

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 4Sžfk/14/2021
Identifikačné číslo spisu: 1019201609
Dátum vydania rozhodnutia: 06.07.2021
Meno a priezvisko: JUDr. Jana Zemková
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2021:1019201609.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu: Obec Krásny Brod, Krásny Brod 69, Medzilaborce, zastúpený advokátom: JUDr. Jozef Bujdoš, so sídlom Hlinky 262/6, Stropkov, proti žalovanému: Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, so sídlom Nám. Ľudovíta Štúra 1, Bratislava, v konaní o preskúmanie zákonnosti opatrenia žalovaného - Správy o zistenej nezrovnalosti č. N21201301/S06 zo dňa 27. septembra 2019, konajúc o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 6S/254/2019-68 zo dňa 2. júla 2020, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 6S/254/2019-68 zo dňa 2. júla 2020 zamietla.

Účastníkom nárok na náhradu trov kasačného konania nepriznáva.

Odôvodnenie

1.

1.1 Krajský súd v Bratislave napadnutým uznesením podľa § 98 ods. 1 písm. g/ zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) odmietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti postupu a rozhodnutia žalovaného - Správy o zistenej nezrovnalosti č. N21201301/S06 zo dňa 27.09.2019.

1.2 Krajský súd v odôvodnení napadnutého uznesenia konštatoval, že v systéme správneho súdnictva je právo na prístup k súdnemu preskúmaniu právoplatného rozhodnutia orgánu verejnej správy na základe žaloby determinované princípom generálnej klauzuly s negatívnou enumeráciou, z ktorého vyplýva, že súdy v zásade preskúmajú všetky rozhodnutia alebo opatrenia orgánov verejnej správy, ktorými sa 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, okrem tých, ktoré zákon výslovne z prieskumu vylučuje. Podľa názoru krajského súdu administratívnu kontrolu postupu zadávania zákazky na poskytnutie služby po uzavretí zmluvy na predmet zákazky 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 s ustanoveniami zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o verejnom obstarávaní“). Krajský súd mal teda za to, že výsledné materiály z vykonanej kontroly a postup pri ich vypracovaní nepodliehajú súdnemu prieskumu v rámci úpravy správneho súdnictva v SSP, keďže nie sú rozhodnutím správneho orgánu v zmysle SSP.

1.3 Krajský súd v Bratislave v súlade s právnym názorom vysloveným vo viacerých rozhodnutiach Najvyššieho súdu Slovenskej republiky dospel k názoru, že Správa ako taká nepodlieha súdnemu prieskumu v správnom súdnictve, pretože nepredstavuje zásah do práv a právom chránených záujmov kontrolovaného subjektu. Správu o výsledku kontroly je možné považovať podľa názoru krajského súdu len za akýsi výstup kontroly, ktorý sa nemohol nijako dotknúť právneho postavenia žalobcu a spôsobiť mu ujmu na jeho právach. Preto súdnemu prieskumu v správnom súdnictve nepodlieha.

1.4 Podľa krajského súdu je nesporné, že v správe absentuje právne vynútiteľný výrok o povinnosti vrátiť finančné prostriedky. Skutočnosť, že došlo k finančnému vyčísleniu nezrovnalosti a jeho popisu samo o sebe ešte nezakladá povinnosť u žalobcu vrátiť finančné prostriedky. Správou nebol žalobca zaviazaný k vráteniu finančných prostriedkov, ide len o písomnosť s informatívnym charakterom. Z obsahu správnej žaloby je okrem iného nesporné, že ku dňu podania žaloby nedošlo k vydaniu právoplatného rozhodnutia, resp. správneho rozhodnutia o vrátení finančných prostriedkov. Správou boli žalobcovi oznámené zistené nezrovnalosti v priebehu kontroly, tak ako to ustanovuje zákon č. 528/2008 Z.z., a preto ju možno považovať za podkladové rozhodnutie, majúce predbežnú povahu vzhľadom na zákonný postup vyplývajúci z § 27a zákona č. 528/2008 Z.z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva.

1.5 Na základe vyššie uvedených skutočností krajský súd konštatoval, že neboli splnené všetky podmienky na preskúmanie rozhodnutia v rámci správneho súdnictva, nakoľko predmetná žaloba smeruje proti takému aktu orgánu verejnej správy, ktorý nemohol mať za následok ujmu na subjektívnych právach žalobcu, ide o podkladové rozhodnutie predbežnej povahy, a preto krajský súd napadnutým uznesením žalobu odmietol podľa § 98 ods. 1 písm. g/ SSP.

2.

2.1 Proti uzneseniu krajského súdu podal žalobca (ďalej aj ako „sťažovateľ“) včas kasačnú sťažnosť, v ktorej žiadal, aby Najvyšší súd SR napadnuté uznesenie Krajského súdu v Bratislave zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Mal za to, že uznesenie krajského súdu vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci podľa § 440 ods. 1 písm. g/ SSP.

2.2 Žalobca v dôvodoch kasačnej sťažnosti uviedol, že krajský súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci. Žalobca nesúhlasil s tým, že predmetná Správa o zistenej nezrovnalosti č. N21201301/S06 zo dňa 27.09.2019 (ďalej len „Správa“) nepredstavuje zásah do práv a právom chránených záujmov kontrolovaného subjektu a že ju možno považovať len za akýsi výstup z kontroly, ktorý sa nemohol nijako dotknúť právneho postavenia žalobcu a spôsobiť mu ujmu na jeho právach a že v Správe absentuje právne vynútiteľný nárok o povinnosti vrátiť finančné prostriedky, a preto ju možno považovať len za podkladové rozhodnutie majúce predbežnú povahu vzhľadom na zákonný postup podľa § 27a zákona č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva (ďalej len „zákon č. 528/2008 Z. z.“). Naopak, žalobca mal za to, že žaloba bola podaná voči preskúmanému rozhodnutiu účastníka, ktoré zakladá povinnosť sťažovateľovi na zaplatenie sankcie v celkovej výške 138 976,68 €. Podľa žalobcu Správa nespadá pod § 7 písm. e/ a tiež písm. h/ SSP, t.j. nie je vylúčená zo súdneho prieskumu pred správnym súdom.

2.3 Žalobca ďalej uviedol, že ak by aj kasačný súd pripustil, že by mohlo ísť o rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenie orgánu verejnej správy predbežnej, procesnej alebo poriadkovej povahy, podľa názoru žalobcu nie je splnená druhá podmienka a to podmienka, že rozhodnutie alebo opatrenie nemôžu mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania, pričom poukázal, že zásah je zreteľne daný, pretože sťažovateľ ak neakceptoval rozhodnutie účastníka a nevrátil ním požadovanú sumu vo výške 138 976,68 €, na základe preskúmaného rozhodnutia bude povinný vrátiť už sumu vo

výške jeden a pol násobku tejto sumy, a to vo výške 208 465,02 €, čo bude mať za následok zásah do subjektívnych práv sťažovateľa.

2.4 Žalobca taktiež poukázal na to, že v § 14 ods. 18 zákona č. 528/2008 Z.z. nie je uvedené, že „rozhodnutia vydané v konaní podľa druhej časti tohto zákona nie sú preskúmateľné súdom“, ale je tam uvedené, že „rozhodnutia vydané v konaní podľa tejto časti zákona nie sú preskúmateľné súdom“ a mal za to, že zákonodarca nemal na mysli v ustanovení § 14 ods. 18 zákona č. 528/2008 Z. z. celú druhú časť tohto zákona, pretože by nemohli byť súdom preskúmané ani rozhodnutia vydané správnym orgánom podľa 27a ods. 3, 5 a 7 zákona č. 528/2008 Z. z., ale zákonodarca mal ustanovením § 14 ods. 18 zákona č. 528/2008 Z. z. na mysli, že len konanie o žiadosti uvedené v § 14 zákona č. 528/2008 Z.z. a rozhodnutia vydané v tomto konaní o žiadosti nie sú preskúmateľné súdom.

2.5 Žalobca mal za to, že vyčerpал všetky jemu dostupné a zákonné prostriedky v rámci správneho konania, keď najskôr podal k Predbežnému záznamu z administratívnej kontroly verejného obstarávania dňa 15.07.2012 svoje vyjadrenie, ale účastník nevezal jeho vyjadrenia do úvahy a predložil proces verejného obstarávania na prekontrolovanie Úradu pre verejné obstarávanie. Následne sťažovateľ po doručení Protokolu o výsledku kontroly dodržiavania zákona č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní č. 7127-7000/2012-OK/5 zo dňa 26.11.2015 sa písomne vyjadril vo svojom stanovisku zo dňa 14.12.2015, ale účastník a ani Úrad pre verejné obstarávanie nevezali do úvahy žiadne z vyjadrení sťažovateľa, ale následne zaslali sťažovateľovi preskúmané rozhodnutie s tým, že účastník rozhodol o tom, že sťažovateľ je povinný vrátiť účastníkovi finančnú opravu za porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania vo výške 10% z hodnoty zákazky t.j. v celkovej výške 138 976,68 € a následne ešte účastník vydal ďalšiu novú Správu o zistenej nezrovnalosti č. N21201301/S06, v ktorej sa žiadnym spôsobom nevysporiadal s doterajšou Správou o zistenej nezrovnalosti č. N21201301/S04 zo dňa 23.03.2016 a tiež doterajšou Správou o zistenej nezrovnalosti č. N21201301/S05 zo dňa 25.09.2017.

2.6 Žalobca ďalej uviedol, že vydaním preskúmaného rozhodnutia bol jednoznačne dotknutý na svojich subjektívnych právach, pretože v dobrej viere o splnení všetkých podmienok požadovaných riadiacim orgánom - Ministerstvom životného prostredia SR a po prijatí a použití nenávratného finančného príspevku bol Ministerstvom životného prostredia SR vyzvaný vrátiť poskytnuté finančné prostriedky EÚ, ŠR a vlastných zdrojov v hodnote 10% z výdavkov, napriek skutočnosti, že toto preskúmané rozhodnutie a dôvody na jeho vydanie nemajú oporu v zákone a ani v iných všeobecne záväzných právnych normách. V danom prípade možno ukrátenie na právach sťažovateľa konkretizovať predovšetkým ukrátením na práve podľa § 12 ods. 1 zákona č. 528/2008 Z. z., kedy žalobca je rozhodnutím účastníka ukračován na práve na podporu a pomoc podľa Zmluvy o poskytnutí nenávratného finančného príspevku uzatvorenej na základe schválenej žiadosti sťažovateľa na základe a v medziach zákona č. 528/2008 Z. z.,.

2.7 Nenávratný finančný príspevok mohol žalobca obdržať a aj obdržal až na základe záverov kontroly projektu zo strany riadiaceho orgánu, ktorý v rámci kontroly preveril aj zákonnosť postupu žalobcu ako obstarávateľa v dotknutom procese verejného obstarávania. Účastník, Ministerstvo životného prostredia SR v prípade procesu verejného obstarávateľa, sťažovateľa, písomne potvrdilo svojou Správou z overenia verejného obstarávania zo dňa 17.07.2009, že proces verejného obstarávania u sťažovateľa prebehol v súlade so zákonom. Subjektom zodpovedným za dodržiavanie právnych predpisov v procese verejného obstarávania je príslušný riadiaci orgán, ktorý v tomto prípade už raz potvrdil zákonnosť procesu verejného obstarávania u sťažovateľa a umožnili tak sťažovateľovi čerpanie nenávratného finančného príspevku.

2.8 Sťažovateľ mal za to, že krajský súd pri uplatňovaní SSP bol povinný skúmať a zisťovať, či preskúmané rozhodnutie bolo vzhľadom na jeho obsah spôsobilé sa týkať subjektívnych práv sťažovateľa a či mohlo dôjsť k ujme na subjektívnych právach sťažovateľa. V prípade, ak by zistil, že mohlo mať za následok ujmu na subjektívnych právach sťažovateľa, nemohol preskúmané rozhodnutie vylúčiť zo súdneho preskúmania. Žalobca ale poukázal na to, že krajský súd uvedené nezisťoval a vo svojom rozhodnutí nepreukázal, že preskúmané rozhodnutie nemohlo mať za následok

ujmu na jeho subjektívnych právach. Žalobca tiež poukázal na to, že konanie a rozhodovanie v oblasti verejnej správy znamená nezriedka zásah do subjektívnych práv účastníkov konania.

2.9 Sťažovateľ poukázal na rozhodovaciu prax Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a konštatoval, že preskúmané rozhodnutie má charakter individuálneho rozhodnutia správneho orgánu, pretože je adresované konkrétnemu subjektu, vzťahuje sa na konkrétne určený skutkový stav v ňom uvedený a rozhoduje o individuálnych subjektívnych právach sťažovateľa. Sťažovateľ taktiež poukázal na požiadavku predvídateľnosti rozhodnutí štátnych orgánov a požiadavku na konzistentný, jasný a zrozumiteľný výklad právnych predpisov. V tejto súvislosti sťažovateľ poukázal na judikatúru Ústavného súdu Slovenskej republiky.

3.

3.1 Žalovaný sa ku kasačnej sťažnosti vyjadril podaním doručeným krajskému súdu dňa 18.01.2021, v ktorom žiadal, aby Najvyšší súd SR kasačnú sťažnosť žalobcu ako nedôvodnú zamietol.

3.2 Žalovaný vo vyjadrení v prvom rade poukázal na skutočnosť, že právnym základom vzťahu medzi sťažovateľom a žalovaným bola Zmluva o poskytnutí nenávratného finančného príspevku č. 004/2.1/MP/2008 uzatvorená medzi sťažovateľom a žalovaným dňa 06.10.2008 (ďalej len „Zmluva“) a z nej vyplývajúce práva a povinnosti zmluvných strán. Uzatvorením Zmluvy bol sťažovateľ uzrozumený o všetkých skutočnostiach súvisiacich s poskytnutím nenávratného finančného príspevku (ďalej aj ako „NFP“), t. j. o všetkých právach a povinnostiach tak sťažovateľa, ako aj žalovaného, pričom sa sťažovateľ v zmysle čl. 3 ods. 3.3 Zmluvy zaviazal použiť NFP výlučne na úhradu celkových oprávnených výdavkov na realizáciu aktivít projektu a za splnenia podmienok stanovených Zmluvou. Sťažovateľ súčasne vzal na vedomie, že podpisom Zmluvy je povinný dodržiavať Systém finančného riadenia štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu na programové obdobie 2007 - 2013 a Systém riadenia štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu na programové obdobie 2007 - 2013. Žalovaný ďalej citoval ustanovenia všeobecných zmluvných podmienok, ktoré boli súčasťou Zmluvy a z ktorých podľa neho vyplýval jednoznačný záver, že sťažovateľ mal vedomosť o tom, že žalovaný je oprávnený v prípade porušenia povinností stanovených Zmluvou alebo v prípade porušenia ustanovenia právnych predpisov SR a EÚ zo strany sťažovateľa (prijímateľa), vykonať finančnú opravu a požadovať vrátenie poskytnutého NFP.

3.3 Žalovaný mal zhodne s názorom krajského súdu za to, že Správa nepredstavuje autoritatívne rozhodnutie o vrátení finančných prostriedkov a o zistených nezrovnalostiach, a teda nie je konečným právne záväzným a vykonateľným rozhodnutím vo veci samej. Správa o zistenej nezrovnalosti je opatrením predbežnej povahy, ktorá sa nemôže dotknúť právneho postavenia sťažovateľa a spôsobiť mu ujmu na jeho právach. V prípade ak žalovaný vyzval sťažovateľa na dobrovoľné vrátenie poskytnutého NFP alebo jeho časti, nejde o individuálny správny akt orgánu verejnej moci v oblasti verejnej správy, ale ide predovšetkým o výkon práv a povinností vyplývajúcich z uzavretej Zmluvy. Žalovaný v tejto súvislosti poukázal aj na rozhodovaciu prax Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (uznesenie sp.zn. 1Sžf/95/2015 zo dňa 14.02.2017 a sp. zn. 1Sžf/87/2015 zo dňa 14.02.2017).

3.4 Žalovaný ďalej uviedol, že vrátenie poskytnutého príspevku alebo jeho časti na základe predchádzajúcej výzvy - Správy o zistenej nezrovnalosti je výlučne na dobrovoľnom rozhodnutí sťažovateľa pričom neakceptovanie zistení vyjadrených v Správe o zistenej nezrovnalosti a nevrátenie poskytnutých prostriedkov nezakladá automaticky možnosť žalovaného akýmkoľvek spôsobom si vynútiť predmetné plnenie, nakoľko Správa o zistenej nezrovnalosti nie je rozhodnutím vydaným v správnom konaní a nie je ani exekučným titulom. Vrátenie poskytnutého príspevku na základe Správy o zistenej nezrovnalosti je postupom, na ktorý sa nevzťahuje všeobecný predpis upravujúci správne konanie (správny poriadok) a je postupom nadväzujúcim na zmluvnú úpravu vzťahov medzi žalovaným a žalobcom na základe Zmluvy. Vzťah medzi žalobcom a žalovaným v rámci vypracovania Správy o zistenej nezrovnalosti má charakter súkromnoprávneho vzťahu, kedy žalovaný požiada o vrátenie a žalobca sa môže dobrovoľne rozhodnúť, či prostriedky (v súlade s postupom upraveným Zmluvou) vráti alebo nie. Až na základe zistení zo strany Úradu pre verejné obstarávanie, ktoré deklarujú porušenie

pravidiel a postupov verejného obstarávania prijímateľom a na základe následného nevrátenia poskytnutého príspevku žalobcom na základe výzvy žalovaného, zmocňuje zákon žalovaného vydať rozhodnutie o vrátení poskytnutého príspevku v zmysle správneho poriadku, resp. jeho časti, ktoré má všetky zákonom stanovené náležitosti rozhodnutia vydaného v správnom konaní ako súdom preskúmateľného individuálneho správneho aktu a neplnenie uložených povinností v zmysle tohto rozhodnutia je právne vymožitelné. To znamená, že žalovaný nemá možnosť domôcť sa vrátenia poskytnutých finančných prostriedkov na základe Správy o zistenej nezrovnalosti, ale až na základe rozhodnutia vydaného podľa zákona č. 528/2008 Z.z. s náležitosťami podľa správneho poriadku, voči ktorému je opravný prostriedok prípustný. Správa o zistenej nezrovnalosti sa, podľa názoru žalovaného, svojím obsahom nedotýka a nezasahuje do práv a záujmov sťažovateľa. Z uvedeného je podľa žalovaného nad všetku pochybnosť zrejmé, že ak žalovaný ako riadiaci orgán sťažovateľa iba vyzval na dobrovoľné vrátenie poskytnutého finančného príspevku na základe Správy o zistenej nezrovnalosti, nejde o individuálny správny akt orgánu verejnej moci v oblasti verejnej správy, ale ide predovšetkým o výkon práv a povinností vyplývajúcich z uzavretej Zmluvy, ktorý nepodlieha súdnemu prieskumu podľa tretej časti, prvej hlavy SSP.

3.5 Žalovaný mal za to, že krajský súd rozhodol v súlade s ustálenou rozhodovacou praxou kasáčného súdu a v súlade s princípom právnej istoty účastníkov súdneho konania. Správa o zistenej nezrovnalosti podľa žalovaného nie je rozhodnutím zasahujúcim do základných práv a slobôd a podliehajúcim súdnemu prieskumu.

4.

4.1 Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd kasáčny preskúmal uznesenie krajského súdu v medziach sťažnostných bodov (§ 438 ods. 2, § 445 ods. 1 písm. c/, ods. 2 SSP), pričom po zistení, že kasáčna sťažnosť bola podaná oprávnenou osobou v zákonnej lehote (§ 442 ods. 1, § 443 ods. 1 SSP) a že ide o uznesenie, proti ktorému je kasáčna sťažnosť prípustná (§ 439 ods. 2 SSP), vo veci v zmysle § 445 S.s.p. nenariadil pojednávanie a po neverejnej porade senátu jednomyselne (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch) dospel k záveru, že kasáčna sťažnosť nie je dôvodná a preto ju podľa § 461 SSP zamietol.

4.2 Na prvom mieste Najvyšší súd zdôrazňuje, že zákonodarca výkon správneho súdnictva (najmä čl. 46 a čl. 142 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky) založil iba na návrhovej slobode účastníka (žalobcu), t.j. zodpovednosti za obranu svojich práv (vigilantibus leges sunt scriptae) v medziach čl. 13 Dohovoru o ochrane základných práv a ľudských slobôd vybrať si podľa Občianskeho súdneho poriadku z prostriedkov ochrany ten najvhodnejší proti rozhodnutiu či postupu orgánu verejnej správy. Preto správny súd nie je oprávnený zasahovať do tejto procesnej slobody, t.j. dispozitívne rozhodnutie účastníka konania z úradnej povinnosti meniť alebo ho počas súdneho prieskumu presvedčať o nevhodnosti takto zvoleného prostriedku nápravy.

4.3 Niet sporu o tom, že predmetom súdneho preskúmania môžu byť i také individuálne správne akty orgánov verejnej správy, ktoré nemajú formálne náležitosti rozhodnutia, avšak len za predpokladu, že sa nimi právne záväzným spôsobom (bez možnosti nápravy prostredníctvom riadnych opravných prostriedkov) zakladajú, menia alebo rušia práva a povinnosti účastníka administratívneho konania alebo sa ich priamo dotýkajú.

4.4 Najvyšší súd vo svojej rozhodovacej činnosti už v minulosti riešil otázku právomoci správneho súdu vykonať súdny prieskum napadnutých správnych aktov (správy a žiadosti podľa zákona o pomoci a podpore, pričom postoj súdu k tejto otázke nebol úplne jednoznačný, keďže sa vyskytlo i rozhodnutie podporujúce názor žalobcu o prípustnosti súdneho preskúmania takýchto správnych aktov (sp.zn. 5Sžf/26/2014 zo dňa 28.04.2016). Je však treba povedať, že ide o rozhodnutie ojedinelé, ktoré je skôr výnimkou z ustálenej rozhodovacej praxe Najvyššieho súdu. V aktuálnej rozhodovacej činnosti tohto súdu sa nevyskytujú názory, ktoré by sa nezhodovali s právnymi závermi vyslovenými k tejto otázke v napr. v uznesení zo dňa 8. júna 2016 sp.zn. 4Sžf/56/2015 v obdobnej veci:

„V prejednávanej veci uzatvoril žalobca zmluvu o poskytnutí nenávratného finančného príspevku s Ministerstvom životného prostredia Slovenskej republiky, a to podľa § 15 ods. 1 zákona o pomoci a

podpore. Na základe uvedenej zmluvy boli žalobcovi poskytnuté finančné prostriedky na účel uvedený v predmetnej zmluve na základe uskutočneného verejného obstarávania. Následne ministerstvo životného prostredia vykonalo administratívnu kontrolu verejného obstarávania, ktoré sa vykonalo na v nadväznosti na uzatvorenú zmluvu, a to v súlade s príslušnými ustanoveniami zákona o pomoci a podpore. V priebehu kontroly boli zistené určité nezrovnalosti, ktoré boli žalobcovi oznámené formou Správy o zistenej nezrovnalosti, tak ako to ustanovuje zákon o pomoci a podpore vo svojej druhej časti. Predmetnú správu je možné považovať podľa názoru senátu najvyššieho súdu za podkladové rozhodnutie, ktoré má predbežnú povahu vzhľadom na postup upravený v § 27a citovaného zákona. Najvyšší súd sa nestotožňuje s názorom krajského súdu, že právo žalobcu na poskytnutie prostriedkov z fondov Európskej únie patrí 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. Odvolací súd má za to, že v nich nie je obsiahnuté právo, ktoré by korešpondovalo s právom, ktorého ochrany sa domáha žalobca. Prejednávanú vec teda nemožno posudzovať podľa čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.“

4.5 Na uvedené právne závery nadviazal Najvyšší súd i napr. v uznesení sp.zn. 1Sžf/87/2015 zo dňa 14.02.2017, keď za podobných skutkových a právnych okolností konštatoval:

„Je nepochybné, že v zmysle § 15 ods. 1 zák. č. 528/2008 Z. z. úspešnému predkladateľovi žiadosti, a v preskúmvanej veci aj žalobcovi, sa pomoc, resp. podpora poskytuje na základe súkromnoprávneho vzťahu, ktorý vychádza zo zmluvy uzavretej podľa § 269 ods. 2 Obchodného zákonníka.

Ďalej však už, ako správne konštatoval žalobca, žalovaný 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. zák. č. 528/2008 Z. z. (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 zák. č. 528/2008 Z. z. (výkon ochrany finančných záujmov vrátane zistenia nezrovnalostí).

Pokiaľ v rámci výkonu svojich oprávnení žalovaný zistí existenciu nezrovnalosti, je povinný túto skutočnosť oznámiť žalobcovi ako prijímateľovi (viď § 26 ods. 3 zák. č. 528/2008 Z. z.) prostredníctvom tzv. správy o zistenej nezrovnalosti. Zákon oprávňuje žalovaného v prípade tvrdeného porušenia pravidiel a postupov verejného obstarávania, aby v tomto štádiu výkonu dohľadových oprávnení mohol žalobcu popri oznámení o zistenej nezrovnalosti vyzvať na vrátenie poskytnutého príspevku alebo jeho časti na predmet zákazky (§ 27a ods. 1 zák. č. 528/2008 Z. z.), resp. pozastaviť, zamietnuť alebo upraviť výšku platby pre projekt alebo jeho časť (§ 7 ods. 6 zák. č. 528/2008 Z. z.). Zákonodarcom použité oprávnenie „možnosť vyzvať“ je nutné vykladať s prihliadnutím na absenciu vykonať autoritatívny výklad ustanovení zák. č. 25/2006 Z. z. žalovaným v tom zmysle, že ide o uplatnenie notifikačného (oznamovacieho) oprávnenia orgánu verejnej správy v rámci výkonu dohľadových oprávnení, avšak v žiadnom prípade nejde o výkon vrchnostenskej rozhodovacej právomoci, ako sa domnieva žalobca.

Podľa § 26 ods. 3 zák. č. 528/2008 Z. z. v citovanom znení platí, že ak riadiaci orgán zistí nezrovnalosť z vlastného podnetu alebo iného podnetu, je povinný vypracovať a predložiť správu o zistenej nezrovnalosti certifikačnému orgánu, platobnej jednotke a prijímateľovi.

Celé štádium výkonu dohľadových oprávnení žalovaného ako riadiaceho orgánu sa ukončuje v okamihu, kedy žalovanému ako riadiacemu orgánu je v dôsledku platobnej pasivity prijímateľa potvrdené tvrdené porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania prostredníctvom uloženia pokuty, resp. v osobitných situáciách len zachyteného v protokole.

Až na uvedenom základe vzniká žalovanému rozhodovacia právomoc rozhodnúť o vrátení dvojnásobku (podľa aktuálnej právnej úpravy 1,5 násobku) sumy uvedenej v pôvodnej výzve, ktorá je však zákonom limitovaná 100% výškou poskytnutého príspevku alebo jeho časti na predmet zákazky.

Nakoľko na úkony orgánu verejnej správy pri výkone dohľadových vrchnostenských oprávnení (kontrola, dohľad či dozor) a na ich hmotne zachytené výsledky (protokoly, záznamy či zápisnice) sa v správnom súdnictve najmä nazerá ako na individuálne správne úkony s charakterom predbežnej povahy, Najvyšší súd musel vyhodnotiť napadnutý úradný list ako správny akt, ktorý nie je možné v zmysle § 248 písm. a) O.s.p. podrobiť súdnej právomoci v správnom súdnictve.

Nakoľko pri vydávaní napadnutého úradného listu vo forme výzvy na vrátenie finančných prostriedkov poskytnutých podľa zák. č. 528/2008 Z. z. nemohol žalovaný uplatniť svoju rozhodovaciu právomoc, je možné sa zhodnúť s názorom žalovaného, že 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.“

4.6 Na aktuálnosti uvedených záverov nič nemení ani skutočnosť, že boli vyslovené v procesnom prostredí zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „O.s.p.“), ktorý bol s účinnosťou od 01.07.2016 nahradený v časti týkajúcej sa správneho súdnictva Správnym súdnym poriadkom. Ten totiž rovnako stanovuje neprípustnosť súdneho preskúmania rozhodnutí predbežnej povahy, ktoré nemôžu mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania (§ 7 ods. 1 písm. e/ SSP).

4.7 Konajúci senát sa stotožňuje s citovanými právnymi názormi Najvyššieho súdu (§ 464 ods. 1 SSP), pričom poukazuje na nutnosť dodržiavania zásady právnej istoty (čl. 1 ods. 1 veta prvá Ústavy Slovenskej republiky). Navyše s princípom právnej istoty je tesne spojená kontinuita právnych názorov súdov na riešenie obdobných vecí.

4.8 Podľa § 14 ods. 18 zákona č. 528/2008 Z. z., rozhodnutia vydané v konaní podľa tejto časti zákona nie sú preskúmateľné správnym súdom (§ 7 písm. h/ SSP)

4.9 Podľa § 27a ods. 1 zákona č. 528/2008 Z. z., ak riadiaci orgán na základe vlastného podnetu alebo podnetu iného orgánu zistí porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania, ktoré malo alebo mohlo mať vplyv na výsledok verejného obstarávania, prostredníctvom žiadosti o vrátenie vyzve prijímateľa na vrátenie poskytnutého príspevku alebo jeho časti vzťahujúceho sa na predmet zákazky; ak iný orgán ako riadiaci orgán zistí porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania, ktoré malo alebo mohlo mať vplyv na výsledok verejného obstarávania, a riadiaci orgán s týmto zistením nesúhlasí, riadiaci orgán podá podnet orgánu podľa osobitného predpisu.

4.10 Podľa § 27a ods. 2 zákona č. 528/2008 Z. z., ak prijímateľ nevráti príspevok alebo jeho časť na základe žiadosti o vrátenie podľa odseku 1, riadiaci orgán podá podnet orgánu podľa osobitného predpisu.

4.11 Podľa § 27a ods. 3 zákona č. 528/2008 Z. z., ak bolo na základe podnetu podľa odseku 2 zistené porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania, riadiaci orgán podá podnet správne mu orgánu na konanie podľa odseku 5, ak

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

b/ bolo zistené porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania uvedené v protokole, 66c) ktoré malo alebo mohlo mať vplyv na výsledok verejného obstarávania, a za ktoré sa neukladá pokuta podľa písmena a).

4.12 Podľa § 27a ods. 4 zákona č. 528/2008 Z. z., ak bola na základe podnetu podľa osobitného predpisu právoplatným rozhodnutím uložená pokuta za porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania alebo ak bolo zistené porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania uvedené v protokole, ktoré malo alebo mohlo mať vplyv na výsledok verejného obstarávania a za ktoré sa neukladá pokuta podľa odseku 3 písm. a), a ak riadiaci orgán nevyzval prijímateľa prostredníctvom žiadosti o vrátenie na vrátenie poskytnutého príspevku alebo jeho časti vzťahujúceho sa na predmet zákazky podľa odseku 1, riadiaci orgán prostredníctvom žiadosti o vrátenie vyzve prijímateľa na vrátenie poskytnutého príspevku alebo jeho časti vzťahujúceho sa na predmet zákazky; ustanovenie § 28 ods. 8 sa nepoužije. Ak prijímateľ nevráti poskytnutý príspevok alebo jeho časť na základe žiadosti o vrátenie, riadiaci orgán podá podnet správne mu orgánu na konanie podľa odseku 5.

4.13 Podľa § 27a ods. 5 zákona č. 528/2008 Z. z., správny orgán na základe podnetu podľa odseku 3

alebo odseku 4 rozhodne o vrátení jeden a pol násobku sumy uvedenej v žiadosti o vrátenie podľa odseku 1 alebo odseku 4, najviac však do výšky 100% poskytnutého príspevku alebo jeho časti vzťahujúcich sa na predmet zákazky.

4.14 Keďže žalobca bol postupom, ktorý stanovuje zákon č. 528/2008 Z. z. pre prípad zistenia nezrovnalosti, zatiaľ len vyzvaný na vrátenie finančných prostriedkov z fondov Európskej únie, nedošlo ešte k uplatneniu rozhodovacích právomocí riadiaceho orgánu a k autoritatívnemu zásahu do právnej sféry žalobcu záväzným uložením právnej povinnosti, proti ktorej by nebolo možné použiť riadne opravné prostriedky.

4.15 Ani skutočnosť, že neuhradením sumy uvedenej vo výzve hrozí sťažovateľovi jej navýšenie v prípadnom budúcom konaní na 1,5 násobok, nemení nič na prevažne informatívnej povahe správy a žiadosti, ktorými bol žalobca vyzvaný na dobrovoľné vrátenie finančných prostriedkov. Výzva na ich zaplatenie je totiž povinným štádiom riešenia nezrovnalosti v súvislosti s čerpaním finančného príspevku, bez ktorého nie je možné pristúpiť v zmysle zákona o pomoci a podpore k uplatneniu rozhodovacích kompetencií riadiaceho orgánu v správnom konaní začatom podľa § 27a ods. 5 zákona č. 528/2008 Z. z. v ktorom (za predpokladu, že k nemu dôjde) bude môcť žalobca uplatniť všetky procesné práva účastníka konania, vrátane administratívnych opravných prostriedkov. Ak bude výsledkom tohto konania právoplatné rozhodnutie orgánu verejnej správy, ktoré bude žalobca považovať za nezákonné, bude oprávnený podrobiť prípadné rozhodnutie súdnemu preskúmaniu zákonnosti správnym súdom, ktorý na podklade jeho žalobných námietok preskúma zákonnosť procesu verejného obstarávania, v ktorom podľa doterajších tvrdení žalovaného došlo k vzniku nezrovnalosti.

4.16 Z uvedených dôvodov považoval kasačný súd právne závery krajského súdu, že napadnutý správny akt je predbežnej (podkladovej) povahy, ktorý nemohol mať za následok ujmu na subjektívnych právach žalobcu, za vecne správne. Keďže správna žaloba voči opatreniam orgánov verejnej správy tohto druhu je podľa § 7 ods. 1 písm. e) a f) SSP neprípustná, postupoval krajský súd v súlade so zákonom, keď žalobu podľa § 98 ods. 1 písm. g) SSP odmietol.

4.17 Po preskúmaní uznesenia krajského súdu v medziach sťažnostných bodov dospel Najvyšší súd SR k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná a preto ju postupom podľa § 461 SSP zamietol.

5.

5.1 O trovách kasačného konania rozhodol kasačný súd podľa § 167 ods. 1 a § 168 v spojení s § 467 ods. 1 S.s.p. a nepriznal účastníkom náhradu trov tohto konania, keďže sťažovateľ v tomto konaní nebol úspešný a žalovanému právo na náhradu trov v konaní pred správnymi súdmi možno priznať len ak to možno spravodlivo požadovať, čo však nie je tento prípad.

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu opravný prostriedok nie je prípustný.