

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 10Sžfk/24/2018
Identifikačné číslo spisu: 1017200485
Dátum vydania rozhodnutia: 25.09.2019
Meno a priezvisko: JUDr. Elena Berthotyová
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2019:1017200485.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu (sťažovateľa) Ústavu materiálového výskumu Slovenskej akadémie vied, so sídlom Watsonova 47, 040 01 Košice, IČO: 00 166 804, právne zastúpený Sýkora - advokátska kancelária, s.r.o., so sídlom Zoborská 13, Košice, IČO: 47 256 206, proti žalovaným 1/ Ministerstvu školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky, so sídlom Stromová 1, 813 30 Bratislava, IČO: 00 164 381, 2/ Výskumnej agentúre, so sídlom Sliačska 1523/1, 831 02 Bratislava, IČO: 31 819 494, o preskúmanie zákonnosti správ a žiadostí žalovaného 2/ vo veci: „Aktualizácia Správ o zistenej nezrovnalosti a Žiadostí o vrátenie finančných prostriedkov projektu 26220220105“, č. spisu: P 1778/2017-073, č. záznamu: A 690/2017-062 zo dňa 25. januára 2017; Správ o zistenej nezrovnalosti pod č. N21500104/O03 zo dňa 25. januára 2017, pod č. N21700134/S01 zo dňa 25. januára 2017; Žiadostí o vrátenie finančných prostriedkov pod č. 26220220105/Z02/01 zo dňa 25. januára 2017, pod č. 26220220105/Z03 zo dňa 25. januára 2017, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti právoplatnému uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 6S/66/2017-199, 6S/178/2017 zo dňa 12. októbra 2017, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky návrh na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti z a m i e t a .

Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť z a m i e t a .

Účastníkom nárok na náhradu trov kasačného konania n e p r i z n á v a .

Odôvodnenie

1. Krajský súd v Bratislave napadnutým uznesením podľa § 98 ods. 1 písm. g) zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „S.s.p.“) odmietol žalobu pre jej neprípustnosť, pretože smeruje proti opatreniam predbežnej povahy, ktoré nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach žalobcu.

2. Správny súd konštatoval, že právny vzťah medzi žalobcom a žalovaným 1/, ktorý ako riadiaci orgán delegoval svoje právomoci pre realizáciu Operačného programu Výskum a vývoj na žalovaného 2/, sa

spravuje Zmluvou o poskytnutí nenávratného finančného príspevku zo dňa 05.01.2010, na základe ktorej žalobca prevzal okrem iného aj povinnosti postupovať v procese verejného obstarávania pri zadávaní zákazky v užšej súťaži na predmet zákazky „Spotrebný materiál pre bio-medicínsky výskum“ v súlade so zákonom o verejnom obstarávaní a strieť výkon kontroly súladu tohto postupu so zákonom. Keďže zmluvné strany predmetnej zmluvy majú rovné postavenie, nemožno považovať úkony jednej zo zmluvných strán (žalovaného 2/) pri uplatňovaní zmluvných oprávnení voči druhej zmluvnej strane (žalobcovi) za rozhodnutia, resp. opatrenia orgánu verejnej správy, ktoré by mal správny súd právomoc preskúmať na základe žaloby tej zmluvnej strany, ktorej sú určené. V tomto zmysle argumentovali žalovaní v 1/ a 2/ vo svojich vyjadreniach k podanej žalobe, že správa i žiadosť nemajú povahu rozhodnutia o právach a povinnostiach žalobcu, ale sú len úkonmi súkromno-právnej povahy vyplývajúce zo zmluvy o poskytnutí nenávratného finančného príspevku, ktoré nie je oprávnený preskúmať správny súd.

3. Okrem Zmluvy o poskytnutí nenávratného finančného príspevku, práva a povinnosti poskytovateľa i prijímateľa nenávratného finančného príspevku upravuje právny poriadok zákona č. 528/2008 Z.z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o pomoci a podpore“), ktorý okrem iného určuje postup riadiaceho orgánu pri porušení pravidiel a postupov verejného obstarávania zo strany prijímateľa príspevku (§ 27a). Žalovaní 1/ ako riadiaci orgán pri uplatňovaní právomocí zverených vyššie uvedeným zákonom, v prípade zistenia porušenia pravidiel a postupov verejného obstarávania vystupuje vo vzťahu k prijímateľovi príspevku v pozícii správneho orgánu, je voči nemu vo vrchnostenskom postavení a na základe zákona je oprávnený rozhodovať o jeho právach a povinnostiach. Ustanovenie § 27a ods. 4 zákona o pomoci a podpore explicitne rieši situáciu, keď riadiaci orgán zistí z protokolu Úradu pre verejné obstarávanie, že prijímateľ príspevku pri zadávaní zákazky v rámci realizácie projektu porušil zákonom stanovené pravidlá a postupy verejného obstarávania, pričom toto porušenie malo alebo mohlo mať vplyv na výsledok verejného obstarávania. V tejto situácii riadiaci orgán môže (aj nemusí) vyzvať prijímateľa na vrátenie poskytnutého príspevku alebo jeho časti na predmet zákazky. Ak tak urobí, je na prijímateľovi, či žiadosť (výzvu) rešpektuje a príspevok vráti v rozsahu uplatnenej korekcie. V tomto štádiu riešenia finančnej nezrovnalosti sa na postup riadiaceho orgánu nevzťahuje Správny poriadok a preto výzva na vrátenie poskytnutého príspevku alebo jeho časti nemusí mať formu a náležitosti rozhodnutia podľa § 47 Správneho poriadku.

4. V písomnom vyjadrení k žalobe žalovaní 1/ a 2/ označili postup s vypracovaním správy a žiadosti ako výzvu podľa § 27a ods. 3, 5 a 7 zákona o pomoci a podpore. Krajský súd je názoru, že správu a žiadosť je podľa ich obsahu nutné považovať za postup podľa § 27a ods. 4 zákona o pomoci a podpore, ako výzvu na dobrovoľné vrátenie časti poskytnutého príspevku. Ide o opatrenie orgánu verejnej správy, ktoré samo o sebe nemá za následok založenie, zmenu, zrušenie alebo deklaráciu práv, právom chránených záujmov alebo povinností žalobcu a ani sa ich priamo nedotýka. Takáto forma riešenia finančných nezrovnalostí slúži na mimosúdne vyrovnanie a vytvára žalobcovi ako prijímateľovi príspevku priestor na vyjednávanie, prípadne na dohodu o splátkach. Správa i žiadosť sú len opatreniami predbežnej povahy, ktoré nemôžu mať za následok ujmu na subjektívnych právach žalobcu, pretože právne postavenie žalobcu sa v ich dôsledku nemení. Slúžia ako podklad a zároveň podmienka pre ďalší postup riadiaceho orgánu, ktorý v prípade nevyhovenia výzve na dobrovoľné vrátenie príspevku, začne voči žalobcovi správne konanie a uloží mu povinnosť vrátiť 1,5 násobok sumy uvedenej vo výzve. Správa ani žiadosť nie sú konečnými autoritatívnymi rozhodnutiami správneho orgánu o právach a povinnostiach žalobcu v súvislosti so zisteným porušením pravidiel a postupov verejného obstarávania a vysporiadaním finančných vzťahov, preto ich súdne preskúmanie na základe podanej správnej žaloby je neprípustné.

5. Z ustanovenia § 14 ods. 18 zákona o pomoci a podpore jednoznačne vyplýva, že rozhodnutia vydané v konaní podľa druhej časti tohto zákona nie sú preskúmateľné súdom, preto Krajský súd v Bratislave dospel k záveru, že napadnuté rozhodnutia nespádajú do právomoci prieskumu súdom.

6. Až vydaním rozhodnutia podľa § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore, dôjde k autoritatívnemu

zásahu do právnej sféry žalobcu, t. j. k uloženiu povinnosti, ktorú žalobca doposiaľ nemá. Proti rozhodnutiu o povinnosti vrátiť príspevok môže žalobca podať opravný prostriedok a podrobiť súdnemu preskúmaniu správnym súdom na základe správnej žaloby. Až potom bude v kompetencii správneho súdu posúdiť, či žalobca porušil povinnosti vyplývajúce zo zákona o verejnom obstarávaní, či mohlo mať takéto porušenie vplyv na výsledok verejného obstarávania, či uloženiu povinnosti vrátiť 1,5 násobok sumy uvedenej vo výzve na dobrovoľné plnenie nebráni iná skutočnosť ako napríklad predchádzajúce schválenie postupu verejného obstarávania riadiacim orgánom v štádiu pred uzavretím zmluvy s víťazným uchádzačom, či tu je prípadná ústavná nekonformnosť ustanovenia § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore v časti týkajúcej sa povinnosti zaplatiť 1,5 násobok uplatnenej korekcie po predchádzajúcej márnej výzve na dobrovoľné plnenie, tak, ako to namietal žalobca.

7. Vzhľadom na uvedené Krajský súd v Bratislave dospel k záveru, že žalobu je potrebné odmietnuť podľa § 98 ods. 1 písm. g) S.s.p. pre jej neprípustnosť.

8. Námietku prekážky litispendencie žalovaného 2/ krajský súd vyhodnotil ako nedôvodnú, nakoľko podľa názoru súdu o prekážku litispendencie ide za podmienok, ak na ktoromkoľvek súde v Slovenskej republike je začaté konanie, ktoré má rovnakých účastníkov, rovnaký predmet konania, rovnaké skutkové okolnosti. Prekážka litispendencie nie je daná, ak chýba čo i len jeden znak totožnosti vecí. V predmetnej veci krajský súd konštatoval, že aj keď ide o ten istý Projekt, predmetom preskúmania zákonnosti v konaniach vedených na Krajskom súde v Bratislave pod sp. zn. 6S/188/2016 a sp. zn. 6S/66/2017 ide o odlišné Správy a Žiadosti. V konaní vedenom na Krajskom súde v Bratislave pod č. k. 6S/66/2017 ide o preskúmanie zákonnosti a zrušenia Správ o zistenej nezrovnalosti č. N21500104/O03, č. N21700134/S01 a Žiadosti o vrátenie finančných prostriedkov po aktualizácii č. 26220220105/Z02/01 (špecifikovaných v odseku č. 13) a v konaní vedenom na Krajskom súde v Bratislave pod č. k. 6S/188/2016 ide o preskúmanie zákonnosti pôvodnej Správy o zistenej nezrovnalosti č. N21500104/S01 a pôvodnej Žiadosti o vrátenie finančných prostriedkov č. 26220220105/Z02 (špecifikovaných v odseku č. 14), preto pre prekážku litispendencie chýba rovnaký predmet konania.

9. Krajský súd návrh žalobcu na priznanie odkladného účinku správnej žalobe zamietol, pretože nie je podľa názoru krajského súdu dostatočne odôvodnený v časti vzniku závažnej ujmy, značnej finančnej škody a iných vážnych nenapraviteľných následkov, ktoré by boli spôsobilé privodiť závažnú ujmu špecifikovanú v § 185 S.s.p..

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

11. Proti uzneseniu krajského súdu podal žalobca v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť z dôvodov uvedených v § 440 ods. 1 písm. f), g), h), j) S.s.p., v ktorej navrhol kasačnému súdu, aby napadnutý rozsudok krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

12. Sťažovateľ nesúhlasí s výkladom krajského súdu, podľa ktorého spôsobilým predmetom preskúmania v správnom súdnictve nemôže byť Správa o zistenej nezrovnalosti ani Žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov, na základe ktorých bolo prijímateľovi nenávratného finančného príspevku z fondov Európskeho spoločenstva uložené podľa § 27a zákona o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva vrátiť poskytnutý príspevok na predmet zákazky z dôvodu zisteného porušenia pravidiel a postupov verejného obstarávania. Podľa názoru sťažovateľa bol týmito správnymi aktmi priamo ukrátený na svojich právach. Sťažovateľ trvá na tom, že žalobou napadnuté správne akty podliehajú prieskumu v rámci správneho súdnictva, pretože sa priamo dotýkajú práv a právom chránených záujmov sťažovateľa. Sťažovateľ zároveň požiadal o priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti z dôvodu hrozby vzniku závažnej ujmy v dôsledku právnych následkov napadnutých správnych aktov.

13. Žalovaný 1/ vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti uviedol, že napadnuté uznesenie krajského súdu považuje za vecne správne a stotožnil sa s jeho odôvodnením, a preto navrhol kasačnému súdu, aby

kasačnú sťažnosť zamietol.

14. Žalovaný 2/ vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti uviedol, že krajský súd rozhodol správne, zákonne a rozhodnutie dostatočne odôvodnil, a preto navrhol kasačnému súdu, aby kasačnú sťažnosť zamietol.

15. Senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 S. s. p.) postupom podľa § 452 a nasl. S.s.p. preskúmal napadnuté uznesenie krajského súdu spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu a po zistení, že kasačná sťažnosť bola podaná oprávnenou osobou, včas a jej podanie je prípustné, jednomyselne (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch) dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná.

16. 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.

17. 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.

18. 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.

19. Podľa § 7 písm. e) S.s.p. správne súdy nepreskúmajú 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.

20. Podľa § 98 ods. 1 písm. g) S.s.p. správny súd uznesením odmietne žalobu, ak je neprípustná.

21. Podľa § 27a ods. 1 zákona o pomoci a podpore ak riadiaci orgán zistí porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania, môže vyzvať prijímateľa na vrátenie poskytnutého príspevku alebo jeho časti na predmet zákazky.

22. Podľa § 27a ods. 2 zákona o pomoci a podpore ak prijímateľ nevráti príspevok alebo jeho časť na základe výzvy podľa odseku 1, riadiaci orgán oznámi podnet orgánu podľa osobitného predpisu.

23. Podľa § 27a ods. 4 zákona o pomoci a podpore ak bola na základe podnetu podľa osobitného predpisu právoplatným rozhodnutím uložená pokuta za porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania, alebo ak bolo zistené porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania uvedené v protokole, ktoré malo alebo mohlo mať vplyv na výsledok verejného obstarávania a za ktoré sa neukladá pokuta podľa odseku 3 písm. a), a ak riadiaci orgán nepostupoval podľa odsekov 1 až 3, riadiaci orgán môže vyzvať prijímateľa na vrátenie poskytnutého príspevku alebo jeho časti na predmet zákazky; ustanovenie § 28 ods. 8 sa nepoužije.

24. Podľa § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore ak prijímateľ nevráti poskytnutý príspevok alebo jeho časť na základe výzvy podľa odseku 4, riadiaci orgán rozhodne o vrátení jeden a pol násobku sumy uvedenej vo výzve podľa odseku 4, najviac však 100% poskytnutého príspevku alebo jeho časti na predmet zákazky.

25. Rozhodujúcim kritériom pre posúdenie prípustnosti súdneho preskúmania rozhodnutí orgánov verejnej správy, je teda vždy ich spôsobilosť zasiahnuť do práv, slobôd alebo záujmov subjektov, ktorým sú určené. Súdnemu preskúmaniu preto podliehajú aj také správne akty orgánov verejnej správy, ktoré nesplňajú formálne náležitosti rozhodnutia, za predpokladu, že sa nimi právne záväzným spôsobom (bez možnosti nápravy prostredníctvom riadnych opravných prostriedkov) zakladajú, menia alebo rušia práva alebo povinnosti fyzických alebo právnických osôb alebo sa ich priamo dotýkajú.

26. Po preskúmaní veci sa kasačný súd stotožňuje s názorom krajského súdu, že v tomto konaní nebolo možné pristúpiť k preskúmaniu napadnutej správy a žiadosti, pretože nie je v právomoci správneho súdu preskúmať správne akty orgánov verejnej správy predbežnej povahy, ktoré nemali za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania.

27. Rozsah preskúmvacej 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, a nie každý jednotlivý krok správneho orgánu, ktorý konečnému rozhodnutiu predchádza.

28. Ďalšou podmienkou je, že fyzická osoba alebo právnická osoba musí tvrdiť (procesne), že bola ukrátená na svojich právach, ktoré je nevyhnutné konkrétne pomenovať.

29. 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.

30. Správne súdnictvo je založené na princípe generálnej klauzuly, s výnimkou tých, ktoré zákon výslovne z prieskumu vylučuje. Rozsah právomoci pri preskúmaní 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.

31. Kasačný súd sa v zmysle uvedeného stotožňuje s právnym názorom krajského súdu, že správa o zistenej nezrovnalosti a žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov ako také nepodliehajú súdному prieskumu v správnom súdnictve, pretože ide o správne akty predbežnej povahy a samy o sebe nepredstavujú zásah do práv a právom chránených záujmov sťažovateľa. Správu a žiadosť je podľa názoru kasačného súdu možné považovať za postup správneho orgánu podľa § 27a ods. 4 zákona o pomoci a podpore. Správa a žiadosť sú len opatreniami predbežnej povahy, ktoré nemajú za následok ujmu na subjektívnych právach sťažovateľa. Až vydaním rozhodnutia podľa § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore dôjde k autoritatívnemu zásahu do právnej sféry sťažovateľa.

32. Po preskúmaní podanej kasačnej sťažnosti kasačný súd konštatuje, že s právnymi námietkami sťažovateľa sa krajský súd v rozhodnutí riadne vysporiadal a nenechal otvorenú žiadnu spornú otázku, riešenie ktorej by zostalo na kasačnom súde, a preto námietky uvedené v kasačnej sťažnosti vyhodnotil najvyšší súd ako bezpredmetné, ktoré neboli spôsobilé spochybníť vecnú správnosť rozhodnutia. Z uvedeného dôvodu kasačnú sťažnosť podľa § 461 S. s. p. ako nedôvodnú zamietol.

33. Kasačný súd zároveň rozhodol, že kasačnej sťažnosti neprizná odkladný účinok, hoci jeho priznanie by nebolo v rozpore s verejným záujmom, pretože preskúmaním spisového materiálu nedospel k záveru, že by právnymi následkami napadnutého rozhodnutia krajského súdu hrozila sťažovateľovi závažná ujma. 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.

34. O nároku na náhradu 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 rovnako aj žalovaným nárok na ich náhradu nepriznal v súlade s § 467 ods. 1 S. s. p. a analogicky podľa § 168 S. s. p.

35. Toto rozhodnutie prijal senát pomerom hlasov 3 : 0 (§ 147 ods. 2 v spojení s § 139 ods. 4 S. s. p.).

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu opravný prostriedok nie je prípustný.