

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 6Sžk/8/2017
Identifikačné číslo spisu: 1016201624
Dátum vydania rozhodnutia: 21.02.2018
Meno a priezvisko: JUDr. Alena Adamcová
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2018:1016201624.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu: Ústav materiálového výskumu Slovenskej akadémie vied, Watsonova 47, 040 01 Košice - Sever, IČO: 00 166 804, zastúpený: Sýkora - advokátska kancelária s. r. o., Zoborská 13, 040 01 Košice, konajúca prostredníctvom advokáta a konateľa JUDr. Mateja Sýkoru, proti žalovaným: 1. Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky, so sídlom Stromová 1, 813 30 Bratislava, 2. Výskumná agentúra, so sídlom Hanulova 5/B, 841 01 Bratislava, o preskúmanie zákonnosti Správy o zistenej nezrovnalosti č. N21500104/S01 projektu 26220220105 z 01.07.2016 a Žiadosti o vrátenie finančných prostriedkov č. 26220220105/Z02 z 01.07.2016, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 6S/188/2016-282 zo 7. decembra 2016, 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 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“ alebo „správny súd“) napadnutým uznesením odmietol žalobu podľa § 98 ods. 1 písm. g) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „S. s. p.“) o preskúmanie zákonnosti Správy o zistenej nezrovnalosti č. N21500104/S01 z 01.07.2016 (ďalej aj „Správa“) a Žiadosti o vrátenie finančných prostriedkov č. 26220220105/Z02 z 01.07.2016 (ďalej aj „Žiadosť“) projektu 26220220105 s názvom „Progresívna technológia prípravy mikrokompozitných materiálov pre elektrotechniku“, kód ITMS 2622020105. Zároveň krajský súd o trovách konania rozhodol tak, že žiaden z účastníkov nemá právo na náhradu trov konania.

2. Krajský súd z obsahu administratívneho spisu zistil, že dňa 20.10.2010 došlo k uzatvoreniu Zmluvy o nenávratnom finančnom príspevku č. 119/2010/2.2/OPVáV (ďalej len „Zmluva o NFP“) medzi Ministerstvom školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a žalobcom na projekt s názvom „Progresívna technológia prípravy mikrokompozitných materiálov pre elektrotechniku“. Partner žalobcu v projekte - Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach za účelom uskutočnenia dodávok tovaru v rámci realizácie projektu vyhlásil verejné obstarávanie s predmetom obstarávania „Spotrebný materiál pre bio-medicínsky výskum“. Dňa 08.07.2016 bola žalobcovi doručená Správa o zistenej nezrovnalosti a Žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov projektu 26220220105, ktoré boli predmetom súdneho prieskumu v zmysle podanej žaloby. Predtým ako súd podrobil prejednávanej veci meritórnemu prieskumu zisťoval, či v danom prípade je vôbec daná právomoc súdu na konanie a rozhodovanie vo veci.

3. V systéme správneho súdnictva je právo na prístup k súdnemu preskúmaniu právoplatného rozhodnutia orgánu verejnej správy na základy 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 alebo právnických osôb priamo dotknuté okrem tých, ktoré zákon výslovne z prieskumu vylučuje (§ 7 S. s. p.).

4. 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 v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o verejnom obstarávaní“).

5. Krajský súd mal za to, že výsledné materiály z vykonanej kontroly a postup pri ich vypracovaní nepodliehajú súdnemu prieskumu v rámci úpravy správneho súdnictva, keďže nie sú rozhodnutím správneho orgánu v zmysle S. s. p. Kontrola postupu zadávania zákazky predstavuje len jednu z dohľadových kompetencií žalovaného.

6. Krajský súd poukázal na právny názor vyslovený v uzneseniach Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5Sžf/26/2012 z 29.11.2012 a sp. zn. 4Sžf/56/2015 z 08.06.2016, v ktorých Najvyšší súd Slovenskej republiky 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 (žalobcu). Správu o zistenej nezrovnalosti 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.

7. Krajský súd považoval za nesporné, že v Správe absentuje právne vynútiteľný výrok o povinnosti vrátiť poskytnuté finančné prostriedky. Skutočnosť, že došlo k finančnému vyčísleniu nezrovnalosti a jeho popisu sama o sebe ešte nezakladá povinnosť žalobcu vrátiť finančné prostriedky. Správou ani Žiadosťou nebol žalobca zaviazaný k vráteniu finančných prostriedkov, ide len o písomnosti s informatívnym charakterom. Ku dňu podania žaloby nedošlo k vydaniu právoplatného rozhodnutia, resp. správneho rozhodnutia, ktorým by bol žalobca zaviazaný vrátiť finančné prostriedky. Predmetnou Správou boli žalobcovi 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 v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o pomoci a podpore“) a preto ju možno považovať za podkladové rozhodnutie, majúce predbežnú povahu vzhľadom na zákonný postup vyplývajúci z § 27a zákona o pomoci a podpore. Ohľadom preskúmania Žiadosti je nesporné, že touto písomnosťou žalovaný využil zákonnú možnosť vyplývajúcu z ustanovenia § 27a ods. 1 zákona o pomoci a podpore,

a keďže zistil porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania, vyzval žalobcu ako prijímateľa na vrátenie časti poskytnutého príspevku na predmet zákazky. Nejedná sa o žiadne rozhodnutie vydané v rámci výkonu pôsobnosti žalovaného ako správneho orgánu a oblasti verejnej správy, ktoré by bolo možné podrobiť súdnemu prieskumu.

8. S ohľadom na uvedený záver sa krajský súd nezaoberal námietkami žalobcu o nezákonnosti kontrolných zistení uvedených v predmetnej Správe, pretože podľa názoru krajského súdu 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 žalobcu.

9. Záverom krajský súd uviedol, že právo žalobcu na poskytnutie prostriedkov z fondov Európskej únie, ktorého ochrana sa žalobca touto žalobou domáha, nepatrí medzi základné ľudské práva a slobody, ktorých výpočet je obsiahnutý v druhej hlave Ústavy Slovenskej republiky a v Dohovore o ochrane základných práv a ľudských slobôd a preto prejednávanej veci 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 tohto zákona vylúčené zo súdneho prieskumu (§ 7 písm. h) S. s. p.).

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

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

II.

Kasačná sťažnosť

12. Proti tomuto uzneseniu podal žalobca v postavení sťažovateľa prostredníctvom svojho právneho zástupcu v zákonom ustanovenej lehote kasačnú sťažnosť a žiadal, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnuté uznesenie krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na nové konanie z dôvodu, že krajský súd nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces (§ 440 ods. 1 písm. f) S. s. p.), z dôvodu, že rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 440 ods. 1 písm. g) S. s. p.), z dôvodu, že sa odklonil od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu (§ 440 ods. 1 písm. h) S. s. p.) a z dôvodu, že jeho podanie bolo nezákonne odmietnuté (§ 440 ods. 1 písm. j) S. s. p.). Zároveň požiadal o priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti.

13. Sťažovateľ v podanej kasačnej sťažnosti uviedol, že pre odmietnutie žaloby podľa § 98 ods. 1 písm. g) S. s. p. neboli v prejednávanej veci splnené zákonné podmienky. Rozhodnutím o odmietnutí žaloby bez meritórneho prejednávania veci krajský súd odňal sťažovateľovi možnosť konať pred súdom a svoje rozhodnutie založil v rozpore s ustálenou praxou kasačného súdu na nesprávnom právnom posúdení veci. Argumentácia krajského súdu je založená na výklade, podľa ktorého spôsobilým predmetom preskúmania v správnom súdnictve nemôže byť Správa ani Žiadosť, na základe ktorých bola prijímateľovi nenávratného finančného príspevku z fondov Európskeho spoločenstva uložená povinnosť vrátiť poskytnutý príspevok na predmet zákazky, z dôvodu zisteného porušenia pravidiel a postupov verejného obstarávania.

14. Sťažovateľ ďalej uviedol, že závery krajského súdu, na základe ktorých žalobu o preskúmanie

zákonnosti Správy o zistenej nezrovnalosti a Žiadosti o vrátenie finančného príspevku odmietol, nemôžu obstať. Podľa sťažovateľa Správou o zistenej nezrovnalosti, Žiadosťou o vrátenie finančného príspevku, ako aj postupom, ktorý predchádzal ich vydaniu, bol sťažovateľ priamo ukrátený na svojich právach, resp., že týmito správnymi aktami žalovaného 2., boli práva a právom chránené záujmy sťažovateľa priamo dotknuté. Sťažovateľ vyjadril názor, že z ust. § 27a ods. 3 a 5 zákona o pomoci a podpore je zrejmé, že ak riadiaci orgán bezvýsledne vyzval prijímateľa na vrátenie poskytnutého finančného príspevku alebo jeho časti a boli zistené porušenia pravidiel a postupov verejného obstarávania s možným vplyvom na výsledok verejného obstarávania, riadiaci orgán je povinný ex offa a bez možnosti použitia akejkoľvek úvahy či moderácie rozhodnúť o vrátení až 1,5 násobku sumy uvedenej v predchádzajúcej výzve na vrátenie finančného príspevku, t. j. o vrátení až 150 % sumy korekcie uvedenej vo výzve na vrátenie finančného príspevku alebo jeho časti.

15. Sťažovateľ uviedol, že Žiadosť ako aj Správa, na základe ktorých mu bola uložená korekcia podľa § 27a ods. 1, resp. § 27a ods. 3 zákona o pomoci a podpore, spočívajúca v povinnosti vrátiť finančnú hodnotu časti poskytnutého finančného príspevku v sume 1.740,41 € ako 25 % korekciu z hodnoty výdavkov verejného obstarávania, sú preto nepochybne individuálnymi správnymi aktmi - rozhodnutiami, resp. opatreniami, ktoré bezprostredne zasiahli do jeho práv a právom chránených záujmov. Na ich základe môže byť ukrátený na svojich právach a právom chránených záujmoch. Uvedené správne akty môžu mať za následok vznik ujmy na jeho subjektívnych právach. Uvedené správne akty ukladajú sťažovateľovi povinnosť vrátiť časť nenávratného finančného príspevku (ďalej len „NFP“) v rozpore s právoplatným rozhodnutím o schválení NFP a Zmluvou o poskytnutí NFP, čím neoprávnene zasahujú do jeho nadobudnutých práv a jeho ústavne zaručeného práva legitímneho očakávania uspokojenia daného nároku, najmä pokiaľ ide o jeho právo na poskytnutie NFP. Neoprávneným uložením korekcie (opravy) vo výške 25 % z hodnoty výdavkov predmetného verejného obstarávania, bola sťažovateľovi časť priznaného NFP jednostranne zrušená (odňatá). Tieto správne akty sa sťažovateľa bezprostredne dotýkajú a zasahujú do jeho práv a právom chránených záujmov a vo vzťahu k nemu majú autoritatívnu povahu, navyše podľa jeho názoru osobitné predpisy, najmä zákon o podpore a pomoci v § 27a s nimi spája právne účinky. Podľa sťažovateľa je jeho právo týmito správnymi aktmi priamo dotknuté tiež tým, že v prípade, ak sťažovateľ ako prijímateľ na ich základe nevráti poskytnutý príspevok alebo jeho časť, riadiaci orgán v zmysle § 27a ods. 3 resp. § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore obligatórne rozhodne o vrátení až jeden a pol násobku sumy uvedenej v týchto správnych aktoch - takéto právoplatné rozhodnutie by bolo exekučným titulom, na základe ktorého by bolo možné začať exekučné konanie voči sťažovateľovi. Predmetné správne akty zasahujú podľa sťažovateľa do jeho nadobudnutých práv a jeho ústavne zaručeného práva legitímneho očakávania uspokojenia daného nároku, najmä pokiaľ ide o jeho právo na poskytnutie NFP v zmysle zákona o pomoci a podpore. Ich dôsledkom je zrušenie a vrátenie časti právoplatne priznaného NFP a možný postih v prípade, ak sťažovateľ k vráteniu finančných prostriedkov nepristúpi.

16. Sťažovateľ mal za to, že Správa a Žiadosť podliehajú prieskumu v rámci súdneho konania, pretože sa priamo dotýkajú jeho práv a právom chránených záujmov. Podľa sťažovateľa ide o správne akty vydané orgánom verejnej správy, ktoré zakladajú, menia alebo zrušujú jeho práva, právom chránené záujmy a povinnosti. Týmito správnymi aktami boli podľa sťažovateľa dotknuté jeho základné práva, ktorých preskúmanie súdom nemôže byť podľa čl. 46 ods. 2 Ústavy SR v podmienkach materiálneho právneho štátu vylúčené (k tomu porov. tiež ÚS ČR Pl. ÚS 12/2014).

17. Sťažovateľ zároveň považoval za nevyhnutné, aby najvyšší súd priznal kasačnej sťažnosti odkladný účinok v zmysle § 447 ods. 1 S. s. p. V prípade nepriznania odkladného účinku tejto kasačnej sťažnosti môže dôjsť k nenapraviteľným následkom nielen vo vzťahu k sťažovateľovi, ale tiež vo vzťahu k zamestnancom sťažovateľa pôsobiaceho ako subjekt vo verejnom záujme.

III.

Vyjadrenie žalovaného 1.

18. Žalovaný 1. sa ku kasačnej sťažnosti vyjadril v písomnom vyjadrení z 1. marca 2017, v ktorom uviedol, že napadnuté uznesenie Krajského súdu v Bratislave považuje za vecne správne. Stotožnil sa s odôvodnením krajského súdu, že napadnuté rozhodnutia nezasahujú do práv a právom chránených záujmov žalobcu a jedná sa o akty orgánov verejnej správy, ktoré nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach žalobcu - sťažovateľa, ide len o písomnosti s informatívnym charakterom. Kontrola postupu zadávania zákazky predstavuje jednu z dohľadných kompetencií žalovaného. Ďalej mal za to, že Správa ani Žiadosť nie sú preskúmateľné správnym súdom, pretože v danom štádiu riešenia nezrovnalosti nijakým z uvedených spôsobov nemôžu reálne zasiahnuť do práv a oprávnených záujmov žalobcu a ani spôsobiť ujmu na jeho subjektívnych právach, právne postavenie žalobcu sa v ich dôsledku nemení a napadnuté rozhodnutia slúžia len ako podklad pre ďalšie konanie žalovaných.

19. Žalovaný 1. vo svojom vyjadrení uviedol, že podanie žaloby o preskúmanie zákonnosti v čase vypracovania a odoslania Správy a Žiadosti bolo predčasné, pretože ku dňu podania žaloby neexistovalo právoplatné správne rozhodnutie o vrátení finančných prostriedkov podľa § 27a ods. 3 zákona o pomoci a podpore. Konečným rozhodnutím je až rozhodnutie podľa § 27a ods. 3 zákona o pomoci a podpore, ktoré je spôsobilé zasiahnuť do subjektívnych práv sťažovateľa proti ktorému bude možné uplatniť riadny opravný prostriedok, alebo v prípade potreby preskúmať zákonnosť tohto rozhodnutia súdom.

20. Žalovaný 1. poukázal aj na to, že keby súd zrušil napadnuté opatrenia, žalovaní v súlade so zákonom o pomoci a podpore musia vzniknutú nezrovnalosť riešiť a na základe dostupných zistení v tejto fáze riešenia nezrovnalostí, opäť vystaviť Správu a Žiadosť, proti ktorej žalobca - sťažovateľ bude môcť opäť podať žalobu o preskúmanie zákonnosti. Týmto spôsobom sa znemožní žalovaným v danej veci konať a vzniknutú nezrovnalosť riešiť v zmysle zákona o pomoci a podpore. V štádiu vypracovania Správy a Žiadosti sa vychádzalo z prvotných informácií, ktoré mali žalovaní k dispozícii, Správa a Žiadosť slúžia ako podklad pre ďalšie konanie a nie je vylúčené, že v ďalších fázach vysporiadania nezrovnalosti sa výška korekcie upraví na základe vývoja monitorovania nezrovnalosti, pričom záverom môže byť aj to, že k porušeniu pravidiel a postupov verejného obstarávania napr. nedošlo, resp. neboli správne posúdené a správne konanie nebude začaté, prípadne bude zastavené v zmysle § 30 ods. 1 Správneho poriadku, prípadne výška korekcie bude upravená.

21. K žiadosti sťažovateľa o priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti žalovaný 1. uviedol, že neboli splnené podmienky vzniku závažnej ujmy, pretože okamžitý výkon napadnutých rozhodnutí nie je možný. Dôsledkom výkonu napadnutých rozhodnutí je len začatie správneho konania, ktoré v čase podania žaloby začaté nebolo. Žalovaný 1. z uvedených dôvodov navrhol, aby kasačný súd nepriznal kasačnej sťažnosti odkladný účinok v zmysle § 447 S. s. p. a aby kasačnú sťažnosť zamietol v súlade s § 461 S. s. p.

IV.

Vyjadrenie žalovaného 2.

22. Žalovaný 2. sa ku kasačnej sťažnosti vyjadril v písomnom vyjadrení z 27. februára 2017, v ktorom navrhol, aby kasačný súd kasačnú sťažnosť zamietol, nakoľko napadnuté uznesenie krajského súdu považuje za vecne správne a tiež zastáva názor, že samotné rozhodnutie bolo dostatočne odôvodnené a nebolo vzájomne rozporné. Žalovaný 2. nesúhlasil s tvrdením sťažovateľa, že predmetné uznesenie je nepreskúmateľné a nestotožnil sa s názorom sťažovateľa, že mu súd znemožnil uskutočniť jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces.

23. Podľa žalovaného 2. Sťažnosť ani Žiadosť nie sú preskúmateľné súdom, nakoľko nejde o rozhodnutia konečné. Správa a v nej určená korekcia spolu so Žiadosťou sú len spôsobom ako sa možno mimosúdne v danej veci dohodnúť. Samotné správne konanie je vedené až po uplynutí 50 dňovej

lehoty na dobrovoľné plnenie, pred Osobitnou komisiou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a sťažovateľ je oprávnený v tomto konaní uplatniť všetky obranné prostriedky, ktoré mu zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“) ponúka.

24. Žalovaný 2. uviedol, že sa stotožňuje s tvrdením krajského súdu, nakoľko Správa neobsahuje explicitné a autoritatívne stanovenie korekcie v prípade, ak sťažovateľ neuhradí sumu uvedenú v Žiadosti nezakladá, to jej vynútiteľnosť. V takom prípade, bude celá vec postúpená na správne konanie pred Osobitnú komisiu Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky pre správne konanie v oblasti pomoci a podpory poskytovanej z Európskeho spoločenstva. V prípade začatia správneho konania bude sťažovateľ riadne upovedomený o jeho začatí a bude vyzvaný na vyjadrenie pred vydaním rozhodnutia podľa § 27a ods. 3, 5, 7 zákona o pomoci a podpore. Sťažovateľ bude mať k dispozícii taktiež opravné prostriedky v rámci správneho konania. Žalovaný 2. konštatoval, že ak sa v rámci správneho konania nepotvrdia zistenia uvedené v Správe a Žiadosti, resp. bude vyvedený iný dôsledok. Z uvedeného vyplýva, že napadnutá Správa a Žiadosť majú len predbežný charakter a nemôžu zasahovať do práv a právom chránených záujmov, nakoľko tento zásah spôsobí až rozhodnutie podľa § 27a ods. 3, 5, 7 zákona o pomoci a podpore.

25. Žalovaný 2. ďalej konštatoval, že ak sťažovateľ dobrovoľne nesplní čo je uvedené v Žiadosti, žalovaný 2. postúpi vec na správne konanie, čo však nezakladá predpoklad na automatické navýšenie korekcie. Správne konanie prebieha v súlade so správnym poriadkom, pričom sťažovateľovi je zaslané oznámenie o začatí správneho konania a má právo sa vyjadrovať a predkladať dôkazy, taktiež má právo podávať opravné prostriedky. Zákon o pomoci a podpore v § 27a ods. 3 ustanovuje: „Ak bolo na základe podnetu podľa odseku 2 (podnet posielal žalovaný na riadiaci orgán, po vypršaní 50 dňovej lehoty na dobrovoľné plnenie) zistené porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania, riadiaci orgán rozhodne o vrátení jeden a pol násobku sumy uvedenej vo výzve...“. To znamená, že ak v správnom konaní riadiaci orgán zistil porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania, tak až potom rozhodne o vrátení jeden a pol násobku sumy uvedenej vo výzve, najviac však do výšky 100 percent poskytnutého príspevku.

26. Žalovaný vo svojom vyjadrení uviedol, že Správa ani Žiadosť neobsahujú právne vynútiteľný nárok, neviažu sťažovateľa k vráteniu finančných prostriedkov, obsahujú dôležité informácie pre monitorovanie vývoja nezrovnalosti a ich riešenie, ktoré sa povinne predkladajú príslušným orgánom Európskej únie. Už z názvu a obsahových náležitostí vymedzených v § 26 ods. 10 zákona o pomoci a podpore je preukázateľné, že ide o dokument ktorý má informačný charakter, nie je právne vynútiteľný, a je v ňom nezrovnalosť iba "zdokumentovaná". Žalovaný 2. vystavil Správu a Žiadosť v zmysle zákona o pomoci a podpore a ostatných záväzných právnych predpisov Slovenskej republiky a Európskej únie upravujúcich čerpanie prostriedkov z Európskych štrukturálnych a investičných fondov, čím si plnil svoje zákonné povinnosti.

27. Žalovaný 2. zdôraznil, že Správa a Žiadosť neukladajú sťažovateľovi povinnosť vrátiť časť nenávratného finančného príspevku v rozpore s právoplatným rozhodnutím o schválení nenávratného finančného príspevku a Zmluvou o poskytnutí nenávratného finančného príspevku. Žalovaný 2. pri vystavovaní Správy a Žiadosti konal v súlade so právnymi predpismi EÚ a SR upravujúcimi danú problematiku a na základe Zmluvy o poskytnutí nenávratného finančného príspevku a jej neoddeliteľnej prílohy Všeobecných zmluvných podmienok.

28. Žalovaný 2. uviedol, že vzniknutú nezrovnalosť je možné vymáhať, len ak bola prijímateľovi zaslaná výzva na vrátenie poskytnutého príspevku alebo jeho časti. Ak takáto výzva nebola zaslaná, nebolo by možné vymáhať predmetnú nezrovnalosť podľa postupu uvedeného v § 27a zákona o pomoci a podpore. Ak by aj konajúci súd posúdil Žiadosť ako súkromnoprávny úkon, ktorým žalovaný 2. žiadal sťažovateľa o vrátenie finančných prostriedkov z dôvodu porušenia jeho zmluvnej povinnosti, následne vzniká povinnosť žalovanému 1. na zaslanie výzvy podľa § 27 ods. 1 resp. 4 zákona o pomoci a podpore, aby mohla byť sťažovateľovi riadne v správnom konaní uložená povinnosť vrátiť finančné

prostriedky. Žalovaný 2. mal za to, že aj keby žalovaný 1. zaslal predmetnú výzvu v zmysle § 27 ods. 1 resp. 4 zákona o pomoci a podpore sťažovateľovi podľa vyššie uvedeného postupu, sťažovateľ by podal žalobu aj voči predmetnej výzve žalovaného 1. Týmto postupom by nielenže boli neustále napádané obligatórne procesné postupy žalovaného 1. a žalovaného 2., ktorí konajú len v zmysle ustanovení zákona o pomoci a podpore a ktorí Žiadosťou žiadnym spôsobom nezasahujú do práv a právom chránených záujmov sťažovateľa, ale dokonca by sa stala predmetná nezrovnalosť nevymáhateľná, nakoľko by neboli splnené základné náležitosti na začatie správneho konania podľa § 27 ods. 3 resp. 5 zákona o pomoci a podpore.

29. Žalovaný 2. konštatoval, že ani v prípade Správy a Žiadosti do dnešného dňa neprišlo k vydaniu správneho rozhodnutia o vrátení finančných prostriedkov, nakoľko nie je oprávnený rozhodovať v správnom konaní podľa § 27a zákona o pomoci a podpore, čo preukazuje aj splnomocnenie žalovaného 2. ako sprostredkovateľského orgánu pod riadiacim orgánom na plnenie úloh Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky ako riadiaceho orgánu pre Operačný program Výskum a vývoj v znení jeho dodatkov (ďalej len „splnomocnenie“). Podľa článku 3 ods. 12 splnomocnenia žalovaný 2. plní všetky úlohy v zmysle zákona o pomoci a podpore, pokiaľ si riadiaci orgán nevymedzil niektoré úlohy len do svojej pôsobnosti (v tomto splnomocnení, alebo v inom právnom úkone riadiaceho orgánu v písomnej forme). Nakoľko žalovaný 1. ako riadiaci orgán vydal „Príkaz ministra č. 81/2015, ktorým sa zriaďuje Osobitná komisia Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky pre správne konanie v oblasti pomoci a podpory poskytovanej z Európskeho spoločenstva a vydáva Rokovací poriadok Osobitej komisie Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky“, týmto jednoznačne vymedzil rozhodovanie v správnom konaní podľa § 27a ods. 3 a 5 zákona o pomoci a podpore len do svojej kompetencie. Žalovaný 2. na základe uvedeného teda ani nie je oprávnený rozhodovať o uložení povinnosti sťažovateľovi na vrátenie finančných prostriedkov.

30. Žalovaný 2. mal za to, že odkladu vykonateľnosti Správy spolu so Žiadosťou nemožno vyhovieť, pretože sťažovateľ jednoznačne nepreukázal, že by korekciou vo výške 25 %, resp. Žiadosťou hrozila „závažná ujma“, a teda ujma, ktorú by vzhľadom na okolnosti, za ktorých k porušeniu práva malo dôjsť, jeho trvaníu a dôsledkom, považoval za ujmu značnú. Vzhľadom na uvedené žalovaný 2. zastával názor, že nie je prípustné rozhodovať o odklade vykonateľnosti aj v prípade, keď sa síce skúma zákonnosť rozhodnutia správneho orgánu, ale toto rozhodnutie nezakladá možnosť exekučného (civilného alebo správneho) vynútenia uloženej povinnosti alebo priamo nezakladá právo, ktoré vykonáva vo svoj prospech sám účastník správneho konania. Žalovaný 2. poukázal na skutočnosť, že ani Správa, ani Žiadosť nezakladajú možnosť exekučného (civilného alebo správneho) konania nakoľko nie sú materiálne vykonateľné, ale ide o akty predbežnej povahy, nemajúce žiadny dopad na práva a právom chránené záujmy sťažovateľa, nakoľko nejde o konečné rozhodnutia, keďže takým je až rozhodnutie podľa § 27a ods. 3, 5, 7, zákona o pomoci a podpore, ktoré je preskúmateľné súdom po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov.

31. Žalovaný 2. sa stotožnil s uznesením Krajského súdu v Bratislave, ktorý rozhodol správne, a preto navrhol, aby kasačný súd kasačnú sťažnosť podľa § 461 S. s. p. zamietol.

V.

Právna úprava, právne názory kasačného súdu

32. 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 sťažovateľa (453 ods. 1 a ods. 2 S. s. p.) postupom bez nariadenia pojednávania podľa § 455 S. s. p. a po jej preskúmaní dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná a je potrebné ju zamietnuť.

33. Najvyšší súd z predloženého spisového materiálu krajského súdu zistil, že sťažovateľ sa žalobou

doručenou na krajský súd 02. septembra 2016 domáhal preskúmania zákonnosti Správy o zistenej nezrovnalosti č. N21500104/S01 projektu č. 26220220105 z 01. júla 2016 a Žiadosti o vrátenie finančných prostriedkov č. 26220220105/Z02 z 01. júla 2016.

34. V prejednávanej veci uzatvoril sťažovateľ Zmluvu o NFP č. 119/2010/2.2/OPVáV s Ministerstvom školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky, v zastúpení Výskumnou agentúrou, a to podľa § 15 ods. 1 zákona o pomoci a podpore, na realizáciu aktivít projektu 26220220105 s názvom „Progresívna technológia prípravy mikrokompozitných materiálov pre elektrotechniku“. Partner žalobcu v projekte - Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach za účelom uskutočnenia dodávok tovaru v rámci realizácie projektu vyhlásil verejné obstarávanie s predmetom obstarávania „Spotrebný materiál pre bio-medicínsky výskum“. Dňa 08.07.2016 bola žalobcovi doručená Správa o zistenej nezrovnalosti a Žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov projektu 26220220105, tak ako to ustanovuje zákon o pomoci a podpore vo svojej druhej časti.

35. Podľa § 2 ods. 1 S. s. p., 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.

36. Podľa § 2 ods. 2 S. s. p., 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.

37. Podľa § 6 ods. 1 S. s. p., 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.

38. Podľa § 7 S. s. p., správne súdy nepreskúmajú

a) právoplatné rozhodnutia orgánov verejnej správy a opatrenia orgánov verejnej správy, ak účastník konania pred ich právoplatnosťou nevyčerpal všetky riadne opravné prostriedky, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis; povinnosť vyčerpať všetky riadne opravné prostriedky sa nevzťahuje na prokurátora a zainteresovanú verejnosť, ak táto nebola na podanie riadneho opravného prostriedku oprávnená,

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,

c) všeobecne záväzné právne predpisy, ak tento zákon neustanovuje inak,

d) súkromnoprávne spory a iné súkromnoprávne veci, v ktorých je daná právomoc súdu v civilnom procese,

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,

f) rozhodnutia orgánov verejnej správy a opatrenia orgánov verejnej správy, ktorých vydanie závisí výlučne od posúdenia zdravotného stavu osôb alebo technického stavu vecí, ak neznamenajú právnu prekážku výkonu povolania, zamestnania, podnikateľskej alebo inej hospodárskej činnosti; to neplatí na rozhodnutia a opatrenia v sociálnych veciach,

g) rozhodnutia orgánov verejnej správy a opatrenia orgánov verejnej správy o nepriznaní alebo odňatí odbornej spôsobilosti fyzickej osobe a právnickej osobe, ak neznamenajú právnu prekážku výkonu povolania alebo zamestnania,

h) rozhodnutia, opatrenia, rozkazy, nariadenia, príkazy a pokyny, personálne rozkazy a disciplinárne rozkazy orgánov verejnej správy, ktorých preskúmanie vylučuje osobitný predpis.

39. Podľa § 14 ods. 18 zákona o pomoci a podpore, rozhodnutia vydané v konaní podľa tejto časti

zákona nie sú preskúmateľné správnym súdom.

40. Predmetom kasačného konania bolo preskúmanie uznesenia krajského súdu ako aj konania, ktoré mu predchádzalo, pričom v rámci kasačného konania kasačný súd skúmal aj povahu napadnutej Správy a Žiadosti. Rozhodujúcou otázkou sa pre kasačný súd stalo právne posúdenie možnosti súdneho prieskumu Správy o zistenej nezrovnalosti č. N21500104/S01 z 01. júla 2016 a Žiadosti o vrátenie finančných prostriedkov č. 26220220105/Z02 z 01. júla 2016, ktoré krajský súd zhodne so žalovanými považoval za nepreskúmateľné v správnom súdnictve. Túto právnu otázku presvedčivo vyriešil krajský súd, pričom najvyšší súd sa s dôvodmi jeho uznesenia stotožnil.

41. 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.

42. 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.

43. 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.

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

45. 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 aktivít projektu: Progresívna technológia prípravy mikrokompozitných materiálov pre elektrotechniku“.

46. Najvyšší súd dáva do pozornosti citované ustanovenie § 14 ods. 18 zákona o pomoci a podpore, z ktorého jednoznačne 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) S. s. p.

47. 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 práva a právom chránených záujmov kontrolovaného subjektu. V tomto smere odvolací súd poukazuje na vyjadrenia žalovaných o predčasnom podaní žaloby v čase vypracovania a odoslania Správy a Žiadosti, pretože ku dňu podania žaloby neexistovalo právoplatné správne rozhodnutie o vrátení finančných prostriedkov podľa § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore. Povinnosť sťažovateľa vrátiť finančné prostriedky vznikne až na základe tohto právoplatného rozhodnutia, ktoré už bude spôsobilé zasiahnuť do jeho subjektívnych práv a až vtedy bude preskúmateľné v rámci správneho súdnictva.

48. 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.

49. Kasačný súd zdôrazňuje, že v prípade, ak na základe podanej žiadosti sťažovateľ nevráti poskytnuté finančné prostriedky, následne žalovaný 2. v zmysle zákona začne správne konanie, výsledkom ktorého bude rozhodnutie o uložení povinnosti vrátiť finančné prostriedky, ktoré bude po vyčerpaní oprávneho prostriedku v zmysle správneho poriadku podliehať súdnemu prieskumu správnym súdom a ktoré bude aj materiálne vykonateľné. Rovnako vo vzťahu k prípadnej povinnosti vrátiť jeden a pol násobok sumy uvedenej vo výzve, ktorú môže uložiť iba žalovaný 2. vydaním rozhodnutia a až toto rozhodnutie môže byť následne preskúmané správnym súdom, či nezasiahlo do práv sťažovateľa. Uvedený záver je podporený aj novšou judikatúrou Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (napr. sp. zn. 1Sžf/87/2015 zo 14. februára 2017, sp. zn. 1Sžf/95/2015 zo 14. februára 2017, sp. zn. 4Sžf/56/2015 z 8. júna 2016).

50. K uvedenej sťažnosti žalovaní uviedli, že pri vypracovaní Správy a Žiadosti vychádzali z prvotných informácií, a preto nie je vylúčené, že v rámci správneho konania sa výška korekcie upraví, alebo bude vyvodенý iný relevantný dôsledok. Samotní žalovaní tvrdia, že Správa a Žiadosť sú podkladmi pre vydanie správneho rozhodnutia, nie sú samé osebe rozhodnutiami, informujú o výške korekcie a ďalších zisteniach. Najvyšší súd dodáva, že prv než sa začne správne konanie, kde sa bude preukazovať porušenie zákona o verejnom obstarávaní postupom 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, lebo bez tohto postupu nie je možné začať správne konanie. Zároveň zo samotnej Správy pritom vyplýva, že vznikli neoprávnené výdavky porušením ustanovenia § 9 ods. 2 a § 32 ods. 6 zákona o verejnom obstarávaní, t. j. je konštatované porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania.

51. V tomto smere sa právna úprava nezmenila ani po novele zákona č. 93/2017 Z. z., kde sa naďalej vyžaduje vydanie Správy a Žiadosti pred samotným začatím správneho konania.

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

53. Pokiaľ sa sťažovateľ sa v kasačnej sťažnosti domáhal priznania odkladného účinku kasačnej sťažnosti, kasačný súd rozhodol, že kasačnej sťažnosti odkladný účinok neprizná, vzhľadom k tomu, že správa ani žiadosť nie sú spôsobilé spôsobiť sťažovateľovi závažnú ujmu, nakoľko nemôžu zasiahnuť do práv a právom chránených záujmov tak, ako už konštatoval vyššie. Vo svetle uvedeného kasačný súd návrh na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti v zmysle ustanovenia § 447 ods. 2 S. s. p. v spojení s ustanovením § 188 S. s. p. zamietol.

54. Po preskúmaní podanej kasačnej sťažnosti kasačný súd skonštatoval, že s právnymi námietkami sťažovateľa sa krajský súd v rozhodnutí riadne vysporiadal, pričom 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 sťažovateľa na spravodlivý proces. Ďalšie námietky uvedené v kasačnej sťažnosti vyhodnotil najvyšší súd ako bezpredmetné. Z uvedeného dôvodu kasačnú sťažnosť podľa § 461 S. s. p. ako nedôvodnú zamietol.

55. O náhrade trov kasačného konania rozhodol Najvyšší súd Slovenskej republiky tak, že sťažovateľovi, ktorý v tomto konaní nemal úspech, ich náhradu nepriznal (§ 467 ods. 1 S. s. p. a analogicky podľa § 167 ods. 1 S. s. p.) a žalovaným ich nepriznal, lebo to nemožno spravodlivo požadovať (§ 467 ods. 1 S. s. p. a analogicky podľa § 168 S. s. p.).

56. 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 príпустný opravný prostriedok.