

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 4Sžfk/6/2018
Identifikačné číslo spisu: 1016200961
Dátum vydania rozhodnutia: 04.12.2018
Meno a priezvisko: JUDr. Jana Zemková
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2018:1016200961.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu: Dopravný podnik mesta Banská Bystrica, a.s., so sídlom Kremnička 53, Banská Bystrica, IČO: 36 016 411, zastúpený: Advokátska kancelária JUDr. Tomáš Suchý, spol. s r.o., so sídlom Horná 13, Banská Bystrica, proti žalovanému: Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, so sídlom Špitálska 6, Bratislava, v konaní o preskúmanie zákonnosti postupu a rozhodnutia žalovaného - Správy o zistenej nezrovnalosti č. N21401522/003 v spojení so Žiadosťou o vrátenie finančných prostriedkov projektu č. 27110230308/Z02, obe zo dňa 25. apríla 2016, konajúc o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 2S/120/2016-33 zo dňa 7. júna 2017, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 2S/120/2016-33 zo dňa 7. júna 2017 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. N21401522/003 v spojení so Žiadosťou o vrátenie finančných prostriedkov projektu č. 27110230308/Z02, obe zo dňa 25.04.2016.

1.2 Krajský súd v odôvodnení napadnutého uznesenia konštatoval, že v správnom súdnictve je právo na prístup k súdnemu preskúmaniu právoplatného rozhodnutia orgánu verejnej správy na základe 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 správny orgán podľa Správneho poriadku 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.

1.3 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 o verejnom obstarávaní. Krajský súd teda dospel k názoru, že Správa o zistenej nezrovnalosti a Žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov ako také nepodliehajú súdnemu prieskumu v správnom súdnictve, pretože samé o sebe nepredstavujú zásah do práv a právom chránených záujmov kontrolovaného subjektu.

1.4 Krajský súd mal za to, že Správu o zistenej nezrovnalosti a Žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov je nutné považovať za postup podľa § 27a ods. 4 zákona č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva (ďalej len „zákon č. 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 Žiadosť 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 Žiadosť 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.

1.5 Podľa krajského súdu je nesporné, že v Správe o zistenej nezrovnalosti 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. Správou o zistenej nezrovnalosti ani Žiadosťou o vrátenie finančného príspevku nebol žalobca zaviazaný k vráteniu finančných prostriedkov, ide len o písomnosť s informatívnym charakterom. Z obsahu spisu je okrem iného nesporné, že ku dňu podania žaloby nedošlo k vydaniu právoplatného rozhodnutia, resp. správneho rozhodnutia o povinnosti vrátiť finančné prostriedky. Ohľadom preskúmania žiadosti je nesporné, že touto písomnosťou žalovaný využil zákonnú možnosť vyplývajúcu z § 27a ods. 1 zákona č. 528/2008 Z.z., 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.

1.6 Záverom krajský súd uviedol, že právo žalobcu na poskytnutie prostriedkov z fondov Európskej únie 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 prieskumu (§ 7 písm. b/) SSP).

2.

2.1 Proti uzneseniu krajského súdu podal žalobca 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 napadnuté rozhodnutia je možné považovať za rozhodnutia preskúmateľné v správnom súdnictve. Žalobca nesúhlasil s tvrdením krajského súdu o tom, že Žiadosťou o vrátenie finančných prostriedkov nebol zaviazaný k vráteniu finančných prostriedkov a že sa jedná len o písomnosť s informatívnym charakterom. Z označenia, ako aj z obsahu predmetnej žiadosti podľa žalobcu nepochybne vyplýva, že nejde len o písomnosť s informatívnym charakterom.

2.3 Podľa žalobcu nemôže obstať názor krajského súdu, že žalobca nebol ukrátený na svojich právach, pretože žalobca splnil v procese verejného obstarávania podmienky na to, aby mu poskytovateľ v súlade so zmluvou o poskytnutí nenávratného finančného príspevku, finančné prostriedky poskytol. Skutočnosť, že žalobca ako prijímateľ tieto podmienky splnil vyplýva aj z toho, že poskytovateľ vykonal v priebehu realizácie projektu, ako aj po skončení aktivít projektu, kontrolu procesu verejného obstarávania, aj finančného súladu s projektom. V prípade, že by poskytovateľ finančných prostriedkov zistil porušenie zákona o verejnom obstarávaní, v súlade s ustanovením článku 2, bod 8 Zmluvy o poskytnutí nenávratného finančného príspevku, bol by klient vyzvaný na vyhlásenie nového verejného obstarávania. Keďže k tomuto nedošlo, znamená to, že nedošlo k porušeniu zákona č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní, resp. postupu a princípov verejného obstarávania.

2.4 Žalobca mal za to, že predmetné rozhodnutia žalovaného jednoznačne zasahujú do práv a povinností tretích osôb, a to konkrétne tým, že konštatujú určité porušenie ustanovení zákona o verejnom obstarávaní v už skončenom a úspešne zrealizovanom projekte žalobcu. V tejto súvislosti trval žalobca na tom, že predmetné dokumenty podliehajú preskúmaniu zo strany správnych súdov. Žalobca sa opieral o ustanovenie § 6 SSP a taktiež poukázal na § 7 SSP s konštatovaním, že napadnuté rozhodnutie žalovaného nepatrí k sporom taxatívne vymedzených v § 7 ods. a/ až h/ SSP, a teda správny súd je povinný ho preskúmať.

2.5 Věcný rozsah vymedzuje konania pred správnym súdom tak, že rozhodnutiami správnych orgánov sa rozumejú rozhodnutia vydané nimi v správnom konaní, ako aj ďalšie rozhodnutia, ktoré zakladajú, menia alebo zrušujú oprávnenia a povinnosti fyzických alebo právnických osôb alebo ktorými môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb priamo dotknuté. Vzhľadom na uvedené žalobca trval na tom, že predmetné rozhodnutia možno považovať za rozhodnutia správneho orgánu, ktoré sú preskúmateľné súdom v správnom konaní. Najvyšší súd Slovenskej republiky svojím rozsudkom zo dňa sp. zn. 3Sžz 2/2008 zo dňa 26.02.2009 uvádza, že neurčitosť ustanovenia pripúšťa použitie rôznych foriem a metód výkladu. Žalobca poukázal aj na uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5Sžf/31/2011 zo dňa 25.08.2011.

2.6 Žalobca poukázal aj na princíp právnej istoty a v tejto súvislosti dal do pozornosti ustálenú rozhodovaciu prax Ústavného súdu Slovenskej republiky. Žalobca mal za to, že riadiaci orgán proces verejného obstarávania odsúhlasil. Preto nie je na mieste, aby bol žalobca postihovaný za to, že údajne porušil zákon o verejnom obstarávaní, keď len postupoval tak, ako to schválil riadiaci orgán. Je zrejmé, že jednotlivé orgány štátnej správy nekonajú súladne, keď jeden štátny orgán proces verejného obstarávania odsúhlasí a druhý štátny orgán žalobcu sankcionuje za to, ako v procese verejného obstarávania postupoval. Je vecou štátnych orgánov, aby zosúlادili svoje postupy s tým, že nie je možné, aby bol takýto postup štátnych orgánov na škodu žalobcu a aby bol žalobca za takýto postup postihovaný, resp. mu bolo vytýkané ako v procese verejného obstarávania postupoval. Takýto postup

štátnych orgánov vytvára u žalobcu stav právnej neistoty, takýto postup štátnych orgánov je v rozpore s princípom právneho štátu a je výsledkom svojvôle štátnych orgánov.

2.7 V súvislosti s rozhodnutím Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5Sžf/26/2012, na ktoré poukazoval krajský súd v napadnutom rozsudku, žalobca uviedol, že nesúhlasí so záverom, ktorý z neho vyvodzuje žalovaný. Podľa žalobcu práve naopak, z rozhodnutí najvyššieho súdu sp. zn. 5Sžf/31/2011 a sp. zn. 5Sžf/26/2012 vyplýva, že Správa o zistenej nezrovnalosti a Žiadosť a vrátenie finančného príspevku podliehajú prieskumu v správnom súdnictve.

3.

3.1 Žalovaný sa ku kasačnej sťažnosti vyjadril podaním doručeným krajskému súdu dňa 26.10.2017, v ktorom žiadal, aby Najvyšší súd SR kasačnú sťažnosť žalobcu zamietol.

3.2 Žalovaný vo vyjadrení uviedol, že Správa o zistenej nezrovnalosti a Žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov nie sú rozhodnutím. Predmetná správa neobsahuje autoritatívny výrok správneho orgánu, ktorým zakladá, mení alebo zrušuje oprávnenia a povinnosti fyzických alebo právnických osôb alebo ktorým môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté. Správa o zistenej nezrovnalosti bola žalovaným vyhotovená v súlade s ustanovením § 26 zákona č. 528/2008 Z.z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva (ďalej len „zákon o pomoci a podpore“) a informuje zákonom presne určené subjekty o tom, že žalovaný v rámci kontroly projektu zistil nezrovnalosť. Správa obsahuje informácie o tom, kto a kedy nezrovnalosť zistil, o akú nezrovnalosť ide, jej presný popis, výšku nezrovnalosti, ktoré všeobecne záväzné predpisy boli porušené a pod. Správa o zistenej nezrovnalosti má vo vzťahu k ďalším subjektom, ako aj k prijímateľovi len informačný a evidenčný charakter, nie je v žiadnom prípade dokumentom, ktorý by ukladal prijímateľovi povinnosť vrátiť finančný príspevok alebo ukladal nejakú sankciu.

3.3 Žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov je samostatný dokument, ktorý nie je súčasťou Správy o zistenej nezrovnalosti. Každý z uvedených dokumentov bol vyhotovený z iného titulu. Žiadosťou o vrátenie finančných prostriedkov uplatnil žalovaný ako poskytovateľ, t. j. ako zmluvná strana, svoje právo vyplývajúce z riadne uzavretej Zmluvy o poskytnutí nenávratného finančného príspevku. Z uvedeného je zrejmé, že žalovaný v tomto prípade nekonal ako správny orgán a nezačal správne konanie, ktoré by ukončil vydaním rozhodnutia a uložením vynútitelnej povinnosti žalobcovi. Žiadosť o vrátenie finančného príspevku je výzva jednej zmluvnej strany doručená druhej zmluvnej strane, aby si splnila svoje záväzky z riadne uzatvorenej zmluvy.

3.4 Správa o zistenej nezrovnalosti a Žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov neboli vydané v správnom konaní. Nenávratný finančný príspevok bol žalobcovi poskytnutý v súlade s ustanoveniami zákona o pomoci a podpore. Medzi žalobcom a žalovaným uzavretím Zmluvy o poskytnutí nenávratného finančného príspevku nevznikol vzťah, na základe ktorého by mohlo prebehnúť správne konanie, v ktorom v oblasti verejnej správy správne orgány rozhodujú o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb. Správne konanie ohľadom nezrovnalosti uvedenej v Správe o zistenej nezrovnalosti môže začať až príslušná správa finančnej kontroly po splnení zákonných podmienok. Zistenie a oznámenie nezrovnalosti je v poradí štvrtou a piatou fázou v celkovom procese vývoja nezrovnalosti. Prípadné správne konanie - po potvrdení existencie nezrovnalosti a následné autoritatívne rozhodnutie, ktoré môže zasiahnuť do sféry žalobcu, nasleduje až po týchto fázach.

3.5 Žalovaný pri vypracovaní dokumentu Správa o zistenej nezrovnalosti postupoval v zmysle ustanovení § 26 zákona o pomoci a podpore a pri vypracovaní dokumentu Žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov v zmysle ustanovení Zmluvy o poskytnutí nenávratného finančného príspevku. Ani v jednom prípade žalovaný nekonal ako správny orgán. Žalovaný ako poskytovateľ nenávratného finančného príspevku, v prípade, že sa potvrdí porušenie Zmluvy o poskytnutí nenávratného finančného

príspevku zo strany prijímateľa, postupuje v súlade s dohodnutými podmienkami v zmluve, t. j. má možnosť v súlade s článkom 9, ods. 2 Všeobecne záväzných podmienok k Zmluve o poskytnutí nenávratného finančného príspevku, od zmluvy odstúpiť. Žalovaný teda aj v takomto prípade nepostupuje ako správny orgán, ale ako zmluvná strana. Žalobca by mal v takomto prípade možnosť brániť sa voči odstúpeniu od Zmluvy o poskytnutí nenávratného finančného príspevku napadnutím platnosti takéhoto odstúpenia.

4.

4.1 Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd kasačný preskúmal uznesenie krajského súdu v medziach sťažnostných bodov (§ 438 ods. 2, § 445 ods. 1 písm. c/, ods. 2 SSP), pričom po zistení, že kasačná sťažnosť bola podaná oprávnenou osobou v zákonnej lehote (§ 442 ods. 1, § 443 ods. 1 SSP) a že ide o uznesenie, proti ktorému je kasačná sťažnosť prípustná (§ 439 ods. 2 SSP), vo veci v zmysle § 445 SSP nenariadil pojednávanie a po neverejnej porade senátu jednomyselne (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch) dospel k záveru, že kasačná 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 SR. 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 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 SR 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), t. j. že v obdobných veciach je možné sa podstatne zmenili skutkové okolnosti a právny základ pre vyhlásenie súdneho rozhodnutia. Navyše s princípom právnej istoty je tesne spojená kontinuita právnych názorov súdov na riešenie obdobných vecí.

4.8 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.

4.9 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.

4.10 Podľa § 27a ods. 3 zákona o pomoci a podpore, ak bolo na základe podnetu podľa odseku 2 zistené porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania, riadiaci orgán rozhodne o vrátení jeden a pol násobku sumy uvedenej vo výzve podľa odseku 1, najviac však 100 % poskytnutého príspevku alebo jeho časti na predmet zákazky, 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, ktoré malo alebo mohlo mať vplyv na výsledok verejného obstarávania a za ktoré sa neukladá pokuta podľa písmena a/.

4.11 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.

4.12 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.

4.13 Keďže žalobca bol postupom, ktorý stanovuje zákon o pomoci a podpore 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.

4.14 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 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 tohto zákona, 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 toto rozhodnutie súdnejmu preskúmaniu správnym súdom, ktorý na podklade jeho žalobných námietok preskúma zákonnosť procesu, v ktorom podľa doterajších tvrdení žalovaných došlo k vzniku

nezrovnalosti.

4.15 Z uvedených dôvodov považoval kasačný súd právne závery krajského súdu, že napadnuté správne akty sú predbežnej povahy, ktoré nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach žalobcu, za vecne správne. Keďže správna žaloba voči takýmto rozhodnutiam alebo opatreniam orgánov verejnej správy je podľa § 7 ods. 1 písm. e/ SSP neprípustná, postupoval krajský súd v súlade so zákonom, keď žalobu podľa § 98 ods. 1 písm. g/ SSP odmietol.

4.16 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 SSP 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 v zásade neprináleží.

Poučenie:

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