítaný z hodnoty zákazky na stavebné práce a pod.). Ide o ideálny spôsob overovania hospodárnosti, ktorý je administratívne nenáročný, nakoľko príslušný riadiaci orgán iba porovná výdavky so stanovenými finančnými alebo percentuálnymi limitmi. Na druhej strane, finančné alebo percentuálne limity je možné nastaviť iba pre obmedzený počet výdavkov. Ako dospieť k určeniu finančných alebo percentuálnych limitov? Finančné limity alebo percentuálne limity stanoví riadiaci orgán na základe historickej analýzy jednotkových výdavkov v rámci projektov implementovaných v programovom období 2014–2020, na základe prieskumu trhu alebo iným objektívnym spôsobom alebo kombináciou týchto metód, pričom uchováva dokumentáciu, na základe ktorej boli finančné limity alebo percentuálne limity stanovené. Benchmark, ako ďalší nástroj, predstavuje postup, ktorý na rozdiel od stanovenia limitov môže okrem zásady hospodárnosti byť zameraný aj na efektívnosť výdavkov projektu, nakoľko benchmark je ukazovateľ s určenou prijateľnou alebo optimálnou úrovňou, ktorá je vyjadrená hodnotou ukazovateľa (vrátane typu jednotky) vo formáte napr. od – do. Príklady možných benchmarkov na úrovni projektu/aktivity sú napr. celkové výdavky na jednu vyškolenú osobu, celkové výdavky na meter novovybudovanej kanalizácie/vodovodu, celkové výdavky na rekonštrukciu m2 cesty určitej kategórie alebo ročné úspory energie realizovaním projektu.

V každej fáze projektového cyklu je možné zo strany riadiaceho orgánu overiť hospodárnosť výdavkov znaleckým posudkom, vyhotoveným znalcom podľa zákona č. 382/2004 Z. z. o znalcoch, tlmočníkoch a prekladateľoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov alebo odborným posudkom vypracovaným odborne spôsobilou osobou v príslušnej oblasti. Riadiaci orgán predloží relevantné podklady znalcovi/odborne spôsobilej osobe, na základe ktorých bude vypracované odborné stanovisko vyhotovené vo forme znaleckého/odborného posudku. Tento spôsob overovania hospodárnosti sa môže javiť ako dostatočný a hodnoverný, avšak položme si základnú otázku … Je hospodárne overovať hospodárnosť znaleckým posudkom, ktorého cena sa môže pohybovať vo výške niekoľko tisíc eur?

Prieskum trhu je ďalší postup na zabezpečenie toho, aby vynaložené výdavky zodpovedali obvyklým cenám v danom mieste a čase. Prieskum trhu môže byť vykonávaný žiadateľom s cieľom preukázať hospodárnosť výdavkov definovaných v rozpočte žiadosti o NFP (odborný hodnotiteľ posúdi v konaní o žiadosti o NFP podklady k prieskumu trhu od žiadateľa) alebo zo strany riadiaceho orgánu s cieľom overiť hospodárnosť výdavkov pri realizácii projektu. Spravidla sa vyžadujú 3 nezávislé údaje o cenách (napr. 3 cenové ponuky získané prieskumom trhu), čím sa dostávame k demonštratívnemu výpočtu možných foriem prieskumu trhu, medzi ktoré patrí najmä oslovenie potenciálnych dodávateľov, vyhľadávanie cien na internete, získanie údajov o cenách zákaziek zverejnených na elektronickom trhovisku, získanie aktuálnych cenníkov a katalógov firiem, resp. iných propagačných materiálov, identifikácia zmlúv na rovnaký alebo porovnateľný predmet zmluvy v CRZ. Prieskum trhu, napriek skutočnosti, že sa môže javiť ako najvhodnejší nástroj na overenie hospodárnosti, zápasí s podstatným problémom, a tým je nízka návratnosť ponúk od oslovených záujemcov, resp. objektívna nemožnosť získať relevantné použiteľné údaje na internete, v CRZ a pod.

Preto bolo nevyhnutné hľadať ďalšie rýchle nástroje na overenie hospodárnosti a ideálnym nástrojom je práve ukončené verejné obstarávanie, ktoré je realizované v takmer každom eurofondovom projekte. Po veľmi dlhú dobu kontrolné orgány neakceptovali tento nástroj ako vhodný nástroj na overenie hospodárnosti. Na prelomenie tohto rigidného pohľadu poslúžila aj odborná medzinárodná konferencia k overovaniu hospodárnosti, ktorá sa za účasti expertov z Nemecka, Litvy a Českej republiky uskutočnila v Bratislave 29. marca 2019. Jedným z podstatných záverov tejto konferencie bolo, že ukončené verejné obstarávanie za určitých podmienok môže byť nástrojom na overenie hospodárnosti, čím bol dodaný impulz k príprave aktualizácie Metodického pokynu CKO č. 18 k overovaniu hospodárnosti výdavkov.

## Za akých podmienok je ukončené verejné obstarávanie a obstarávanie nástrojom na overenie hospodárnosti?

Najskôr si skúsme v krátkosti priblížiť, prečo je ukončené verejné obstarávanie ideálnym nástrojom preukazujúcim hospodárnosť výdavkov. Pred vyhlásením verejného obstarávania, je povinnosťou prijímateľa určiť predpokladanú hodnotu zákazky (PHZ), pričom v zmysle § 6 ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní môže byť PHZ určená na základe údajov o informácií a zákazkách na rovnaký alebo porovnateľný predmet zákazky, na základe údajov získaných prieskumom trhu, prípravnou trhovou konzultáciou alebo na základe údajov získaných iným vhodným spôsobom. Následne v lehote na predkladanie ponúk predkladajú ponuky uchádzači, ktorí prejavili záujem o predmetnú verejnú zákazku. Oba vyššie uvedené úkony, t. j. určenie PHZ a hospodárska súťaž, na základe ktorej identifikuje žiadateľ/prijímateľ úspešného uchádzača, vytvárajú priestor na overenie, či vynaložené náklady na predmet zákazky sú primerané a obvyklé. To znamená, že verejné obstarávanie hneď v dvoch fázach získava relevantné údaje o cene, tak by sa javilo ako nadmerne zaťažujúce, aby sa cena overovala ešte v tretej fáze.

Na základe vyššie uvedené je možné ukončené verejné obstarávanie považovať za postup na overenie hospodárnosti výdavkov po splnení týchto podmienok:

1. PHZ bola určená prieskumom trhu a prijímateľ disponuje minimálne 2 cenovými ponukami alebo PHZ bola určená na základe údajov a informácií o zákazkách na rovnaký alebo porovnateľný predmet zákazky, prípravnou trhovou konzultáciou alebo na základe údajov získaných iným vhodným spôsobom, pričom prijímateľ identifikoval minimálne 2 zákazky (zmluvy) obdobného charakteru ako predmet zákazky, resp. získal minimálne 2 relevantné údaje o cenách alebo v prípade zákaziek na stavebné práce bola PHZ určená projektantom, ktorý zostavil rozpočet stavebných prác alebo štátnou cenovou expertízou, pričom kalkulácia PHZ nebola spochybnená kontrolným orgánom.

2. V postupe zadávania zákazky bolo predložených 3 a viac ponúk, ktoré spĺňajú podmienky účasti a požiadavky na predmet zákazky (v prípade reverznej verejnej súťaže postačuje predloženie 3 a viac ponúk, nakoľko verejný obstarávateľ môže rozhodnúť, že splnenie podmienok účasti a požiadaviek na predmet zákazky sa vyhodnocuje iba v prípade uchádzača, ktorý sa umiestnil ako prvý v poradí). Poznámka: v rámci pripomienkovaného konania, ktoré v čase konania konferencie nebolo ukončené, bolo dohodnuté, že pravidlo 3 a viac ponúk sa týka bežne dostupných tovarov, stavebných prác alebo služieb, pričom v prípade nie bežne dostupných tovarov, služieb a stavebných prác postačuje predloženie 2 a viac ponúk na splnenie podmienky č. 2.

3. V rámci kontroly/finančnej kontroly verejného obstarávania alebo obstarávania neboli identifikované porušenia pravidiel a postupov zadávania zákazky, ktoré mali alebo mohli mať vplyv na výsledok verejného obstarávania a/alebo neboli identifikované rizikové indikátory, ktoré predstavujú možné porušenie pravidiel ochrany hospodárskej súťaže (napr. nedostatky v ponukách, ktoré odôvodňujú záver, že ponuky rôznych hospodárskych subjektov vypracovala tá istá osoba – tzv. krycie ponuky alebo podozrivé schémy v stanovení ceny a pod.).

Uvedené 3 podmienky vychádzajú zo skutočnosti, že samotné určenie predpokladanej hodnoty zákazky (PHZ) v postupoch verejného obstarávania môže predstavovať postup na overenie hospodárnosti, nakoľko PHZ sa určuje porovnaním viacerých relevantných cien na trhu. Zároveň je hospodárnosť overená opakovane, a to priamo formou hospodárskej súťaže, keď uchádzači predkladajú v stanovenej lehote svoje ponuky, ktoré rovnako vychádzajú z obvyklých cien na trhu. V rámci postupu verejného obstarávania sú tak k dispozícii porovnateľné cenové ponuky a z uvedeného dôvodu bolo ukončené verejné obstarávania zaradené medzi nástroje na overenie hospodárnosti.

V prípade postupov obstarávania, t. j. zákaziek v režime výnimky podľa § 1 ods. 2 až 12 zákona o verejnom obstarávaní, nie je potrebné v samostatnom postupe určovať PHZ, preto postačuje pre účely overenia hospodárnosti splniť podmienky pod por. č. 2 a č. 3, aby bolo možné konštatovať, že ukončený postup obstarávania v režime výnimky je nástrojom na overenie hospodárnosti.

Za ukončené verejné obstarávanie alebo obstarávanie sa považuje postup zadávania zákazky, v rámci ktorého bola uzavretá zmluva/zadaná objednávka s úspešným uchádzačom/úspešnému uchádzačovi alebo verejné obstarávanie alebo obstarávanie sa nachádza vo fáze po vyhodnotení ponúk, ukončení všetkých revíznych postupov a bezprostredne pred podpisom zmluvy.

Kedy je možné použiť ukončené verejné obstarávanie alebo obstarávanie za nástroj na overenie hospodárnosti, t. j. ako „staré“ môže byť verejné obstarávanie? Dôležité je splniť podmienku, aby medzi dátumom uplynutia lehoty na predkladanie ponúk vo verejnom obstarávaní alebo dátumom predloženia ponuky úspešného uchádzača/dodávateľa v prípade obstarávania a uzavretím zmluvy o NFP neuplynuli viac ako 3 roky.

Aktualizácia metodického pokynu CKO č. 18 rieši aj prípady, ak vysúťažená cena za predmet zákazky (cena uvedená úspešným uchádzačom) bude vyššia ako určená predpokladaná hodnota zákazky. Aké možnosti má riadiaci orgán v tomto prípade? Max. tolerovateľná miera odchýlky bude iba do výšky výdavkov, schválených pre danú zákazku v rozpočte projektu v rámci konania o žiadosti o NFP, čo bolo dohodnuté v rámci rozporového konania.

## Ako je to s overovaním hospodárnosti pri zákazkách malého rozsahu do 5 000 eur a pri zmenách zmluvy, uzavretých ako výsledok verejného obstarávania?

Od 1.1.2019 je účinná tzv. „veľká“ novela zákona o verejnom obstarávaní, ktorá zaviedla novú kategóriu zákaziek, na ktoré sa nevzťahuje pôsobnosť zákona, tzv. zákazky malého rozsahu podľa § 1 ods. 14 ZVO, ktorých predpokladaná hodnota je nižšia ako 5 000 EUR v priebehu kalendárneho roka alebo počas platnosti zmluvy, ak sa zmluva uzatvára na dlhšie obdobie ako jeden kalendárny rok. V prípade zákaziek do 5 000 EUR, ktoré spĺňajú podmienky podľa § 1 ods. 14 zákona o verejnom obstarávaní, je umožnené na úrovni metodiky CKO určiť úspešného uchádzača priamym zadaním, pričom hospodárnosť bude overená riadiacom orgánom v rámci administratívnej finančnej kontroly žiadosti o platbu alebo v rámci administratívnej finančnej kontroly obstarávania. Novinkou predstavenou v aktualizácii metodického pokynu CKO č. 18 však bude, že riadiaci orgán pri týchto malých zákazkách nebude povinný aplikovať sofistikovanejšie pomocné nástroje ako prieskum trhu a pod., ale hospodárnosť overí na základe vlastnej správnej úvahy, keď adekvátnosť výdavkov posúdi na základe vlastných skúseností, čo v záujme zachovania auditnej stopy uvedie v kontrolnom zozname.

Riadiaci orgán je povinný overiť hospodárnosť aj pri zmenách zmluvy s dodávateľom, ktoré boli uzavreté ako výsledok verejného obstarávania alebo obstarávania. Pri zmenách zmluvy s dodávateľom (dodatkoch) je riadiaci orgán povinný overiť hospodárnosť, ak zmenou zmluvy dochádza k úprave ceny za dodané tovary, poskytnuté služby alebo realizované stavebné práce alebo predmetom zmeny zmluvy sú doplňujúce tovary, služby alebo stavebné práce, ktoré neboli zahrnuté do pôvodnej zmluvy (napr. dodatok podľa § 18 ods. 1 písm. b) zákona o verejnom obstarávaní). Pri zmenách zmluvy, ktorých predmetom sú doplňujúce tovary,

služby alebo stavebné práce, ktoré neboli zahrnuté do pôvodnej zmluvy, nie je možné overiť hospodárnosť na základe pôvodného ukončeného verejného obstarávania/obstarávania, čo je pochopiteľné, nakoľko tieto položky neboli v pôvodnom postupe predmetom hospodárskej súťaže. V tomto prípade musí riadiaci orgán využiť iné postupy podľa metodického pokynu CKO č. 18. Ak však predmetom dodatku je iba navýšenie počtu už vysúťažených položiek, ktoré prešli riadnou hospodárskou súťažou, pričom ich cena sa nezvyšuje, má sa za to, že hospodárnosť už nie je potrebné overovať opakovane.

Na záver je potrebné dodať, že zmeny v oblasti overovania hospodárnosti, kedy ukončené verejné obstarávanie alebo obstarávanie bude relevantným nástrojom na overenie hospodárnosti výdavkov, predstavuje ďalšie opatrenie smerujúce k znižovaniu administratívnej záťaže v rámci implementácie projektov financovaných z fondov EÚ a ďalšie nástroje a opatrenia sú na dobrej ceste, keď bude k 31.10.2019 vydaná už deviata verzia Systému riadenia EŠIF na programové obdobie 2014-2020 (poznámka: verzia 9 Systému riadenia EŠIF bola úspešne vydaná a nadobudla účinnosť 31.10.2019 a prináša viaceré zmeny aj v tej časti, ktorá sa týka kontroly verejného obstarávania).

# Informačno - poradenské centrá pre európske štrukturálne a investičné fondy ako nástroj na znižovanie administratívnej záťaže

## *Information - advisory centers for European Structural and Investment Funds as a tool to reduce administrative burdens*

**Mgr. Ing. Kamil KUBÍK**
*Informačno-poradenské centrum pre EŠIF,*
*Košický samosprávny kraj*

**ABSTRAKT:**

V rámci opatrení na zlepšenie prístupu k informáciám o možnostiach čerpania finančných prostriedkov z európskych štrukturálnych a investičných fondov boli zriadené v roku 2016 Centrálnym koordinačným orgánom informačno – poradenské centrá pre Európske štrukturálne a investičné fondy v jednotlivých krajoch, okrem lokalizácie v Banskej Bystrici, kde je informačno – poradenské centrum lokalizované na mestskom úrade a mimo Bratislavského samosprávneho kraja, ktorý má v rámci svojho územia lokalizované riadiace a sprostredkovateľské orgány. Tento projekt je financovaný projektovým spôsobom z operačného programu Technická pomoc, ktorý je podporený zo zdrojov Európskeho fondu regionálneho rozvoja. Gestorom a koordinátorom projektu je Centrálny koordinačný orgán, ktorý je jednou zo sekcií Úradu podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu. Informačno – poradenské centrá pre Európske štrukturálne a investičné fondy poskytujú bezplatné poradenstvo, osobné, telefonické a e-mailové konzultácie potenciálnym žiadateľom, žiadateľom a prijímateľom pomoci. Budujú databázu záujemcov o európske štrukturálne a investičné fondy, informujú podľa oblastí záujmu, pripravujú a organizujú informačné aktivity, semináre a školenia, vykonávajú prieskumy v súvislosti s európskymi štrukturálnymi a investičnými fondmi na území jednotlivých krajov v rámci SR. Informačno – poradenské centrá poskytujú informácie o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde, Európskom námornom a rybárskom fonde.

## Úvod

Integrovaná sieť informačno-poradenských centier je zriadená v súlade s ustanoveniami a podmienkami, stanovenými v Partnerskej dohode Slovenskej republiky na roky 2014 – 2020, v Systéme riadenia európskych štrukturálnych a investičných fondov na programové obdobie 2014 – 2020 a v ďalších záväzných dokumentoch.

S cieľom sprístupnenia informácii a zlepšenia konzultačnej dostupnosti informácií o možnostiach čerpania finančných prostriedkov z európskych štrukturálnych a investičných fondov boli zriadené v roku 2016 Centrálnym koordinačným orgánom informačno – poradenské centrá pre Európske štrukturálne a investičné fondy v jednotlivých krajoch, okrem lokalizácie v Banskej Bystrici, kde je informačno – poradenské centrum lokalizované na mestskom úrade a mimo Bratislavského samosprávneho kraja, ktorý má v rámci svojho územia lokalizované riadiace a sprostredkovateľské orgány.

Na základe vyššie uvedenej potreby lepšej dostupnosti informácií ohľadom výziev z jednotlivých operačných programov schválených pre Slovenskú republiku, vznikol projekt, ktorý je financovaný projektovým spôsobom z operačného programu Technická pomoc, ktorý je podporený zo zdrojov Európskeho fondu regionálneho rozvoja. Gestorom a koordinátorom projektu je Centrálny koordinačný orgán, ktorý je jednou zo sekcií Úradu podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu.

Informačno – poradenské centrá pre Európske štrukturálne a investičné fondy s cieľom naplniť ciele projektu poskytujú bezplatné poradenstvo pre potenciálnych žiadateľov a prijímateľov pomoci vo forme osobných, telefonických a elektronických konzultácii. Informačno – poradenské centrá budujú databázu záujemcov o európske štrukturálne a investičné fondy a na základe jednotlivých oblastí záujmu klientov informujú o aktuálnych zmenách vo výzvach a iných informáciách týkajúcich sa európskych štrukturálnych a investičných fondov, pripravujú a organizujú informačné aktivity, semináre a školenia, vykonávajú prieskumy v súvislosti s európskymi štrukturálnymi a investičnými fondmi na území jednotlivých krajov v rámci SR.

Informačno – poradenské centrá poskytujú informácie o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde, Európskom námornom a rybárskom fonde.

## Činnosti a aktivity informačno – poradenských centier pre európske štrukturálne a investičné fondy

Sieť informačno – poradenských centier pre Európske štrukturálne a investičné fondy pomáha žiadateľom, prijímateľom ale aj širokej verejnosti zorientovať sa v informáciách ohľadom problematiky jednotlivých vyhlásených výziev prostredníctvom osobných, telefonických a elektronických konzultácií.

Jednotlivé centrá organizujú na pravidelnej báze informačné podujatia pre žiadateľov a prijímateľov k jednotlivým vyhláseným výzvam a pomáhajú potenciálnym žiadateľom o nenávratný finančný príspevok zorientovať sa v množstve dokumentácie a povinných príloh v rámci fázy podávania žiadosti o nenávratný finančný príspevok a v rámci následnej implementácie schválených projektov prijímateľmi.

Informačno – poradenské centrá pre Európske štrukturálne a investičné fondy poskytujú bezplatné poradenstvo, osobné, telefonické a e-mailové konzultácie potenciálnym žiadateľom, žiadateľom a prijímateľom pomoci. V rámci svojej činnosti budujú databázu záujemcov o európske štrukturálne a investičné fondy, informujú podľa oblastí záujmu, pripravujú a organizujú informačné aktivity, semináre a školenia, vykonávajú prieskumy v súvislosti s európskymi štrukturálnymi a investičnými fondmi na území jednotlivých krajov v rámci SR.

Informačno – poradenské centrá poskytujú informácie o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde, Európskom námornom a rybárskom fonde.

Integrovaná sieť informačno – poradenských centier pre Európske štrukturálne a investičné fondy poskytuje klientom konzultácie predovšetkým:

a) k úlohám Európskej únie, k partnerstvu, k operačným programom všeobecne;

b) k harmonogramom výziev, k výzvam na predkladanie projektových zámerov, k výzvam na predkladanie žiadostí o nenávratný finančný príspevok;

c) v oblasti používania a práce s informačným systémom ITMS2014+, prostredníctvom ktorého sa predkladajú žiadosti o nenávratný finančný príspevok, a to na úrovni žiadateľa o nenávratný finančný príspevok a prijímateľa nenávratného finančného príspevku;

d) k zameraniu projektových zámerov alebo žiadostí o nenávratný finančný príspevok
e) k spracovaniu projektových zámerov alebo žiadostí o nenávratný finančný príspevok
f) k relevantnosti a oprávnenosti projektového zámeru žiadateľa k jednotlivým výzvam v rámci jednotlivých operačných programov pre aktuálne programové obdobie
g) k ochrane finančných záujmov Európskej únie v SR a nahlasovaniu podozrení z nezrovnalostí pri čerpaní prostriedkov Európskej únie

Integrovaná sieť informačno – poradenských centier pre Európske štrukturálne a investičné fondy okrem vyššie uvedených činností zabezpečuje aj zverejňovanie a vydávanie tlačových správ regionálnym médiám.

Informačno – poradenské centrá zverejňujú tlačové správy a vytvárajú informačné aktivity predovšetkým ohľadom možnosti účasti na informačných seminároch, participujú na tvorbe odborných publikácií, letákov a obdobných dokumentov zameraných na problematiku európskych štrukturálnych a investičných fondov a poskytujú informácie k školeniam pre potenciálnych žiadateľov o nenávratný finančný príspevok a prijímateľov nenávratného finančného príspevku.

Integrovaná sieť poskytuje konzultácie pre klientov pri implementácii projektov a konzultácie a poradenstvo pri zadávaní údajov žiadateľov alebo prijímateľov do informačného systému ITMS2014+.

Jednotlivé informačno – poradenské centrá zriaďujú a aktualizujú elektronickú databázu záujemcov a klientov, ktorú využívajú na cielené informovanie klientov o vyhlásených výzvach, prípadne iných aktivitách a dôležitých informácii od vyhlasovateľov výziev a iných orgánov verejnej správy.

Spolupráca medzi integrovanou sieťou poradenských centier a riadiacimi a sprostredkovateľskými orgánmi pre operačné programy prebieha na kvalitnej úrovni a je realizovaná predovšetkým zasielaním informácií k riadiacej dokumentácii, školením odborných zamestnancov informačných centier k vyhláseným výzvam a spoločnou organizáciou informačných seminárov pre potenciálnych žiadateľov a prijímateľom pomoci.

Integrovaná sieť informačno – poradenských centier aktívne spolupracuje aj s organizáciami lokalizovanými v regiónoch, akými sú napríklad informačné body pre programy cezhraničnej spolupráce, regionálne centrá sociálnej ekonomiky, úrady práce, sociálnych vecí a rodiny, národné podnikateľské centrá, regionálnymi pobočkami SIEA (Slovenská inovačná a energetická agentúra), regionálnymi anténami pre program rozvoja vidieka, kanceláriami EUROPE DIRECT, centrami na podporu najmenej rozvinutých okresov a iných lokálnych organizácii a inštitúcii vrátane univerzít, vysokých škôl, miestnych klastrov a regionálnych združení.

Aktívne prebieha spolupráca aj s národnými kontaktnými bodmi pre priamo riadené programy Európskej únie. Cieľom tejto spolupráce s národnými kontaktnými bodmi je predstavenie potenciálnym žiadateľom programy, cez ktoré majú možnosť získať finančné zdroje pre ich projektové zámery. Na základe tejto spolupráce boli predstavené informácie o možnostiach financovania projektov z programov Horizont 2020, Erasmus+, LIFE, Creative Europe a iné.

V priebehu realizácie informačných seminárov a osobných konzultácií odborní zamestnanci poskytujú žiadateľom a prijímateľom pomoci informačno-propagačné materiály zamerané na informácie o možnostiach čerpania európskych štrukturálnych a investičných fondov pre podnikateľov, neziskové organizácie a mestá a obce.

Jednotlivé informačno – poradenské centrá pre Európske štrukturálne a investičné fondy zasielajú podľa záujmu subjektom z databázy informácie o:
a) zverejnení harmonogramov výziev v rámci jednotlivých operačných programov, ktoré sú zverejnené a pravidelne sa aktualizujú na stránkach jednotlivých operačných programov
b) zverejnení a zmenách výziev na predkladanie žiadostí o nenávratný finančný príspevok alebo výziev na predkladanie projektových zámerov v rámci dvojkolového systému predkladania projektov
c) konaní informačných seminárov k výzvam, príručkám pre prijímateľov a iným seminárom týkajúcich sa problematiky európskych štrukturálnych a investičných fondov
d) ďalších skutočnostiach a informáciách, ktoré sú dôležité pre klientov pri vypracovávaní žiadostí o nenávratný finančný príspevok a pri implementácii projektov prijímateľmi
e) ďalších informáciách podľa požiadaviek klientov na základe informácií získaných z osobných konzultácií, z informačných seminárov a z dotazníkov spokojnosti (Metodický pokyn CKO č. 25 k Integrovanej sieti Informačno – poradenských centier, 2019).

Jednotlivé informačno – poradenské centrá majú zriadené kontá na sociálnych sieťach, prostredníctvom ktorých informujú sledovateľov stránky a verejnosť o vyššie uvedených aktivitách a svojej činnosti vrátane

organizovaných seminároch pre potenciálnych žiadateľov a prijímateľom nenávratného finančného príspevku.

V roku 2018 bola zriadená webová stránka www.euroinfo.sk, ktorá obsahuje komplexné informácie ohľadom činnosti jednotlivých centier na jednom mieste. Jej súčasťou je aj kalendár podujatí, kde si návštevníci stránky nájdu informácie o prebiehajúcich a chystaných seminároch, a rovnako tak aj propaguje aktivity jednotlivých centier.

Návštevníci stránky nájdu na tejto webovej stránke aj kontaktné údaje na jednotlivých zamestnancov jednotlivých centier podľa jednotlivých regiónov. Návštevník má k dispozícii informácie o kontaktných údajoch a aktivitách v rámci regiónu v ktorom sa nachádza a v ktorom plánuje realizovať svoj projekt.

Okrem informačnej a poradenskej činnosti integrovanej siete, informačno – poradenské centrá pre európske štrukturálne a investičné fondy spolupracujú aj v oblasti znižovania administratívnej záťaže spojenej s implementáciou európskych štrukturálnych a investičných fondov v jednotlivých regiónoch. Integrovaná sieť organizuje rokovania zástupcov Centrálneho koordinačného orgánu a zástupcov miest a obcí v jednotlivých krajoch s cieľom hľadania opatrení na zníženie administratívnej záťaže a byrokratickej záťaže v procese samotnej implementácie schválených žiadostí o nenávratný finančný príspevok.

Centrálny koordinačný orgán na základe informácií z jednotlivých rokovaní v krajoch iniciuje ďalšie expertné skupiny s cieľom prijímania nových opatrení na zjednodušenie implementácie a uľahčenie prístupu k čerpaniu európskych štrukturálnych a investičných fondov v rámci územia Slovenskej republiky.

Pilotná časť projektu integrovanej siete informačno – poradenských centier pre Európske štrukturálne a investičné fondy skončila v roku 2018. V rámci skončenia prvej fázy projektu bola činnosť centier vyhodnocovaná na základe dotazníkového prieskumu spokojnosti jednotlivých klientov informačno – poradenských centier a na základe hodnotenia od orgánov, ktoré aktívne spolupracujú s informačno – poradenskými centrami.

Výsledok dotazníkového dopytovania skončil pozitívne. V rámci ukončovania pilotného projektu integrovanej siete informačno – poradenských centier pre Európske štrukturálne a investičné fondy bola ich činnosť vyhodnotená na základe prieskumu klientov jednotlivých centier a spolupracujúcich orgánov ako vysoko pozitívna.

Výsledky prieskumu klientov ukázali, že „Veľmi spokojných“, resp. „spokojných“ s prácou poradenských centier a poskytnutým poradenstvom alebo informáciou bolo viac ako 70 % respondentov. Nespokojných alebo veľmi nespokojných bolo iba 4 % respondentov. Za hlavný ukazovateľ úspešnosti integrovanej siete poradenských centier považujeme dosiahnutie vyššej miery informovanosti a angažovanosti subjektov pôsobiacich v jednotlivých regiónoch na vyhlasovaných výzvach v rámci EŠIF a zvýšenie pozitívneho vnímania EŠIF, napríklad prostredníctvom prezentácie príkladov dobrej praxe (Sumárna správa o činnosti informačno – poradenských centier, 2019).

V rámci výsledkových ukazovateľov činnosti informačno – poradenských centier, ktoré sú zverejnené v poslednej sumárnej správe o činnosti informačno – poradenských centier od vzniku projektu v polovici roku 2016 k 30.6.2019 môžeme konštatovať, že v rámci konzultačnej činnosti bolo poskytnutých klientom 4 534 konzultácií. Tieto konzultácie boli poskytnuté osobnou, telefonickou alebo elektronickou formou žiadateľom a prijímateľom nenávratného finančného príspevku.

V rámci jednotlivých databáz jednotlivé informačno – poradenské centrá mali vo svojich databázach k 30.6.2019 registrovaných 3 901 záujemcov o informácie k európskym štrukturálnym fondom a jednotlivým výzvam podľa oblasti záujmu. Počas fungovania integrovanej siete bolo zorganizovaných 283 informačných seminárov, ktorých sa zúčastnilo vyše 12 500 účastníkov. Informačnou činnosťou centier bolo elektronicky rozposlaných vyše 1 800 hromadných emailov registrovaným záujemcom o informácie.

Klienti informačno – poradenských centier, ktorí využili konzultačnú pomoc informačných centier (na základe údajov získaných z informačného systému ITMS2014+ a vedených databáz) predložili k 30.6.2019 spolu 2 719 žiadostí o nenávratný finančný príspevok, pričom miera úspešnosti týchto predložených žiadostí predstavovala dve tretiny (Sumárna správa o činnosti informačno – poradenských centier, 2019).

Realizáciou aktivít pilotného projektu na základe vyššie uvedených aktivít došlo k naplneniu stanoveného ukazovateľa - zriadenie siedmich informačno – poradenských centier na území SR a zároveň bol naplnený zámer decentralizácie poskytovania informácií do regiónov Slovenskej republiky, a tým nepriamo aj zníženie administratívnej záťaže prijímateľov.

## Záver

Na základe dosiahnutých výsledkov pilotného projektu sa riadiaci orgán pre operačný program Technická pomoc rozhodol o plynulom pokračovaní podpory integrovanej siete v rokoch 2019 až 2021.
V rámci pokračovania projektu integrovanej siete poradenských centier z operačného programu Technická pomoc boli uzatvorené nové Zmluvy o partnerstve s Prešovským samosprávnym krajom, mestom Banská Bystrica, Žilinským samosprávnym krajom, Trnavským samosprávnym krajom, Trenčianskym samosprávnym krajom, Nitrianskym samosprávnym krajom a Košickým samosprávnym krajom.
Projekt v rámci svojej druhej etapy má názov „Prevádzkovanie integrovanej siete informačno-poradenských centier" a vo svojej druhej etape bude pokračovať v doterajšej aktívnej činnosti s cieľom zvýšenia povedomia o európskych štrukturálnych a investičných fondoch v jednotlivých regiónoch SR a konzultačnej pomoci potenciálnym žiadateľom a prijímateľom nenávratného finančného príspevku.
Integrovaná sieť informačno – poradenských centier bude pokračovať v zabezpečení efektívneho výkonu informovania a komunikácie o európskych štrukturálnych a investičných fondoch v regiónoch, prostredníctvom systematického a koordinovaného poskytovania včasných, aktuálnych, komplexných, presných a jednotných informácií, vrátane zabezpečenia podpory pre potenciálnych žiadateľov, žiadateľov a prijímateľov, poskytovaním odborného poradenstva.
Jednotlivé informačno poradenské centrá budú verejnosti, žiadateľom a prijímateľom poskytovať osobné, resp. telefonické a elektronické konzultácie a budú pokračovať v spravovaní a rozširovaní databázy záujemcov o európske štrukturálne a investičné fondy, spolupracovať pri informačných aktivitách, seminároch a školeniach s jednotlivými riadiacimi orgánmi, vykonávať prieskumy o štrukturálnych fondoch na území jednotlivých krajov a vykonávať ďalšie informačné aktivity.
Poskytovanie informácií a služieb širokej verejnosti prispieva zároveň k čerpaniu finančných prostriedkov z európskych štrukturálnych a investičných fondov a následnému regionálnemu rozvoju jednotlivých krajov.
Od realizácie druhej fázy projektu sa očakáva pokračovanie napĺňania rastúcej absorpčnej schopnosti regiónu, zvýšený záujem o európske štrukturálne a investičné fondy a úspešnú implementáciu projektov klientov informačno – poradenských centier s čo najnižšími neoprávnenými výdavkami.

## *Zoznam použitej literatúry:*

Centrálny koordinačný orgán. 2019. Metodický pokyn č. 25 k Intergovanej sieti Informačno - poradenských centier. Bratislava : s.n., 2019.
Centrálny koordinačný orgán. 2019. Sumárna správa o činnosti informačno-poradenských centier. [Online] 2019. https://euroinfo.sk/dokumenty/.
Partnerská dohoda Slovenskej republiky na roky 2014 – 2020
Systém riadenia európskych štrukturálnych a investičných fondov na programové obdobie 2014 – 2020
Zákon č. 292/2014 Z. z. o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

# Kľúčové priority Najvyššieho kontrolného úradu SR na rok 2020

# *Key priorities of the Supreme Audit Office of the Slovak Republic for 2020*

**Ing. Tomáš HONZA**
*Najvyšší kontrolný úrad*

Najvyšší kontrolný úrad sa v slovenským podmienkach snaží reagovať na aktuálne problémy spoločnosti, ktoré majú vplyv na verejné zdroje, na výzvy od občanov, na novovznikajúce riziká a meniace sa prostredie, v ktorom sa kontrola vykonáva. Svoju hlavnú stratégiu, systém plánovania kontrol a prioritné oblasti zamerania na rok 2020 predstavil kontrolný úrad svojim partnerom, predstaviteľom štátnej správy, samosprávy, vysokých škôl, univerzít ale aj neziskovým organizáciám dňa 3. októbra 2019 na medzinárodnej vedeckej konferencii pod názvom „Právo fondov EÚ v teórii a praxi".

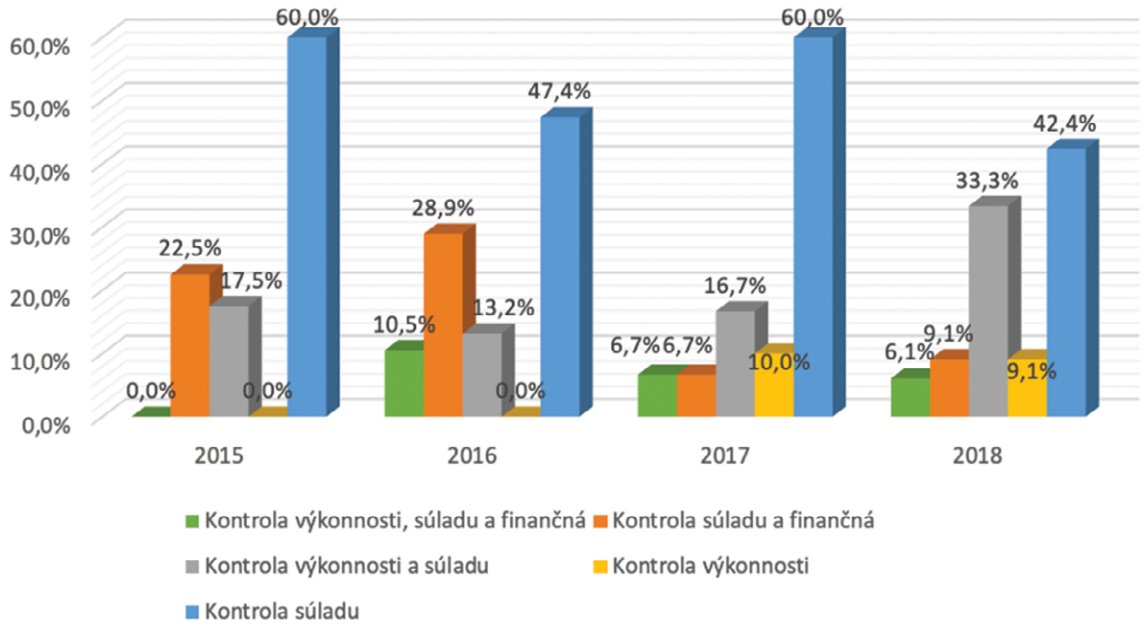
Úrad v rámci prioritných oblastí svojej kontrolnej činnosti predstavil kľúčovú prioritu, ktorá je naviazaná na hodnotenie verejných politík, posúdenie relevantnosti a prospešnosti strategických dokumentov o udržateľnom rozvoji spoločnosti. Témy kontrolných akcií na rok 2020 vychádzajú z desiatich prioritných oblastí pre roky 2018-2020, pokrývajúcich od vzdelávania, cez zdravie, sociálne politiky až po eurofondy.

NKÚ SR v rámci svojich kompetencií vykonáva kontrolu v súlade s vymedzenými medzinárodnými štandardmi NKI a platnými právnymi predpismi. Okrem kontroly súladu je úrad kompetentný vykonávať aj kontrolu výkonnosti a finančnú kontrolu. Stále častejšie však úrad využíva možnosť kombinácie uvedených typov kontroly, ktoré umožňujú komplexnejší pohľad na činnosť kontrolovaného subjektu.

Kontrolou súladu preveruje, či kontrolované subjekty vykonávajú svoju činnosť v súlade s právnymi predpismi, skúmajú vecnú a formálnu správnosť kontrolovaných činností v rozsahu predmetu a cieľov kontroly. Kontrola výkonnosti slúži na posúdenie účinnosti, hospodárnosti a efektívnosti prostriedkov štátneho rozpočtu, európskych zdrojov alebo majetku štátu, majetku samospráv alebo ich majetkových podielov v iných subjektoch. Tento typ kontroly kladie vysoké nároky na odborné vedomosti a kontrolórske zručnosti.

Štruktúra typov kontrolných akcií sa v posledných štyroch rokoch menila. Prišlo k poklesu podielu kontrolných akcií zameraných na kontrolu súladu, resp. kombinovanú kontrolu súladu a finančnej kontroly. V porovnaní s rokom 2015 sa v roku 2018 znížil percentuálny podiel kontrol súladu zo 60 % na 42,4 %, a počet kombinovaných kontrol súladu a finančnej kontroly z 22,5 % na 9,1 %. NKÚ SR má ambíciu zvýšiť počet kontrol zameraných na posúdenie ex post hodnoty za peniaze, t.j. ako efektívne a s akými účinkami sa vynaložili verejné zdroje. Táto ambícia sa darí úradu napĺňať hlavne v posledných dvoch rokoch vyhodnocovaného obdobia. Podiel výkonnostných kontrol stúpol v roku 2018 na 9,1 % a zastúpenie kombinovaných kontrol výkonnosti s prvkami súladu dosiahlo v roku 2018 dokonca 33,3 %.

*Kontrolné akcie podľa typu kontroly v rokoch 2015 až 2018 (v %)*




Kontrolná činnosť Najvyššieho kontrolného úradu SR v procese implementácie EŠIF bola predstavená kontrolou súladu **„Realizácia výziev a vyzvaní programového obdobia 2014 až 2020“** a kontrolou výkonnosti **„Preverenie pripravenosti krajiny na plnenie cieľov udržateľného rozvoja Agendy OSN 2030“**

## Realizácia výziev a vyzvaní programového obdobia 2014 až 2020

Proces výziev a vyzvaní je, od ich vyhlásenia až po vyhodnotenie predložených žiadostí o nenávratný finančný príspevok a podpisy zmlúv s úspešnými uchádzačmi, kľúčovým procesom, ktorý disponuje maximálnym dosahom na účinok prostriedkov Európskej únie a Slovenskej republiky, vynaložených na ich financovanie. Zo strategického hľadiska, kontrola postupu riadiacich orgánov a sprostredkovateľských orgánov pri vyhlasovaní výziev či vyzvaní je pre hodnotenie a výber projektov výrazným krokom, ktorý upozorňuje na prípadné nedostatky. Včasným určením nedostatkov sa môže zabrániť neoprávnenému prideleniu finančných prostriedkov pri výberovom procese, ktoré by následne mohlo viesť k vzniku paušálnych korekcií.

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky vykonával kontrolu realizácie výziev a vyzvaní v programovom období 2014 až 2020 už tretí rok. NKÚ SR upozorňuje, že ani v piatom roku implementácie operačných programov Európskych štrukturálnych a investičných fondov sa zodpovedné orgány nepoučili z minulosti a čerpanie finančných prostriedkov naďalej sprevádzajú nedostatky, na ktoré NKÚ SR mnohokrát upozorňoval už v predchádzajúcich programových obdobiach.

V rámci kontrolnej akcie kontrolóri zistili, že sa opakujú identické chyby pri výbere hodnotiteľov. Rovnako aj nedostatky v rámci samotného hodnotiaceho procesu, ktorý sa nie vždy dal označiť za transparentný. Kritériá hodnotenia a výberu projektov nezohľadňovali kvalitu projektu a zásady riadneho finančného hospodárenia. Teda zásady hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti. Nedostatky boli identifikované aj v administrácii projektov a základnej finančnej kontrole. Preto národná autorita pre oblasť externej kontroly odporúča riadiacim orgánom zintenzívniť kontroly práve na schvaľovací proces žiadostí o nenávratný finančný príspevok.

Aj na základe minulých kontrol NKÚ SR prijala vláda SR a aj príslušné rezorty či úrad podpredsedu vlády viaceré opatrenia ako súčasť akčného plánu na posilnenie transparentnosti a zjednodušenia implementácie štrukturálnych fondov. Vďaka predchádzajúcim zisteniam a uplatneným odporúčaniam NKÚ konštatuje, že chyby nájdené v minulom roku už nie sú systémové. Nezrovnalosti, ktoré zistil úrad, mali byť v prvom rade zachytené vnútorným kontrolným systémom jednotlivých subjektov. NKÚ preto považuje vyvodzovanie osobnej zodpovednosti za nevyhnutnosť.

## Preverenie pripravenosti krajiny na plnenie cieľov udržateľného rozvoja Agendy OSN 2030

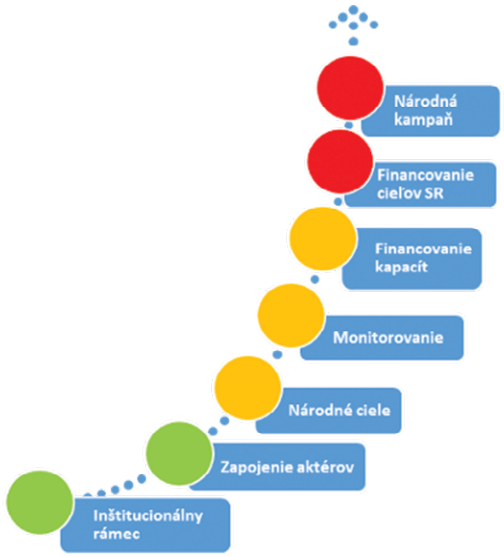
Agenda OSN 2030 predstavuje pre Slovensko historickú príležitosť definovať relevantné dlhodobé národné ciele až do roku 2030 a v súlade s nimi nastaviť čiastkové ciele stratégií v jednotlivých rezortoch. Je to dôležité pre určenie výšky potrebných finančných zdrojov, pretože ak nie je určené, čo chceme robiť, nemožno vyčísliť, koľko to bude stáť. Rozhodovanie o dlhodobých národných cieľoch musí vychádzať z relevantných, overiteľných a porovnateľných dát a pri dosahovaní cieľov je potrebné rešpektovať princíp hodnoty za peniaze.

Výkonnostnou kontrolou NKÚ SR preveroval ako Slovensko pokročilo v aplikácii Agendy 2030 na naše národné podmienky. Slovensko totiž ani tri roky od schválenia tejto kľúčovej agendy v OSN nemalo definované národné ciele, vyčíslené finančné krytie na ich praktickú realizáciu a ani vytvorené národné indikátory, prostredníctvom ktorých možno priebežne merať ich plnenie. Na druhej strane je pozitívne, že vláda SR v júni 2018 schválila šesť prioritných oblastí udržateľného rozvoja Slovenska do roku 2030, národné ciele však v rámci tohto dokumentu neboli zadefinované.

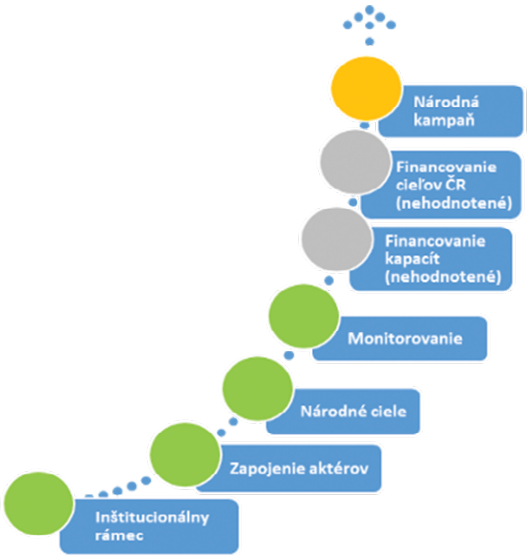
NKÚ SR upozorňuje, že Slovensko má už iba 11 rokov na naplnenie cieľov Agendy 2030, čo je relatívne krátke obdobie na závažné zmeny, ktoré bude potrebné v našej krajine uskutočniť v mnohých oblastiach spoločensko- ekonomického rozvoja. Preto NKÚ SR považuje za mimoriadne dôležité splnenie uznesenia vlády, na základe ktorého budú k 30.aprílu 2019 vypracované národné ciele, za ktoré zodpovedá ÚPVII SR. Zároveň k nim budú priradené národné indikátory, za ktoré nesie zodpovednosť Štatistický úrad SR. Kontrolóri opakovane zdôrazňujú, že existencia kvalitných indikátorov je dôležitá pre cielený, efektívny priebeh realizácie jednotlivých trvalo-udržateľných stratégií. Mimoriadne dôležité bude, aby v čo najkratšom čase bol známy predpokladaný objem finančných zdrojov, ktoré budú nevyhnutné na zabezpečenie národných cieľov do roku 2030.

V rámci vykonanej kontroly bol porovnaný dosiahnutý pokrok v danej oblasti v Slovenskej a Českej republike. Výsledky zaznamenáva graf, kde farby semaforu vyjadrujú stav procesov. Zelená – sú dostatočne zabezpečené procesy, oranžová – realizované čiastkové kroky a červenou sú označené procesy bez významného pokroku. Sivá farba označuje procesy, ktoré neboli hodnotené. Touto farbou sú označené dva procesy v ČR – financovanie cieľov udržateľného rozvoja ČR do roku 2030 a financovanie kapacít.

***Slovenská republika***




***Česká republika***



NKÚ SR preto odporučil ÚPVII SR:

• v komunikácii s MF SR identifikovať potrebné zdroje zo štátneho rozpočtu na zabezpečenie národných cieľov

• Iniciovať vnútornú komunikáciu odborov zodpovedných za agendu udržateľného rozvoja s Centrálnym koordinačným orgánom, a to s cieľom špecifikovať finančné požiadavky a ich plánované prideľovanie zo zdrojov EÚ v rámci nového programového obdobia na roky 2021 až 2027.

Vzhľadom na významnosť Agendy 2030 pre trvalo udržateľný rozvoj Slovenska, bude NKÚ SR monitorovať celý proces implementácie národných cieľov; opätovnú kontrolu v tejto oblasti plánuje vykonať v roku 2020.

**PRÁVO FONDOV EÚ V TEÓRII A PRAXI**

*Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie PRÁVO FONDOV EÚ V TEÓRII A PRAXI konanej dňa 3. októbra 2019 v Košiciach*


| | |
|---|---|
| Editorky: | doc. JUDr. Alena Krunková, PhD.<br>JUDr. Simona Farkašová, PhD. |
| Vydavateľ: | Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach<br>Vydavateľstvo ŠafárikPress |
| Rok vydania: | 2020 |
| Počet strán: | 97 |
| Rozsah: | 10 AH |
| Vydanie: | prvé |

ISBN 978-80-8152-953-5 (e-publikácia)

ISBN 978-80-8152-953-5 (e-publikácia)