

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 6Sžfk/61/2017
Identifikačné číslo spisu: 1016202669
Dátum vydania rozhodnutia: 02.08.2018
Meno a priezvisko: JUDr. Jozef Milučký
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2018:1016202669.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci sťažovateľky: MINERÁLNE VODY a.s., so sídlom Slovenská 9, 081 86 Prešov, IČO: 31 711 464, zastúpenej JUDr. Jurajom Hatvanym, advokátom so sídlom Gorkého 5, 811 01 Bratislava, proti žalovaným: 1.) Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, so sídlom Špitálska 4-6, 814 55 Bratislava, 2.) Implementačná agentúra Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, so sídlom Špitálska 6, 814 55 Bratislava, IČO: 30 854 687, o preskúmanie zákonnosti Správy o zistenej nezrovnalosti č. N21401606/S04 zo 4. októbra 2016 v spojení so Žiadosťou o vrátenie finančných prostriedkov č. 27110230498/Z04 zo 4. októbra 2016 a Správy o zistenej nezrovnalosti č. N21401608/S04 zo 4. októbra 2016 v spojení so Žiadosťou o vrátenie finančných prostriedkov č. 27110230498/Z05 zo 4. októbra 2016, o kasačnej sťažnosti proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S/299/2016-200, 1S/300/2016 z 19. júla 2017, takto

rozhodol:

- I. Najvyšší súd Slovenskej republiky návrh na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti z a m i e t a.
- II. Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť proti právoplatnému uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S/299/2016-200, 1S/300/2016 z 19. júla 2017 z a m i e t a.
- III. Účastníkom nárok na náhradu trov kasačného konania n e p r i z n á v a .

Odôvodnenie

I.
Konanie na krajskom súde

1. Krajský súd v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) uznesením odmietol žalobu podľa § 98 ods. 1 písm. g) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) o preskúmanie zákonnosti Správ o zistenej nezrovnalosti č. N21401606/S04 a č. N21401608/S04 zo 4. októbra 2016 (ďalej aj „Správy“) a Žiadostí o vrátenie finančných prostriedkov č. 27110230498/Z04 a č. 27110230498/Z05 zo 4. októbra 2016 (ďalej aj „Žiadosti“) k projektu s názvom „Rozvoj pracovného potenciálu adaptability

zamestnancov na základe ich vzdelávania“. Zároveň rozhodol o trovách konania tak, že žiaden z účastníkov nemá právo na náhradu trov konania.

2. Žalobkyňa sa podanou žalobou domáhala preskúmania zákonnosti predmetných Správ o zistených nezrovnalostiach spolu so Žiadosťami o vrátenie finančných prostriedkov, ktoré boli vydané v súvislosti s kontrolou nezrovnalostí pri čerpaní finančných prostriedkov, nakoľko boli identifikované nové nedostatky v jednotlivých žiadostiach o platby.

3. Podľa názoru krajského súdu administratívnu kontrolu spätného overovania výdavkov po uzavretí Zmluvy o nenávratnom finančnom príspevku medzi Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky prostredníctvom Implementačnej agentúry a žalobkyňou (ďalej aj „Zmluva“), nemožno považovať za rozhodovací proces vo verejnej správe a výsledné materiály z vykonanej kontroly za rozhodnutia vydané v takomto konaní, keďže kontrolou sa len zisťuje súlad postupu kontrolovaného a súlad oprávnenosti použitia výdavkov so Zmluvou.

4. Krajský súd mal za to, že výsledné materiály z vykonanej kontroly (Správy o zistenej nezrovnalosti) a postup pri ich vypracovaní nepodliehajú súdnemu prieskumu v rámci úpravy správneho súdnictva, keďže nie sú rozhodnutím správneho orgánu v zmysle SSP. Kontrola oprávnenosti výdavkov predstavuje len jednu z dohľadových kompetencií žalovaného.

5. Krajský súd v súvislosti s napadnutým predmetom preskúmania poukázal na právny názor vyslovený napr. v uzneseniach Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5Sžf/26/2012 z 29. novembra 2012 a sp. zn. 4Sžf/56/2015 zo dňa 8. júna 2016, v ktorých oboch najvyšší súd dospel k názoru, že Správa o zistenej nezrovnalosti ako taká nepodlieha súdnemu prieskumu v správnom súdnictve, pretože sama o sebe nepredstavuje zásah do práva a právom chráneného záujmu kontrolovaného subjektu (žalobkyne). Správu o zistenej nezrovnalosti je možné považovať podľa názoru krajského súdu len za akýsi výstup kontroly, ktorý sa nemohol nijako dotknúť právneho postavenia žalobkyne a spôsobiť mu ujmu na jeho právach. Preto súdnemu prieskumu v správnom súdnictve nepodlieha.

6. Ďalej dôvodil, že je nesporné, že v Správe absentuje právne vynútiteľný výrok o povinnosti vrátiť poskytnuté finančné prostriedky. Skutočnosť, že došlo k finančným vyčísleniam nezrovnalostí a ich popisu samo o sebe ešte nezakladá povinnosť žalobkyne vrátiť finančné prostriedky. Správou nebola žalobkyňa zviazaná k vráteniu finančných prostriedkov, ide len o písomnosť s informatívnym charakterom. Konštatoval, že z obsahu administratívneho spisu je nesporné, že ku dňu podania žaloby nedošlo k vydaniu právoplatného rozhodnutia, resp. správneho rozhodnutia, ktorým by bola žalobkyňa zviazaná vrátiť finančné prostriedky.

7. Predmetnými Správami boli žalobkyňi oznámené zistené nezrovnalosti v priebehu kontroly, tak ako to ustanovuje zákon č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva (ďalej len „zákon o pomoci a podpore“) a preto ich možno podľa krajského súdu považovať za podkladové rozhodnutia, majúce predbežnú povahu, vzhľadom na zákonný postup vyplývajúci z § 27a zákona o pomoci a podpore. Ohľadom preskúmania Žiadosti konštatoval, že je nesporné, že touto písomnosťou žalovaný využil zákonnú možnosť vyplývajúcu z ust. § 27a ods. 1 zákona o pomoci a podpore, a keďže zistil porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania, vyzval žalobkyňu ako prijímateľa na vrátenie časti poskytnutého príspevku na predmet zákazky. Podľa názoru krajského súdu sa nejedná o žiadne rozhodnutie vydané v rámci výkonu pôsobnosti žalovaného ako správneho orgánu v oblasti verejnej správy, ktoré by bolo možné podrobiť súdnemu prieskumu.

8. S ohľadom na uvedený záver sa krajský súd nezaoberal námietkami žalobkyne o nezákonnosti kontrolných zistení uvedených v Správe, pretože tieto je možné preskúmať až v prípadných neskorších štádiách procesu vyvodzovania dôsledkov zo zistených porušení zákona v postupe verejného obstarávateľa, ak boli, resp. budú na základe Správy vydané rozhodnutia s priamym dopadom na právne postavenie žalobkyne.

9. Záverom krajský súd uviedol, že právo žalobkyne na poskytnutie prostriedkov z fondov Európskej

únie, ktorého ochrany sa žalobkyňa touto žalobou domáha, nepatrí medzi základné ľudské práva a slobody, ktorých výpočet je obsiahnutý v druhej hlave Ústavy Slovenskej republiky a Dohovore o ochrane základných práv a ľudských slobôd, a preto prejednávajúcu vec nie je možné posudzovať podľa čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. Taktiež krajský súd poukázal na ust. § 14 ods. 18 zákona o pomoci a podpore, v zmysle ktorého sú rozhodnutia vydané správnymi orgánmi v správnom konaní podľa druhej časti zákona o pomoci a podpore vylúčené zo súdneho prieskumu (§ 7 písm. h) SSP).

10. Zdôraznil, že neboli naplnené všetky podmienky na preskúmanie napadnutých rozhodnutí v rámci správneho súdnictva, nakoľko žaloba smeruje proti aktu orgánu verejnej správy vydanom v správnom konaní, ktorý nemohol mať za následok ujmu na subjektívnych právach žalobkyne, pričom ide o podkladové rozhodnutie predbežnej povahy (Správa), a preto Krajský súd v Bratislave v súlade s § 7 písm. b), e) SSP v spojení s § 97 SSP a § 98 ods. 1 písm. g) SSP žalobu odmietol pre jej neprípustnosť.

11. O náhrade trov konania krajský súd rozhodol podľa § 170 písm. a) SSP tak, že žiaden z účastníkov konania nemá právo na náhradu trov konania, nakoľko žaloba bola odmietnutá.

II.

Kasačná sťažnosť žalobkyne

12. Proti tomuto uzneseniu podala sťažovateľka v postavení žalobkyne v zákonom ustanovenej lehote kasačnú sťažnosť prostredníctvom svojho právneho zástupcu a žiadala, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnuté uznesenie krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na nové konanie z dôvodu nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 440 ods. 1 písm. g) SSP), z dôvodu, že sa krajský súd odklonil od ustálenej rozhodovacej praxe (§ 440 ods. 1 písm. h) SSP) a, že podanie bolo nezákonne odmietnuté (§ 440 ods. 1 písm. j) SSP). Zároveň požiadala o priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti.

13. Sťažovateľka v podanej kasačnej sťažnosti uviedla, že nesprávne právne posúdenie veci krajským súdom vidí v tom, že súd nesprávne právne posúdil otázku preskúmateľnosti žalobou napadnutého opatrenia. Podľa jej názoru sa krajský súd predmetom žaloby nezaoberal, a zákonnosť Správ o zistenej nezrovnalosti neskúmal, nakoľko dospel k záveru, že takéto opatrenie je zo svojej povahy zo súdneho prieskumu vylúčené. Týmto sa krajský súd zároveň odklonil od ustálenej rozhodovacej praxe súdov.

14. Sťažovateľka má za to, že súd nepostupoval správne, keď žalobu odmietol ako neprípustnú z dôvodu podľa § 7 písm. b) a e) SSP. Podľa názoru sťažovateľky v danom prípade sú splnené všetky podmienky vyžadované SSP pre súdne preskúmanie Správ o zistenej nezrovnalosti, nakoľko majú povahu opatrenia správneho orgánu podliehajúceho prieskumu podľa SSP, nejedná sa o opatrenie upravujúce vnútorné pomery orgánu ani o opatrenie organizačnej či predbežnej, procesnej alebo poriadkovej povahy a jednoznačne nimi môžu byť dotknuté práva a právom chránené záujmy žalobkyne.

15. Ďalej uviedla, že v prípade, ak by žalobou napadnutý správny akt bol výsledkom kontrolnej činnosti správneho orgánu, táto skutočnosť ho nevylučuje automaticky zo súdneho prieskumu. V zmysle ustálenej judikatúry aj výstupy z kontroly môžu byť predmetom súdneho prieskumu v rámci správneho súdnictva, pokiaľ predstavujú zásah do práv a právom chránených záujmov kontrolovaného subjektu. Takýto charakter má každý právny akt obsahujúci uloženie povinnosti alebo sankcie.

16. K uvedenej problematike poukázala na rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5SŽf/26/2012 z 29. novembra 2012, na ktoré poukazoval aj krajský súd.

17. Podľa názoru sťažovateľky, krajský súd sa mal zaoberať posúdením predmetu súdneho prieskumu vo forme opatrenia nie rozhodnutia. Konštatovala, že Správy o zistenej nezrovnalosti majú charakter individuálneho správneho aktu, pretože sú adresované konkrétnemu subjektu - sťažovateľke, vzťahujú sa na konkrétne určený skutkový stav (zistenie nezrovnalosti) a rozhodujú o individuálnych právach a povinnostiach konkrétne určených osôb - sťažovateľky (určuje výšku finančnej opravy a ukladá

žalobkyni povinnosť vrátenia častí finančného príspevku).

18. Ďalej dôvodila, že vydaním Správ o zistenej nezrovnalosti bola žalobkyňa jednoznačne dotknutá na svojom práve vyplývajúcom jej predovšetkým zo zákona o pomoci a podpore, pretože na základe doručených Správ o zistenej nezrovnalosti jej bola uložená povinnosť vrátiť poskytnutý nenávratný príspevok vo výške uplatnenej finančnej opravy, napriek skutočnosti, že takéto opatrenia a dôvody na ich vydanie nemajú oporu v zákone.

19. Podľa názoru sťažovateľky Správa o zistenej nezrovnalosti formálne nie je v zákone označená ako rozhodnutie alebo opatrenie vydané v správnom konaní, ale konštatuje, že na základe vykonanej kontroly boli zistené nedostatky, ktoré riadiaci orgán kvalifikuje ako nezrovnalosti s dôsledkami v majetkovej sfére žalobkyne. Výsledkom vydania Správ o zistenie nezrovnalosti je autoritatívne uloženie povinnosti žalobkyni vrátiť finančné prostriedky EÚ a ŠR v sume 30.819,74 eura poskytnuté na účely financovania schváleného projektu, ktoré boli legitímne zo strany štátu poskytnuté žalobkyni.

20. V zmysle zákona o pomoci a podpore je nesplnenie povinnosti vrátiť sumu vyčíslenej korekcie na základe Správy o zistenej nezrovnalosti, v určenej lehote postihnuté sankciou ukladanou v nadväzujúcej fáze. V prípade porušenia pravidiel verejného obstarávania sa jedná o sankciu vo forme zvýšenia sumy, ktorú je prijímateľ povinný vrátiť na 1,5 násobok pôvodne uloženej korekcie, maximálne 100 % poskytnutého príspevku na predmet zákazky v zmysle § 27a ods. 3 zákona o pomoci a podpore. Ak riadiaci orgán nepostupuje podľa § 27a zákona, postupuje podľa osobitného predpisu zákona o rozpočtových pravidlách. Na základe zákona o rozpočtových pravidlách hrozí žalobkyni uloženie ďalších povinností v dôsledku porušenia finančnej disciplíny ako zaplatenie odvodu, penále alebo pokuty. Tento následný postup prináša nové samostatné rozhodnutia s obsahom odlišným od obsahu Správy o zistenej nezrovnalosti, v dôsledku ktorých dochádza k ďalšiemu zásahu do práva prijímateľky (zvýšením už uloženej korekcie, povinnosťou zaplatiť penále a pod.).

21. Ďalej sa sťažovateľka zaoberala vlastníckym právom, ktoré patrí medzi základné ľudské práva. Konštatovala, že autoritatívne uloženie povinnosti zo strany štátneho orgánu zaplatiť určitú sumu peňazí z majetku fyzickej alebo právnickej osoby musí byť považované za spôsobilé vyvolať ujmu na subjektívnych právach tejto osoby. Prinajmenšom na jej ústavnom práve vlastníť majetok. Poukázala pritom na nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 50/01 z 8. novembra 2001 a sp. zn. I. ÚS 52/02 z 28. mája 2003.

22. Vo vzťahu k rozhodnutiu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Sžf/56/2015 z 8. júna 2015, na ktorý poukázal krajský súd, sťažovateľka odmietla právny názor, podľa ktorého by mali byť všetky rozhodnutia vydané podľa zákona o pomoci a podpore vylúčené z preskúmania v správnom súdnictve.

23. Výklad ustanovenia § 14 ods. 18 zákona o pomoci a podpore, ktorý zvolil najvyšší súd v predmetnom rozhodnutí, podľa sťažovateľky nedôvodne rozširuje a zovšeobecňuje aplikáciu ods. 18 na celú druhú časť zákona, ktorá predstavuje de facto všetky procesy spojené s čerpaním eurofondov od ustanovenia § 12 po § 33 zákona.

24. Podľa názoru sťažovateľky logický výklad ustanovenia § 14 ods. 18 zákona by smeroval k zúženému poňatiu odkazu na „túto časť zákona“ v zmysle daného ustanovenia § 14, nie celej druhej časti zákona zahŕňajúc ustanovenia počnúc § 12 a končiac § 33 zákona. Zákonodarca predmetnou slovnou formuláciou nemal v úmysle vylúčiť všetky rozhodnutia/opatrenia vydané na základe tohto zákona podľa druhej časti zo súdneho prieskumu.

25. S poukazom na dôvodovú správu k zákonu o pomoci a podpore uviedla, že zmyslom a účelom ustanovenia § 14 ods. 18 zákona nebolo vylúčiť zo súdneho prieskumu všetky výsledky konaní a postupov podľa tohto zákona, preto nie je v zmysle výkladu zákona súladného s Ústavou Slovenskej republiky namieste odvolávať sa na predchádzajúce súdne rozhodnutia, ktoré pri právnom posúdení obdobnej právnej otázky túto závažnú skutočnosť opomenuli.

26. Sťažovateľka poukázala na porušenie princípu právnej istoty, keď sa krajský súd odklonil od rozhodovacej praxe najvyššieho súdu, pričom uviedla jeho rozhodnutie sp. zn. 5Sžf/26/2014, kde súd umožnil súdny prieskum Správ o zistených nezrovnalostiach. Predmetom súdneho preskúmania môžu byť aj rozhodnutia, ktoré nemajú formálne náležitosti (sp. zn. 5Sži/20/2012 z 28. februára 2013). Preskúmateľnosť Správy o zistenej nezrovnalosti potvrdzujú s použitím analógie napríklad aj rozhodnutia najvyššieho súdu sp. zn. 5Sžf/26/2012 z 29. novembra 2012, sp. zn. 5Sžf/31/2011 z 25. augusta 2011.

27. V ďalšom sa sťažovateľka vyjadrila k vzniknutým nezrovnalostiam. Záverom uviedla, že prístup súdov odopierajúci prijímateľom akúkoľvek možnosť brániť sa dôsledkom neoprávnené uložených korekcií zo strany poskytovateľa nenávratného finančného príspevku prijatím všeobecného záveru o nepreskúmateľnosti Správ o zistených nezrovnalostiach so Žiadosťami o vrátenie nenávratného finančného príspevku by znamenal porušenie základných princípov právneho štátu odopretím práva na súdnu ochranu. Žalobkyňa by tak nemala k dispozícii žiaden účinný prostriedok ochrany svojich práv a právom chránených záujmov.

28. V kasačnej sťažnosti zároveň sťažovateľka navrhla priznať kasačnej sťažnosti odkladný účinok. Predmetný návrh odôvodnila tým, že okrem ujmy, ktorá jej hrozí v dôsledku uloženia povinnosti vrátiť žalovanému časť nenávratného finančného príspevku vo výške 30.819,74 eura, je vystavená ďalšiemu riziku spojenému s uložením sankcií pre porušenie finančnej disciplíny podľa zákona o rozpočtových pravidlách. Predmetné platby by viedli k enormnému zaťaženiu rozpočtu sťažovateľky, čo by sa odrazilo v negatívnych dôsledkoch na zabezpečovaní chodu spoločnosti a financovaní jej ďalších aktivít. Reálne tým môže byť ohrozený výkon práva podnikat'.

III.

Vyjadrenie žalovaného 1.)

29. Žalovaný 1.) sa ku kasačnej sťažnosti vyjadril v písomnom vyjadrení zo 17. októbra 2017, v ktorom sa plne stotožnil s názorom krajského súdu a navrhol, aby najvyšší súd kasačnú sťažnosť zamietol v celom rozsahu.

30. Žalovaný 1.) vo vyjadrení zotrval na svojom právnom názore, že Správa nie je autoritatívnym rozhodnutím žalovaného, pretože má informačný a evidenčný charakter, ako je zrejmé aj podľa jej názvu. Správa je dokument obsahujúci údaje o zistenej nezrovnalosti, ktorá vznikla v rámci projektu žalobkyne. V správe, ktorá bola žalobkyni doručená absentujú podstatné náležitosti individuálneho správneho aktu, najmä výroková časť, poučenie o možnosti použitia opravných prostriedkov, sankcie. Rovnako Žiadosť obsahuje len identifikáciu žalobkyne, konkrétneho jeho projektu, kódy na vrátenie zistenej nezrovnalosti a identifikáciu finančnej čiastky.

31. Žalovaný 1.) uviedol, že Správa a Žiadosť neurčujú žiadne právo žalobkyne, tiež jej neprikazujú alebo nezakazujú konať, resp. zdržať sa určitého konania z pohľadu verejnej moci, a oba tieto dokumenty majú len súkromnoprávny charakter, ktorými si žalovaný 1.) uplatňuje svoju zmluvnú pohľadávku, ktorá nevznikla z rozhodnutia žalovaného 1.), ale z porušenia zmluvnej povinnosti - nedodržanie podmienok oprávnenosti výdavkov. Povinnosť žalobkyne vrátiť finančné prostriedky je priamo uvedená v zmluve (článok 10 bod 6 Všeobecne záväzných podmienok), v ktorom je tiež uvedené, že v prípade ak si žalobkyňa túto povinnosť vrátiť finančné prostriedky nesplní, žalovaný 1.) oznámi porušenie finančnej disciplíny príslušnej správe finančnej kontroly.

32. Podľa jeho názoru je jasne preukázateľné, že ani v liste žalovaného 1.) zo 4. októbra 2016, ani v Správach a ani v Žiadosťiach zo 4. októbra 2016 nie je žalovaným 1.) žalobkyni z postavenia orgánu verejnej moci uložená povinnosť vrátiť finančné prostriedky. Povinnosť žalobkyne vrátiť finančné prostriedky vyplýva z ustanovení zmluvy, ktorú so žalovaným 1.) uzavrel podľa súkromnoprávnej normy.

33. Nesúhlasil ani s názorom sťažovateľky o charaktere Správ a Žiadostí ako opatrení, nakoľko podľa jeho názoru nie je splnená podmienka uvedená v § 3 ods. 1 písm. c) SSP, nakoľko ani jeden z dokumentov z októbra 2016 sa priamo nedotýka práv, právom chránených záujmov alebo povinností žalobkyne. Navyše v danom prípade žalovaný 1.) nekonal ako nadriadený orgán verejnej moci, ale ako zmluvný partner si plnil povinnosti kontroly, ktoré mu vyplývali zo Zmluvy uzavretej so žalobkyňou.

34. Žalovaný 1.) opätovne zdôraznil, že právny vzťah medzi žalovaným a žalobkyňou bol založený Zmluvou o poskytnutí nenávratného finančného príspevku, ktorá bola uzatvorená podľa ustanovení zákona č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov, teda súkromnoprávnej normy (článok 1, bod. 1.3. Zmluvy). Súkromnoprávny charakter Zmluvy bol navyše potvrdený aj rozhodnutím Najvyššieho súdu sp. zn. 3Sžf/118/2013. Podľa § 7 písm. d) SSP správne súdy okrem iného nepreskúmajú súkromnoprávne spory a iné súkromnoprávne veci, v ktorých je daná právomoc súdu v civilnom procese.

35. K sťažovateľkou konštatovanému porušeniu jej vlastníckeho práva uviedol, že podpísaním Zmluvy žalobkyňa akceptovala a súhlasila so skutočnosťou, že v zmysle ustanovení Zmluvy podlieha hospodárenie s poskytnutými financiami určitým zákonným obmedzeniam a v neposlednom rade výkonu viacerých druhov kontrol, a rovnako akceptovala a bola si vedomá svojej povinnosti za určitých okolností poskytnuté finančné prostriedky vrátiť, keďže problematiku usporiadania finančných vzťahov a zmluvnú pokutu upravuje celý článok 10 Všeobecných zmluvných podmienok, ktoré sú neoddeliteľnou súčasťou Zmluvy.

36. K dôvodovej správe k zákonu o pomoci a podpore uviedol, že schválenie alebo neschválenie nenávratného finančného príspevku nie je totožné konanie ako oznámenie o vzniknutej nezrovnalosti. Žalobkyňa bol podpísaním Zmluvy o poskytnutí nenávratného finančného príspevku v roku 2010 nenávratný finančný príspevok schválený na určený projekt. Žalobkyňa mala postupovať v súlade s ustanoveniami tejto Zmluvy a právnymi predpismi SR a ES pri plnení svojich povinností pri realizovaní projektu, a zároveň sa v Zmluve zaviazala strpieť výkon kontroly zo strany žalovaného 1.) a tiež prijať následky svojho prípadného nedodržania dohodnutých podmienok a legislatívy. Žalovaný 1.) vykonaním kontroly zistil nedodržanie podmienok a túto skutočnosť oznámil žalobkyňi v liste z októbra 2016, porušenie podmienok žalovaný priamo identifikoval v správach o nezrovnalosti zo 4. októbra 2016.

37. K ostatným vyjadreniam žalobkyne v podanej kasačnej sťažnosti žalovaný dodal, že sťažnostný návrh žalobkyne nekorešponduje s aktuálnou rozhodovacou činnosťou súdov Slovenskej republiky.

38. K podanej kasačnej sťažnosti sa stručne vyjadril žalovaný 2.) v písomnom vyjadrení zo 16. októbra 2017, v ktorom len odkázal na vyjadrenie žalovaného 1.).

IV.

Právna úprava, právne názory kasačného súdu

39. Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej aj „kasačný súd“ alebo „najvyšší súd“) ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 <. SSP) preskúmal napadnuté uznesenie krajského súdu z dôvodov a v rozsahu uvedenom v kasačnej sťažnosti sťažovateľky (453 ods. 1 a ods. 2 SSP) postupom bez nariadenia pojednávania podľa § 455 SSP a po jej preskúmaní dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná a je potrebné ju zamietnuť.

40. Najvyšší súd z predloženého spisového materiálu krajského súdu zistil, že sťažovateľka sa žalobou, podanou na krajskom súde dňa 6. decembra 2016, domáhala preskúmania zákonnosti Správ o zistenej nezrovnalosti č. N21401606/S04 a č. N21401608/S04 zo 4. októbra 2016 (ďalej aj „Správy“) a Žiadostí o vrátenie finančných prostriedkov č. 27110230498/Z04 a č. 27110230498/Z05 zo 4. októbra 2016 (ďalej aj „Žiadosti“) k projektu s názvom „Rozvoj pracovného potenciálu adaptability zamestnancov na základe ich vzdelávania“.

41. V prejednávanej veci uzatvorila sťažovateľka Zmluvu o poskytnutí nenávratného finančného príspevku s Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, v zastúpení žalovaného 2.), a to podľa § 269 ods. 2 zákona č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník, ust. § 15 ods. 1 zákona o pomoci a podpore a ust. § 20 ods. 2 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o rozpočtových pravidlách“), na realizáciu aktivít vyššie uvedeného projektu, predmetom ktorej bola realizácia školení zamestnancov žalobkyne, ktoré boli ukončené v určenom termíne do 29. februára 2012.

42. Sťažovateľka zverejnila dňa 3. novembra 2010 výzvu na predkladanie ponúk na predmet zákazky „Vzdelávanie zamestnancov spoločnosti Minerálne vody, a.s.“, ktorá mala byť obstaraná v súlade so zákonom č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o verejnom obstarávaní“) ako nadlimitná zákazka zadávaná podprahovým postupom podľa § 99 až § 101 zákona o verejnom obstarávaní. Na základe predmetného verejného obstarávania žalobkyňa uzatvorila dňa 20. januára 2011 Zmluvu o poskytnutí služby č. 07/01/2011 s úspešným uchádzačom spoločnosťou EuroEduca, n.o., Centrálna 812/13, 089 01 Svidník.

43. V nadväznosti na Zmluvu o nenávratnom finančnom príspevku si žalobkyňa uplatnila nárok na poskytnutie nenávratného finančného príspevku na úhradu časti nákladov Projektu, na základe čoho obdržala celkovo sumu 804.588,13 eura, ktorá bola použitá na vyplatenie dodávateľa školení realizovaných v rámci Projektu.

44. Následne dňa 7. októbra 2016 bolo žalobkyňi doručené oznámenie žalovaného 2.) o vzniku nezrovnalosti listom č. IA/PRJ/2016/1772-5 2016/15906 zo 4. októbra 2016, ktorého prílohou boli Správa o zistenej nezrovnalosti č. N21401606/S04 zo 4. októbra 2016 v spojení so Žiadosťou o vrátenie finančných prostriedkov č. 27110230498/Z04 zo 4. októbra 2016 a Správa o zistenej nezrovnalosti č. N21401608/S04 zo 4. októbra 2016 v spojení so Žiadosťou o vrátenie finančných prostriedkov č. 27110230498/Z05 zo 4. októbra 2016.

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

46. Podľa § 2 ods. 2 SSP, 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 zákonom domáhať ochrany na správnom súde.

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

48. Podľa § 7 písm. b) a e) SSP, správne súdy nepreskúmajú

b) správne akty orgánov verejnej správy, ktoré nemajú povahu rozhodnutia o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby, najmä rozhodnutia a opatrenia organizačnej povahy a rozhodnutia a opatrenia upravujúce vnútorné pomery orgánu, ktorý ich vydal, ak tento zákon neustanovuje inak,

e) 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.

49. Podľa § 14 ods. 18 zákona o pomoci a podpore, rozhodnutia vydané v konaní podľa tejto časti zákona nie sú preskúmateľné správnym súdom.

50. Predmetom kasačného konania bolo preskúmanie uznesenia krajského súdu ako aj konania, ktoré mu predchádzalo, pričom v rámci kasačného konania kasačný súd skúmal aj povahu napadnutých Správ a Žiadostí. Kľúčovou otázkou sa pre kasačný súd stalo právne posúdenie možnosti súdneho prieskumu zákonnosti Správy o zistenej nezrovnalosti č. N21401606/S04 zo 4. októbra 2016 v spojení so Žiadosťou o vrátenie finančných prostriedkov č. 27110230498/Z04 zo 4. októbra 2016 a Správy o zistenej nezrovnalosti č. N21401608/S04 zo 4. októbra 2016 v spojení so Žiadosťou o vrátenie finančných prostriedkov č. 27110230498/Z05 zo 4. októbra 2016, ktoré krajský súd zhodne so žalovanými považovali za nepreskúmateľné v správnom súdnictve. Túto právnu otázku presvedčivo vyriešil krajský súd, pričom najvyšší súd sa s dôvodmi jeho rozsudku v tejto časti plne stotožňuje.

51. Rozsah preskúmvavej činnosti súdu v správnom súdnictve je vymedzený tak, že preskúmvaniu podliehajú zásadne všetky rozhodnutia orgánov štátnej správy, ktorými sa rozhodlo o právach a povinnostiach fyzických alebo právnických osôb. Predmetom preskúmania musí byť právoplatné rozhodnutie ako výsledok určitého postupu správneho orgánu.

52. Ďalšou podmienkou je, že fyzická osoba alebo právnická osoba musí tvrdiť (procesne), že bola ukrátená na svojich právach. Súdna prax trvá na tom, že k ukráteniu musí dôjsť na subjektívnych právach žalobcu. Pojem „svojich právach“ treba vysvetľovať reštriktívne. Musí ísť o práva, a nie o záujmy alebo oprávnené záujmy. Toto subjektívne právo sa opiera alebo vychádza zo všeobecne záväzného právneho predpisu.

53. Vylúčenie postupu správnych orgánov, ktorým neboli priamo dotknuté práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby alebo právnickej osoby zo súdneho prieskumu súvisí s tým, že bez priamej spojitosti by došlo k neprimeranému rozšíreniu možnosti napádať postupy správnych orgánov v správnom súdnictve.

54. Správne súdnictvo je založené na princípe generálnej klauzuly, s výnimkou tých, ktoré zákon výslovne z prieskumu vylučuje. Rozsah právomocí pri preskúmaní správnych rozhodnutí je teda obmedzený negatívnou enumeráciou rozhodnutí, ktoré správne súdy nepreskúmvajú. Rozhodnutia, ktoré správne súdy nepreskúmvajú, sú vymedzené v ustanovení § 7 SSP (predtým ust. § 248 OSP). Predmetné ustanovenie v písmene a) až h) obsahuje taxatívny výpočet konkrétnych druhov rozhodnutí, ktoré sú vylúčené zo súdneho prieskumu.

55. Kasačný súd konštatuje, že v prejednávanej veci sa jedná o konanie podľa druhej časti zákona o pomoci a podpore, keďže predmetom preskúmvanej veci je eventuálne vrátenie poskytnutých finančných prostriedkov na realizáciu školení zamestnancom žalobkyne, ktoré boli ukončené v určenom termíne do 29. februára 2012 v rámci Operačného programu: Zamestnanosť a sociálna inklúzia.

56. Najvyšší súd dáva v prvom rade do pozornosti citované ustanovenie § 14 ods. 18 zákona o pomoci a podpore, z ktorého vyplýva, že rozhodnutia vydané v konaní podľa druhej časti tohto zákona nie sú preskúmateľné súdom. Predmetné ustanovenie ešte podporne odkazuje na ustanovenie § 7 písm. h) SSP. Na uvedené ustanovenie poukazuje aj krajský súd, pričom uviedol aj rozhodnutie najvyššieho súdu sp. zn. 4Sžf/56/2015, v ktorom podľa názoru sťažovateľky si najvyšší súd predmetné zákonné ustanovenie vykladá príliš rozširujúco, nakoľko nie všetky rozhodnutia vydané podľa tejto časti zákona sú vylúčené zo súdneho prieskumu. Na myslí sa tak majú podľa jej názoru len rozhodnutia o schválení, resp. neschválení žiadosti o nenávratný finančný príspevok.

57. Na poskytnutie nenávratného finančného príspevku v rámci posudzovania žiadosti totiž nie je právny nárok. Vylúčenie Správ a Žiadostí zo súdneho prieskumu teda nie je podmienené týmto zákonným ustanovením. Senát najvyššieho súdu sa prikláňa k neskôr vydaným rozhodnutiam za účinnosti OSP vedeným pod sp. zn. 1Sžf/87/2015 a sp. zn. 1Sžf/95/2015, kde sa najvyšší súd síce stotožnil s nepreskúmateľnosťou Správy, avšak uviedol, že zastavujúcim dôvodom je aplikácia § 27a ods. 1 zákona o pomoci a podpore v spojení s § 248 písm. a) OSP (Súdy nepreskúmvajú rozhodnutia správnych orgánov predbežnej povahy a procesné rozhodnutia týkajúce sa vedenia konania.)

58. Na druhej strane samotný krajský súd v závere rozhodnutia uvádza ust. § 7 písm. b) a e) SSP, aj keď v texte rozhodnutia spomenul aj ust. § 14 ods. 18 zákona o pomoci a podpore. V konečnom dôsledku Správa ani Žiadosť nie sú rozhodnutiami, k čomu dospel aj krajský súd.

59. Z ust. § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore vyplýva, že až v prípade nevrátenia finančných prostriedkov vydá správny orgán rozhodnutie o vrátení jeden a pol násobku sumy uvedenej v žiadosti, pričom na toto konanie sa už v zmysle ust. § 27a ods. 7 zákona o pomoci a podpore vzťahuje zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (Správny poriadok), ktorý umožňuje podanie riadnych aj mimoriadnych opravných prostriedkov.

60. Najvyšší súd sa stotožňuje s právnym názorom krajského súdu, že Správa a Žiadosť ako také nepodliehajú súdnemu prieskumu v správnom súdnictve, pretože sami o sebe nepredstavujú zásah do práv a právom chránených záujmov kontrolovaného subjektu. V tomto smere kasačný súd poukazuje najmä na predčasné podanie žaloby v čase vypracovania a odoslania Správy a Žiadosti, pretože ku dňu podania žaloby neexistuje právoplatné správne rozhodnutie o vrátení finančných prostriedkov podľa vyššie spomínaného ust. § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore. Povinnosť žalobkyne vrátiť finančné prostriedky vznikne až na základe tohto právoplatného rozhodnutia, ktoré už bude spôsobilé zasiahnuť do subjektívnych práv sťažovateľky a až vtedy bude preskúmateľné v rámci správneho súdnictva.

61. Predmetnú Správu a Žiadosť je možné považovať podľa názoru senátu najvyššieho súdu za podkladové rozhodnutie, ktoré má predbežnú povahu vzhľadom na postup upravený v § 27a citovaného zákona.

62. Kasačný súd opätovne zdôrazňuje, že v prípade, ak na základe podanej žiadosti žalobkyňa nevráti poskytnuté finančné prostriedky, následne žalovaný 1.) v zmysle zákona začne správne konanie, výsledkom ktorého bude rozhodnutie o uložení povinnosti vrátiť finančné prostriedky, ktoré bude po vyčerpaní opravného prostriedku v zmysle už uvedeného správneho poriadku podliehať súdnemu prieskumu správnym súdom a ktoré bude aj materiálne vykonateľné. Rovnako vo vzťahu k povinnosti vrátiť jeden a pol násobok sumy uvedenej vo výzve, ktorú môže uložiť iba žalovaný 1.) vydaním rozhodnutia a až toto rozhodnutie môže byť následne preskúmané, či nezasiahlo do práv sťažovateľky. Inými slovami, Žiadosť, ktorá obsahuje výzvu na vrátenie finančných prostriedkov nie je v prípade ich nevrátenia právne vynútiteľná. Správa na rozdiel od Žiadosti len konštatuje zistené nezrovnalosti a je podkladom pre vydanie správneho rozhodnutia.

63. Uvedený záver je teda podporený aj najnovšou judikatúrou Najvyššieho súdu Slovenskej republiky. Napr. spomínané rozhodnutie sp. zn. 1SŽf/87/2015 zo 14. februára 2017 je veľmi významné. Ide o rozhodnutie, ktoré bolo dokonca prijaté hlasovaním dňa 28. júna 2018 za judikát na judikatórnom zasadnutí Správneho kolégia Najvyššieho súdu SR. Teda, právna otázka, ktorá je predmetom tohto konania, je v súčasnosti nesporne a jednoznačne vyriešená i v aplikačnej praxi.

64. K tvrdeniu sťažovateľky, že jej môžu byť uložené prípadné sankcie podľa zákona o rozpočtových pravidlách, s obsahom odlišným od Správ, kasačný súd konštatuje, že tieto rozhodnutia budú preskúmateľné správnym súdom z dôvodu, že už by obsahovali uloženie sankcie, resp. pokuty, pričom až takéto vykonateľné rozhodnutie by sa stalo exekučným titulom.

65. K rozhodnutiu najvyššieho súdu sp. zn. 5SŽf/26/2012 z 29. novembra 2012, kasačný súd z uvedeného rozhodnutia cituje: „...považuje za potrebné zdôrazniť, že zatiaľ čo protokol a zápisnica o prerokovaní protokolu ako také nepodliehajú súdnemu prieskumu v správnom súdnictve, pretože osebe nepredstavujú zásah do práv a právom chránených záujmov kontrolovaného subjektu, ich časť obsahujúca uloženie povinnosti alebo sankcie je nutne, s ohľadom na ich spôsobilosť takéhoto zásahu, vylúčená spod negatívnej enumerácie § 248 OSP...“.

66. Z tohto rozhodnutia, ako aj zo skoršieho rozhodnutia najvyššieho súdu v tej istej veci sp. zn.

5Sžf/31/2011, vyplýva, že jediným aspektom, na základe ktorého bola konštatovaná prípustnosť súdneho preskúmania protokolu a zápisnice, bola v protokole uložená povinnosť kontrolovanému subjektu prijať opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov a ich príčin, ktoré umožňoval uložiť v tom čase platný zákon č. 10/1996 Z. z. O uloženie povinnosti v takomto smere v prejednávanej právnej veci nejde.

67. Kasačný súd ďalej dáva sťažovateľke do pozornosti, že výstupom zo správneho konania dokonca môže byť aj zistenie, že sa nepotvrdia skutočnosti zistené v Správe a Žiadosti, resp. bude vyvodенý iný relevantný dôsledok. V štádiu vypracovania Správy a Žiadosti sa vychádza z prvotných informácií, ktoré majú žalovaní k dispozícii, sú podkladom pre správne konanie a nie je vylúčené, že v ďalších fázach vysporiadania nezrovnalosti sa výška korekcie upraví na základe vývoja monitorovania nezrovnalosti, pričom nie je vylúčené, že správne konanie sa napr. zastaví.

68. Najvyšší súd dodáva, že prv než sa začne správne konanie, kde sa bude preukazovať porušenie zákona o verejnom obstarávaní podľa správneho poriadku, je potrebné, aby prijímateľ finančného príspevku bol vyzvaný na jeho vrátenie v súvislosti so zistenou korekciou Žiadosťou a, aby mu bola oznámená táto korekcia a až následne je možné začať správne konanie, ak prijímateľ nevráti tento príspevok. Zákon teda sám vyžaduje, aby bola najskôr prijímateľovi doručená Žiadosť a Správa, bez tohto postupu nie je možné začať správne konanie. Zároveň zo samotnej Správy č. N21401606/S04 zo 4. októbra 2016 pritom vyplýva, že boli okrem iného porušené ustanovenia § 9 ods. 4, § 99 ods. 1 a § 101 ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní, t. j. ide len o konštatovanie porušenia pravidiel a postupov verejného obstarávania (podobne ako aj v Správe č. N21401608/S04 zo 4. októbra 2016).

69. Kasačný súd považuje za dôležité vyjadriť sa aj k vyjadreniu žalovaného 1.), ktorý najmä dôvodil, že právny vzťah medzi žalovaným a žalobkyňou bol založený Zmluvou o poskytnutí nenávratného finančného príspevku, ktorá bola uzatvorená podľa ustanovení zákona č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov, teda súkromnoprávnej normy (článok 1, bod. 1.3. Zmluvy), s odkazom na ust. § 7 písm. d) SSP. Je nepochybné, že v zmysle § 15 ods. 1 zákona o pomoci a podpore sa úspešnému predkladateľovi žiadosti, a v preskúmvanej veci aj žalobkyni, sa pomoc, resp. podpora poskytuje na základe súkromnoprávneho vzťahu, ktorý vychádza zo zmluvy uzavretej podľa § 269 ods. 2 Obchodného zákonníka.

70. Ďalej však už žalovaný 1.) vystupuje v pozícii orgánu verejnej správy, t. j. ako riadiaci orgán mu do pôsobnosti zverené finančné zdroje spravuje s dohľadovým vrchnostenským oprávnením, ktoré mu najmä vyplýva z ustanovení

- § 24b a nasl. zákona o pomoci a podpore (výkon dohľadu nad plnením podmienok poskytnutia pomoci a podpory, súlad platby a súvisiacej dokumentácie so záväznými predpismi, či hospodárnosť, efektívnosť, účinnosť a účelnosť použitia pomoci a podpory), resp.

- § 26 zákona o pomoci a podpore (výkon ochrany finančných záujmov vrátane zistenia nezrovnalostí).

71. Pokiaľ v rámci výkonu svojich oprávnení žalovaný 2.) z pozície riadiaceho orgánu zistí existenciu nezrovnalosti je povinný túto skutočnosť oznámiť žalobcovi ako prijímateľovi prostredníctvom tzv. správy o zistenej nezrovnalosti a následnou žiadosťou ho vyzvať na vrátenie poskytnutých finančných prostriedkov, pričom následne po podaní podnetu, žalovaný 1.) postupuje podľa ust. § 27a zákona o pomoci a podpore, preto nemožno len striktne konštatovať, že ide len o súkromnoprávny spor a z tohto dôvodu nepodlieha súdnemu prieskumu (ust. § 7 písm. d) SSP).

72. Na základe všetkých vyššie citovaných zákonných ustanovení a právnych argumentov dospel kasačný súd k záveru, že napadnuté Správy a Žiadosti nespádajú do právomoci súdov, resp. nie sú preskúmateľné súdom.

73. Sťažovateľka sa v kasačnej sťažnosti domáhala priznania odkladného účinku kasačnej sťažnosti. Kasačný súd rozhodol, že kasačnej sťažnosti neprizná odkladný účinok vzhľadom k tomu, že Správa ani Žiadosť nie sú spôsobilé spôsobiť sťažovateľke závažnú ujmu, nakoľko nemôžu zasiahnuť do práv a

právom chránených záujmov tak, ako už vyššie konštatoval kasačný súd. Vo svetle uvedeného kasačný súd návrh na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti v zmysle ustanovenia § 447 ods. 2 SSP v spojení s ustanovením § 188 SSP vo výroku I zamietol.

74. Po preskúmaní podanej kasačnej sťažnosti kasačný súd konštatuje, že s právnymi námietkami sťažovateľky sa krajský súd v rozhodnutí riadne vysporiadal a nenechal otvorenú žiadnu spornú otázku, riešenie ktorej by zostalo na kasačnom súde, v dôsledku čoho krajský súd správne právne posúdil predmetnú vec a neporušil práva sťažovateľky na spravodlivý proces.

75. Ďalšie námietky uvedené v kasačnej sťažnosti vyhodnotil najvyšší súd ako bezpredmetné, ktoré neboli spôsobilé spochybniť vecnú správnosť rozhodnutia. Z uvedeného dôvodu kasačnú sťažnosť podľa § 461 SSP vo výroku II ako nedôvodnú zamietol.

76. O náhrade trov kasačného konania rozhodol Najvyšší súd Slovenskej republiky vo výroku III tak, že sťažovateľke, ktorá v tomto konaní nemala úspech, ich náhradu nepriznal (§ 467 ods. 1 SSP a analogicky podľa § 167 ods. 1 SSP) a žalovanému ich nepriznal, lebo to nemožno spravodlivo požadovať (§ 467 ods. 1 SSP a analogicky podľa § 168 SSP).

77. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky jednohlasne (§ 3 ods. 9 veta tretia zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom od 1. mája 2011).

Poučenie:

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