

Súd: Najvyšší súd SR  
Spisová značka: 6Sžfk/43/2018  
Identifikačné číslo spisu: 1017201351  
Dátum vydania rozhodnutia: 16.01.2020  
Meno a priezvisko: JUDr. Erika Čanádiová  
Funkcia: sudca  
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2020:1017201351.1

## UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu (sťažovateľa): FARDOUS PARTNERS správcovská, k.s., so sídlom: Námestie SNP 14, Bratislava, IČO: 48 002 381, správcu konkurznej podstaty úpadcu: Európska vzdelávacia akadémia, n.o. v likvidácii, v konkurze, so sídlom Nobelova 16, Bratislava, IČO: 37 924 010, proti žalovaným: 1/ Výskumná agentúra, so sídlom Sliačska 1212/1, Bratislava, IČO: 31 819 494, 2/ Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky, so sídlom Stromová 1, Bratislava, IČO: 00 164 381, o preskúmanie zákonnosti Správy o zistenej nezrovnalosti č. N21400279/S01 zo dňa 28.03.2014, Žiadosti o vrátenie finančných prostriedkov č. 26130230007/Z01 zo dňa 28.03.2014 a Žiadosti o vrátenie finančných prostriedkov č. 26130230007/Z02 zo dňa 28.03.2014, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č.k. 5S/158/2017-111 zo dňa 5. decembra 2017, takto

### rozhodol:

Kasačnú sťažnosť z a m i e t a.

Žiaden z účastníkov n e m á p r á v o na náhradu trov kasačného konania.

### Odôvodnenie

1. Krajský súd v Bratislave (ďalej aj „správny súd“, „krajský súd“) uznesením č.k. 5S/158/2017-111 zo dňa 05.12.2017 (ďalej len „napadnuté uznesenie“) odmietol žalobu žalobcu vo veci preskúmania zákonnosti Správy o zistenej nezrovnalosti č. N21400279/S01 zo dňa 28.03.2014, Žiadosti o vrátenie finančných prostriedkov č. 26130230007/Z01 zo dňa 28.03.2014 a Žiadosti o vrátenie finančných prostriedkov č. 26130230007/Z02 zo dňa 28.03.2014 (ďalej aj ako „napadnuté akty“, „Správa“, „Žiadosti“) a zároveň žiadnemu účastníkovi nepriznal právo na náhradu trov konania.

2. Žalobou doručenu správne mu súdu dňa 09.08.2017 sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti napadnutých rozhodnutí. Uviedol, že medzi žalobcom a žalovaným v 2. rade bola uzavretá zmluva o poskytnutí nenávratného finančného príspevku č. 014/2009/3.2/OVP, ITMS kód Projektu: 26130230007 zo dňa 11.12.200 (ďalej iba „zmluva o NFP“) na realizáciu aktivít projektu s názvom „Vzdelávanie zdravotne znevýhodnených osôb v informačných a komunikačných technológiách“. Na základe zmluvy o NFP žalobca realizoval aktivity projektu, ktoré boli predmetom zmluvy. Dňa 14.06.2017 bola

žalobcovi doručení list označený ako „Správa o zistenej nezrovnalosti“ a „Žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov - nezúčtovaná zálohová platba“ zo dňa 02.04.2014, ktorého prílohou boli napadnuté akty. Podľa žalobcu žalovaný v 1. rade mu v liste uložil povinnosť vrátiť časť finančných prostriedkov poskytnutých mu na základe zmluvy o NFP v lehote 50 kalendárnych dní odo dňa doručenia listu z dôvodu „podozrenia z nezrovnalosti“. Konkrétna suma, ktorú žalovaný v 1. rade žiadal zaplatiť vyplývala z formulárov tvoriacich prílohy k listu, kde bola v kolónkach celková výška nezrovnalosti resp. zostávajúca suma v úhrne 82.574,00 Eur, ktorá má byť vrátená.

3. V odôvodnení rozhodnutia správny súd uviedol, že dňa 27.03.2014 žalovaný v 1. rade vykonal administratívnu kontrolu projektu, pričom zistil, že žalobca vstúpil do likvidácie, čím porušil článok 9 bod 2.3. písm. k/ Zmluvy o NFP a zároveň finančnú disciplínu podľa § 31 zákona č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Dňa 14.06.2017 bola likvidátorovi žalobcu doručená Správa o zistenej nezrovnalosti a tiež Žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov - nezaúčtovaná zálohová platba zo dňa 28.03.2014. Žalovaný v 1. rade v sprievodnom liste uložil žalobcovi povinnosť vrátiť časť finančných prostriedkov poskytnutých žalobcovi na základe Zmluvy o NFP v lehote 50 kalendárnych dní odo dňa doručenia z dôvodu podozrenia z nezrovnalosti. Konkrétna suma, ktorú žalovaný v 1. rade žiadal zaplatiť, vyplýva z formulárov tvoriacich prílohy k listu, kde je v kolónkach „celková výška nezrovnalosti“ resp. „zostávajúca suma, ktorá má byť vrátená“ uvedená suma 82.574,00 Eur.

4. Správny súd ďalej konštatoval, že v správnom súdnom konaní je právo na prístup k súdnemu preskúmaniu právoplatného rozhodnutia orgánu verejnej správy na základy správnej 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 (§ 7 SSP). Nie je pritom rozhodujúce, ako je napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie formálne označené, ani to, či pri jeho vydaní procesne postupoval orgán verejnej správy podľa zákona č. 71/1967 Z.z. o správnom konaní (správny poriadok) alebo podľa iného právneho predpisu. Pri posudzovaní prípustnosti súdneho preskúmania rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy je správny súd povinný posúdiť, či sa žalobou napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie nedotýka základných práv alebo slobôd účastníka konania, ktoré mu zaručuje Ústava Slovenskej republiky alebo príslušná medzinárodná zmluva o ľudských právach a základných slobodách. V takých prípadoch totiž vylúčenie súdneho preskúmania rozhodnutia správneho orgánu nemožno uplatniť. O takýto prípad v prejednávanej veci nejde, nakoľko právo na prostriedky z fondov Európskej únie nemožno podradiť pod žiadne zo základných práv a slobôd garantovaných druhou hlavou Ústavy SR, resp. Dohovorom o ľudských právach a základných slobodách.

5. Správny súd vyjadril názor, že 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 o verejnom obstarávaní.

6. Konajúci súd v súlade s právnym názorom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vysloveným v rozsudku sp.zn. 5Sžf/26/2012 zo dňa 29.11.2012 a v uznesení sp.zn. 4Sžf/56/2015 zo dňa 08.06.2016 dospel k záveru, že napadnuté akty ako také nepodliehajú súdnemu prieskumu v správnom súdnom konaní, pretože samé o sebe nepredstavujú zásah do práv a právom chránených záujmov kontrolovaného subjektu.

7. Podľa názoru krajského súdu Správu a Žiadosť je nutné považovať za postup podľa § 27a ods. 4 zákona č. 528/2008 Z.z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon 528/2008 Z.z.“), teda za výzvu na dobrovoľné vrátenie časti poskytnutého príspevku. Ide o opatrenia orgánu verejnej správy, ktoré samé o sebe nemajú za následok založenie, zmenu, zrušenie alebo deklaráciu práv, právom chránených záujmov alebo povinností žalobcu

a ani sa ich priamo nedotýkajú. Toto štádium riešenia finančných nezrovnalostí slúži na prípadné mimosúdne vyrovnanie a vytvára žalobcovi ako prijímateľovi príspevku priestor na vyjednávanie, prípadne na dohodu o splátkach. Správa i Žiadosti sú vo svojej podstate 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 Žiadosti teda 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. Ich súdne preskúmanie na základe podanej správnej žaloby je preto neprípustné.

8. Podľa správneho súdu bolo 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 na strane žalobcu vrátiť finančné prostriedky. Napadnutými aktami nebol žalobca zaviazaný k vráteniu finančných prostriedkov, mali informatívny charakter, pričom ku dňu podania žaloby nedošlo k vydaniu právoplatného rozhodnutia, resp. správneho rozhodnutia o vrátení finančných prostriedkov.

9. S ohľadom na uvedené sa správny súd nezaoberal námietkami žalobcu 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 žalobcu.

10. Zo záveru napadnutého uznesenia vyplýva, že správny súd považoval za potrebné uviesť, že právo žalobcu na poskytnutie prostriedkov z fondov Európskej únie, ktorého ochrana sa žalobca podanou žalobou domáhal, nepatrí medzi základné ľudské práva a slobody, ktorých výpočet je obsiahnutý v druhej hlave Ústavy SR a Dohovore o ochrane základných práv a ľudských slobôd, a preto prejednávajúcu vec nie je možné posudzovať podľa čl. 46 ods. 2 Ústavy SR. Taktiež krajský súd poukázal na § 14 ods. 18 zákona č. 528/2008 Z.z., v zmysle ktorého sú rozhodnutia vydané správnymi orgánmi v správnom konaní podľa druhej časti zákona č. 528/2008 Z.z. vylúčené zo súdneho preskúmania (§ 7 písm. b/ SSP).

11. Proti uzneseniu správneho súdu podal žalobca kasačnú sťažnosť, v ktorej namietol, že správny súd porušil zákon tým, že rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci, odklonil sa od ustálenej rozhodovacej praxe a žalobu nezákonne odmietol, čím mu odňal možnosť konať pred súdom a preukázať nedostatky v postupe žalovaného 1/ v správnom konaní, ktoré predchádzalo vydaniu napadnutých rozhodnutí, ako aj na nedostatky samotných napadnutých rozhodnutí.

12. Sťažovateľ nesúhlasí s názorom krajského súdu o tom, že napadnuté akty nepodliehajú rozhodovacej právomoci správneho súdu. Podľa sťažovateľa napadnuté rozhodnutia je potrebné považovať za rozhodnutia orgánu verejnej správy, ktoré zásadným spôsobom zasahujú do jeho oprávnených záujmov tým, že žalovaný v 1/ si voči nemu uplatňuje nárok na peňažné plnenie v sume 82.474,00 Eur s určením konkrétnej lehoty na plnenie a s upozornením na právne následky hroziace sťažovateľovi v prípade, ak v určenej lehote sumu nezaplatí. Ide preto podľa neho o individuálne správne akty vydané orgánom verejnej správy v administratívnom konaní v rámci výkonu jeho pôsobnosti v oblasti verejnej správy, ktorých obsah má autoritatívny vzťah k sťažovateľovi (žalobcovi), keďže mu nimi bola uložená vykonateľná povinnosť na peňažné plnenie. Nakoľko napadnuté akty nebolo možné napadnúť opravným prostriedkom a podľa sťažovateľa príslušné právne predpisy mu neumožňujú dosiahnuť ich zrušenie ani zmenu inou ako súdnou cestou, nemá k dispozícii iný prostriedok právnej obrany proti nim a ochrániť svoje subjektívne práva a oprávnené záujmy inak, ako podaním správnej žaloby o preskúmanie ich zákonnosti podľa SSP, pričom ich preskúmanie nevyklučuje ani žiadny osobitný predpis.

13. Sťažovateľ poukázal na to, že prax Najvyššieho súdu SR považuje za súdne preskúmateľné všetky rozhodnutia správnych orgánov, ktorými dochádza k zásahu do práv a povinností účastníka správneho konania. Za preskúmateľné považuje aj tie rozhodnutia správnych orgánov, ktoré nie sú formálne označené ako rozhodnutia a nemajú všetky náležitosti rozhodnutí v zmysle Správneho poriadku. Od tejto rozhodovacej praxe Najvyššieho súdu SR sa podľa sťažovateľa krajský súd odchýlil a teda nezákonne rozhodol o odmietnutí žaloby.

14. Na základe uvedených skutočností sťažovateľ zastáva názor, že napadnuté akty sú rozhodnutia orgánu verejnej správy podliehajúce súdnemu prieskumu v zmysle ustanovenia § 6 SSP, keďže nimi bol žalobca ukrátený na svojich právach a oprávnených záujmoch a neboli vylúčené zo súdneho prieskumu v zmysle § 7 písm. h/ SSP.

15. Sťažovateľ navrhol, aby kasačný súd podľa § 462 ods. 1 SSP uznesenie správneho súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

16. Žalovaný 1/ vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti uviedol, že napadnuté akty neobsahujú právne vynútiteľný nárok, neviažu sťažovateľa k vráteniu finančných prostriedkov, ale obsahujú iba dôležité informácie pre monitorovanie vývoja nezrovnalosti a ich riešenie, ktoré sa povinne predkladajú inštitúciám EÚ. Žalovaný 1/ ako sprostredkovateľský orgán iba vyzval sťažovateľa na dobrovoľné vrátenie časti poskytnutého finančného príspevku. V danom prípade nezačalo správne konanie a nedošlo k vydaniu rozhodnutia podľa Správneho poriadku (zákon č. 71/1967 Zb.). Napadnuté akty nie sú konečnými rozhodnutiami, iba deklarujú zistený stav v rámci administratívnej kontroly projektu s odporúčaním ďalšieho postupu, nespĺňajú požiadavku materiálnej vykonateľnosti a nie sú preskúmateľné správnym súdom. Poukázal na názor Krajského súdu v Bratislave i Najvyššieho súdu SR, že Správa ani Žiadosti nie sú preskúmateľné súdom, nakoľko nie sú rozhodnutiami konečnými, ale sú len spôsobom ako sa možno mimosúdne v danej veci dohodnúť. Samotné správne konanie je vedené až po uplynutí lehoty na dobrovoľné plnenie. V tomto konaní môže sťažovateľ uplatniť všetky obranné prostriedky, ktoré mu Správny poriadok ponúka, teda môže sa v danej veci vyjadrovať, predkladať dôkazy ako i využiť opravné prostriedky. Uviedol, že v prípade, ak v Správe identifikované porušenie povinností sťažovateľa bude mať za následok vrátenie nenávratného finančného príspevku budú predmetné neoprávnené výdavky vymáhané v súdnom konaní. Z uvedeného podľa žalovaného 1/ vyplýva, že napadnuté akty majú len predbežný charakter a nemôžu zasahovať do práv a právom chránených záujmov, nakoľko tento zásah spôsobí až správne, resp. súdne rozhodnutie. Nakoľko podľa žalobcu 1/ sú napadnuté akty len opatreniami predbežnej povahy, ktoré nemôžu mať za následok ujmu na subjektívnych právach sťažovateľa, nie sú rozhodnutiami a teda ich súdne preskúmanie je neprípustné. S uvedenými závermi Najvyššieho súdu SR a Krajského súdu v Bratislave sa žalovaný 1/ plne stotožňuje a keďže v predmetnom konaní nedošlo k zásadnej zmene právneho prostredia, ani k odlišnému skutkovému stavu či prijatiu protichodného zjednocovacieho stanoviska v zmysle judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva v oblasti zjednocovania alebo zamedzovania vydávania protirečivých rozsudkov, a teda neexistuje žiaden relevantný dôvod na to, aby sa Najvyšší súd SR odchýlil od svojej rozhodovacej praxe.

17. Na základe uvedeného žalovaný 1/ vyjadril názor, že správny súd rozhodol správne, keď žalobu odmietol podľa § 98 ods. 1 písm. g/ SSP, požiadal kasačný súd, aby kasačnú sťažnosť podľa § 461 SSP zamietol a aby zaviazal sťažovateľa na zaplatenie trov kasačného konania.

18. Žalovaný 2/ vo svojom vyjadrení k podanej kasačnej sťažnosti uviedol, že rozhodnutie správneho súdu považuje za vecne správne a stotožňuje sa s jeho odôvodnením. Podanie žaloby o preskúmanie zákonnosti v čase vypracovania a odoslania napadnutých rozhodnutí považuje za predčasné, nakoľko ku dňu podania žaloby neexistuje právoplatné správne rozhodnutie o vrátení finančných prostriedkov podľa §27a ods. 3, príp. ods. 5 zákona č. 528/2008 Z.z. Až na základe právoplatného rozhodnutia vydaného v správnom konaní podľa § 27a zákona 528/2008 Z.z. bude žalobca povinný vrátiť finančné prostriedky v lehote uloženej v tomto rozhodnutí a iba takéto rozhodnutie bude spôsobilé zasiahnuť do subjektívnych práv žalobcu a bude preskúmateľné v rámci správneho súdnictva. Výzva obsiahnutá v napadnutých

aktach predstavuje výzvu na dobrovoľné vrátenie finančných prostriedkov ešte pred začatím správneho konania, ktorou sťažovateľ nebol zaviazaný na vrátenie prostriedkov, preto v súvislosti s napadnutými aktami nemožno hovoriť o individuálnych správnych aktoch podliehajúcich súdnemu preskúmaniu.

19. Vzhľadom na uvedené žalovaný v 2/ navrhol, aby kasačný súd kasačnú sťažnosť podľa § 459 písm. c/ SSP odmietol, alebo podľa § 461 SSP zamietol ako nedôvodnú.

20. Najvyšší súd SR konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 SSP) preskúmal napadnutý rozsudok, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo v medziach dôvodov podanej kasačnej sťažnosti v zmysle § 440 SSP. Kasačný súd konštatuje, že k právnej otázke, ktorá je predmetom konania prijalo Správne kolégium Najvyššieho súdu SR na podklade Uznesenia Najvyššieho súdu SR sp.zn. 1Sžf/87/2015 zo dňa 14.02.2017, na zasadnutí dňa 28.06.2018 právnu vetu judikovaného rozhodnutia č. 11: „Ak správny orgán vydal napadnutý úradný list vo forme výzvy na vrátenie finančných prostriedkov poskytnutých podľa zákona č. 528/2008 Z.z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva v znení neskorších predpisov, nemohol správny orgán zároveň uplatniť svoju rozhodovaciu právomoc, nakoľko tu absentuje donucovacia zložka výkonu verejnej moci. Ide totiž len o výzvu na dobrovoľné plnenie oznámenej (nie uloženej) povinnosti na základe zistených (iba tvrdených) skutočností“.

21. Kasačný súd sa stotožňuje s krajským súdom v tom, že správa o nezrovnalosti je iba podkladom pre ďalšie administratívne konanie, ktoré v čase vyhotovenia správy a zaslania výzvy nie je ešte začaté. Tieto akty preto samy o sebe nepredstavujú ujmu na právach, ktorú je nevyhnutné správne súdu osvedčiť ako procesnú podmienku prípustnosti súdneho preskúmania zákonnosti. Ako konfliktným sa javí iba skutočnosť o potencionálnom vyrubení dvojnásobku sumy uvedenej vo výzve podľa § 27a ods. 5 zák. č. 528/2008 Z.z. v znení účinnom do 31.10.2014, v prípade jej dobrovoľného nevrátenia. Toto ustanovenie „odrádza“ prijímateľov príspevku od namietania zistených nezrovnalostí. Naznačuje i rozpor so zásadou správneho trestania zákaz reformatio in peius, pretože priamo zvyšuje sankciu len v dôsledku dobrovoľného nezaplatenia. Kasačný súd konštatuje, že uvedené otázky možno preskúmať až na základe rozhodnutia, prípadne podať návrh Ústavnému súdu SR na začatie konania o súlade právnych predpisov, čo by bolo možné až v štádiu konania, kedy toto ustanovenie by bolo voči sťažovateľovi realizované.

22. Uznesením Okresného súdu Bratislava I. sp.zn. 2K/44/2015 zo dňa 19.03.2018, zverejneným dňa 05.04.2018 v Obchodnom vestníku 66/2018, súd vyhlásil konkurz na majetok úpadcu - pôvodného žalobcu. Okresný súd Bratislava I uznesením sp.zn. 2K/44/2015 zo dňa 01.08.2018, dňa 08.08.2018 zverejneným v Obchodnom vestníku 152/2018, bola do funkcie správcu úpadcu - pôvodného žalobcu, ustanovená spoločnosť FARDOUS PARTNERS správcovská, k.s., so sídlom Námestie SNP 14, Bratislava, IČO: 48 002 381. Kasačný súd poukazuje na ustanovenie § 47 zákona č. 7/2005 Z.z. o konkurze a reštrukturalizácii a o zmene a doplnení zákonov v znení neskorších predpisov a na rozhodujúcu prax Najvyššieho súdu SR (napr. m.m. 8Sžfk/58/2018), za použitia argumentu a minori ad maius konštatuje, že vyhlásením konkurzu sa súdne konanie o preskúmanie zákonnosti správnu žalobou napadnutých správnych aktov neprerušuje.

23. O náhrade trov kasačného konania rozhodol kasačný súd podľa a § 467 ods. 1 SSP v spojení s § 167 ods. 1 SSP a contrario tak, že sťažovateľovi nepriznal nárok na náhradu trov kasačného konania, keďže v konaní nebol úspešný. Žalovaným 1/ a 2/ trov konania nevznikli.

24. Toto rozhodnutie prijal Najvyšší súd SR v senáte pomerom hlasov 3:0.

#### **Poučenie:**

Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.