

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 1Sžfk/45/2018
Identifikačné číslo spisu: 1015201228
Dátum vydania rozhodnutia: 30.07.2019
Meno a priezvisko: JUDr., Ing. Miroslav Gavalec
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2019:1015201228.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd kasačný v právnej veci žalobcu (sťažovateľa): Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, so sídlom Národná 12, 974 01 Banská Bystrica, IČO: 30 232 295, zast. Advokátska kancelária JUDr. Tomáš Suchý, spol. s r.o., so sídlom Horná 13, 974 01 Banská Bystrica, IČO: 47 234 148, proti žalovaným: 1/ Výskumná agentúra, so sídlom Sliačska 1, 831 02 Bratislava, IČO: 31 819 494 a 2/ Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky, so sídlom Stromová 1, 813 30 Bratislava, IČO: 00 164 381 o všeobecnej správnej žalobe, o kasačnej sťažnosti proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave zo dňa 15. februára 2017 č. k. 2S/165/2015-99, takto

rozhodol:

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

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

Odôvodnenie

I.

Konanie na orgáne verejnej správy

1. Žalobca uzatvoril so žalovaným 2/, v zastúpení žalovaným v 1/ dňa 28.04.2010 Zmluvu o poskytnutí nenávratného finančného príspevku č. 035/2010/5.1/OPVáV na účely realizácie projektu: „Investície do modernizácie IKT technológií a rekonštrukcia objektov UMB v Banskej Bystrici za účelom zlepšenia a kvality vzdelávacieho procesu" s označením ITMS 26250120036 (ďalej len „zmluva" a „projekt"). Na základe uvedenej zmluvy boli žalobcovi poskytnuté finančné prostriedky na účel uvedený v zmluve.

2. Prostredníctvom úradného listu s priloženou Správou o zistenej nezrovnalosti č. N21501005/S01 zo dňa 04.06.2015 a Žiadosťou o vrátenie finančných prostriedkov č. 26250120036/Z06 zo dňa 04.06.2015 (ďalej na účely uznesenia „správa" a „žiadosť") Agentúra Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky pre štrukturálne fondy EÚ (názov žalovaného 1/ do 30.06.2015) oznámila žalobcovi, že je povinný vrátiť tam vyčíslené finančné prostriedky (uloženie finančnej korekcie) poskytnuté tak z prostriedkov Európskej únie ako aj štátneho rozpočtu Slovenskej republiky so splatnosťou uvedenej sumy do 29.07.2015. V správach bolo konštatované porušenie § 9 ods. 2, § 34

ods. 7 a § 45 ods. 1 zákona č. 25/2006 Z.z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej na účely uznesenia len „zák. č. 25/2006 Z.z.“) ako aj nedodržanie čl. 60 písm. b) nariadenia Rady (ES) č. 1083/2006.

II.

Konanie na správnom súde

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

4. Správny súd v odôvodnení napadnutého rozhodnutia uviedol, že v správnom súdnictve je právo na prístup k súdnemu preskúmaniu právoplatného rozhodnutia orgánu verejnej správy na základy správnej žaloby determinované princípom generálnej klauzuly s negatívnou enumeráciou. Pri posudzovaní prípustnosti súdneho preskúmania rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy je správny súd taktiež 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 poskytnutie finančných prostriedkov z fondov Európskej únie nemožno podradiť pod žiadne zo základných práv a slobôd garantovaných druhou hlavou Ústavy Slovenskej republiky, resp. Dohovorom o ľudských právach a základných slobodách.

5. Správny súd mal za to, že keďže zmluvné strany zmluvy sú principiálne v rovnom postavení, nemožno považovať úkony jednej zo zmluvných strán (žalovaného 1/) pri uplatňovaní zmluvných oprávnení voči druhej zmluvnej strane (žalobcovi) za rozhodnutia či opatrenia orgánu verejnej správy, ktoré by mal správny súd právomoc preskúmať na základe žaloby tej zmluvnej strany, ktorej sú určené. Ak by správa i žiadosť skutočne boli len úkonmi zmluvnej strany vo sfére súkromného práva, bez akýchkoľvek sankčných následkov pre prijímateľa nenávratného finančného príspevku, potom sa možno jednoznačne stotožniť s tvrdením, že takéto úkony nie sú rozhodnutiami o právach a povinnostiach, ktoré by bol oprávnený preskúmať správny súd.

6. Okrem zmluvy však upravuje práva a povinnosti poskytovateľa i prijímateľa nenávratného finančného príspevku aj právny poriadok, predovšetkým zákon č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva v znení neskorších predpisov (ďalej len „zák. č. 528/2008 Z.z.“), ktorý okrem iného určuje aj postup riadiaceho orgánu pri porušení pravidiel a postupov verejného obstarávania zo strany prijímateľa príspevku (§ 27a). Žalovaný 2/ ako riadiaci orgán pri uplatňovaní právomocí zverených mu uvedeným zákonom v prípade zistenia porušenia pravidiel a postupov verejného obstarávania vystupuje vo vzťahu k prijímateľovi príspevku v pozícii správneho orgánu, je teda voči nemu vo vrchnostenskom postavení a na základe zákona je oprávnený rozhodovať o jeho právach a povinnostiach. Ustanovenie § 27a ods. 4 zákona č. 528/2008 Z. z. 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 (teda 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. V prípade, že prijímateľ výzvu nevyhoví, pretože sa napríklad domnieva, že pri postupe zadávania zákazky zákon neporušil, vydá riadiaci orgán v konaní podľa správneho poriadku rozhodnutie, ktorým zaviazuje prijímateľa vrátiť 1,5 násobok sumy uvedenej vo výzve, najviac 100% poskytnutého príspevku alebo jeho časti na predmet zákazky (§ 27a ods. 5 zákona č. 528/2008 Z. z.).

7. Z dokumentácie k veci pre správny súd vyplynulo, že žalovaný 1/ v sprievodnom liste k žiadosti a výzve výslovne uviedol, že ak žalobca nevyhovie žiadosti o vrátenie časti príspevku, môže príslušná správa finančnej kontroly následne začať voči žalobcovi správne konanie. Vo vyjadrení k žalobe explicitne označil svoj postup v súvislosti s vypracovaním správy a žiadosti ako výzvu podľa § 27a ods. 4 zákona č. 528/2008 Z. z., aj keď podľa žalovaného 2/ išlo len o právne nezáväzné úkony predpokladané zmluvou. Správny súd bol toho názoru, že správu a na ňu nadväzujúcu žiadosť je podľa ich obsahu nutné považovať za postup podľa § 27a ods. 4 zákona č. 528/2008 Z. z., teda za výzvu na dobrovoľné vrátenie časti poskytnutého príspevku. Ide o opatrenia orgánu verejnej správy, ktoré sami 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 žaloby je preto neprípustné.

8. Na uvedených záveroch nemôže nič zmeniť ani skutočnosť, že právnym následkom nevyhovenia výzve na dobrovoľné plnenie je podľa zákona uloženie povinnosti vrátiť 1,5 násobok zistenej nezrovnalosti, čomu sa snažil žalobca predísť podaním žaloby. Správny súd bol toho názoru, že za daného legislatívneho stavu je na rozhodnutí prijímateľa príspevku, či na základe výzvy - žiadosti o vrátenie príspevku alebo jeho časti požadovanú korekciu zaplatí a vyhne sa tak správne konaniu, alebo bude čeliť následkom nevyhovenia výzve na dobrovoľné vrátenie príspevku, vrátane sankcie v podobe 1,5 násobku zistenej nezrovnalosti. Tento následok (povinnosť zaplatiť 1,5 násobok korekcie) bude možné preskúmať až potom ako nastane, teda keď riadiaci orgán vydá rozhodnutie podľa § 27a ods. 5 zákona č. 528/2008 Z. z. Až v tomto štádiu riešenia nezrovnalosti totiž dôjde k autoritatívnemu zásahu do právnej sféry žalobcu, teda k uloženiu povinnosti, ktorú žalobca doposiaľ nemá. Proti rozhodnutiu o povinnosti vrátiť príspevok môže žalobca podať opravný prostriedok a rozhodnutie o ňom prípadne podrobiť súdному preskúmaniu správny súdom na základe správnej žaloby. V konaní o nej bude v kompetencii správneho súdu (v medziach žalobných bodov) posúdiť, či žalobca porušil povinnosti vyplývajúce zo zák. č. 25/2006 Z.z., či mohlo mať takéto porušenie vplyv na výsledok verejného obstarávania a prípadne či uloženie povinnosti vrátiť 1,5 násobok sumy uvedenej vo výzve na dobrovoľné plnenie nebráni iná skutočnosť, napríklad predchádzajúce schválenie postupu verejného obstarávania riadiacim orgánom v štádiu pred uzavretím zmluvy s víťazným uchádzačom, či prípadná ústavná nekonformnosť § 27a ods. 5 zákona č. 528/2008 Z. z. v časti týkajúcej sa povinnosti zaplatiť 1,5 násobok uplatnenej korekcie po predchádzajúcej márnej výzve na dobrovoľné plnenie, ako to namietal pred súdom žalobca.

III.

Kasačná sťažnosť/stanoviská

A)

9. Proti napadnutému uzneseniu podal žalobca (ďalej len „sťažovateľ“) včas kasačnú sťažnosť z 21.03.2017, ktorú odôvodnil tým, že rozhodnutie krajského súdu vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 440 ods. 1 písm. g/ S.s.p.). Sťažovateľ mal za to, že žalobou napadnutú správu a žiadosť je možné považovať za rozhodnutia preskúmateľné v správnom súdnom konaní.

10. Sťažovateľ namietal, že postupom žalovaného ako správneho orgánu bol ukrátený na svojich právach, a to z dôvodu jeho nezákonného postupu, ako aj z dôvodu, že žiadosť ukladá sťažovateľovi,

aby vrátil finančné prostriedky. Podľa sťažovateľa predmetné rozhodnutia žalovaného jednoznačne zasahujú do práv a povinností tretích osôb, a to konkrétne do práv a povinností sťažovateľa tým, že konštatujú určité porušenie ustanovení zákona o verejnom obstarávaní v už skončenom a úspešne zrealizovanom projekte sťažovateľa a sankcionujú ho korekciou a povinnosťou vrátiť finančné prostriedky. V tejto súvislosti trvá na tom, že predmetné dokumenty podliehajú preskúmaniu zo strany správnych súdov. Sťažovateľ ďalej konštatoval, že z predmetných rozhodnutí, ako aj jeho postupu vyplýva, že ide o autoritatívny zásah, resp. rozhodnutie, ktoré sťažovateľ nemôže ovplyvniť, o rovnocennom postavení so správnym orgánom sa nedá ani hovoriť, nakoľko autoritatívne konštatujú porušenie povinností zo strany sťažovateľa. Sťažovateľ taktiež poukázal na pojem „správny orgán“ resp. „orgán verejnej správy“ (s odkazom na judikatúru) a čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky a mal za to, že správu a žiadosť možno považovať za rozhodnutia správneho orgánu, ktoré sú preskúmateľné súdom v správnom konaní.

11. Sťažovateľ ďalej uviedol, s odkazom na uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5Sžf/31/2011 z 25.08.2011 a rozsudku 5Sžfk/26/2012, že ide o spôsobilý predmet súdneho prieskumu a žaloba bola podaná oprávnene. Sťažovateľ poukázal na skutočnosť, že obsahom princípu právneho štátu je vytvorenie právnej istoty a v tejto súvislosti odkázal na rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky. Podľa názoru sťažovateľa je faktom, že riadiaci orgán proces verejného obstarávania odsúhlasil, a preto nie je na mieste, aby bol sťažovateľ sankcionovaný za to, že „údajne“ porušil zákon o verejnom obstarávaní, keď len postupoval tak, ako to schválil riadiaci orgán. Je zjavné, že jednotlivé orgány štátnej správy nekonajú súladne, keď jeden štátny orgán proces verejného obstarávania odsúhlasí a druhý štátny orgán sankcionuje sťažovateľa za to, ako v procese verejného obstarávania postupoval. Takýto postup štátnych orgánov vytvára u sťažovateľa stav právnej neistoty, takýto postup štátnych orgánov je v rozpore s princípom právneho štátu a je výsledkom svojvôle štátnych orgánov.

12. Sťažovateľ záverom žiadal, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd kasačný napadnuté uznesenie správneho súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

B)

13. Žalovaný 1/ vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti z 05.03.2018 uviedol, že považuje napadnuté uznesenie za správne, zákonné a dostatočne odôvodnené a navrhol kasačnú sťažnosť zamietnuť. Žalovaný 1/ zdôraznil, že správa neobsahuje explicitné a autoritatívne stanovenie povinnosti vrátiť finančné prostriedky a v prípade, ak sťažovateľ neuhradí sumu uvedenú v žiadosti, nezakladá to jej vynútiteľnosť.

Správa a žiadosti nie sú konečnými rozhodnutiami o povinnosti vrátiť poskytnutý príspevok alebo jeho časť, ale týmto rozhodnutím je podľa zák. č. 528/2008 Z.z. až rozhodnutie podľa § 27a ods. 5, resp. ods. 6, proti ktorému bude možné uplatniť riadny opravný prostriedok, alebo v prípade potreby preskúmať zákonnosť tohto rozhodnutia. V prípade, ak sťažovateľ neuhradí sumu uvedenú v žiadostiach, nezakladá to ich vynútiteľnosť. V tomto prípade, bude celá vec postúpená na správne konanie pred správnym orgánom v zmysle § 27a ods. 7 zák. č. 528/2008 Z.z. V rámci priebehu správneho konania môže taktiež dôjsť k tomu, že sa nepotvrdia zistenia uvedené v správach a žiadostiach, resp. bude vyvodенý iný dôsledok. Na tomto základe žalovaný 1/ zdôraznil, že sťažovateľ bude zároveň môcť riadne využiť všetky dostupné opravné prostriedky po vydaní rozhodnutia podľa § 27a ods. 5, resp. ods. 6 zák. č. 528/2008 Z.z. Z uvedeného podľa žalovaného 1/ vyplýva, že napadnutá správa má len predbežný charakter a nemôže zasahovať do práv a právom chránených záujmov, nakoľko tento zásah spôsobí až konečné rozhodnutie. Správa a žiadosť nezakladajú nárok na vrátenie časti poskytnutého finančného prostriedku a ide o výzvu na dobrovoľné vrátenie časti príspevku, ktorá nemá za následok založenie, zmenu alebo deklaráciu práv alebo povinností sťažovateľa. Výstavením a predložením správy nedošlo k uloženiu sankčnej povinnosti pre sťažovateľa, nakoľko povinnosť vrátiť príspevok v prípade zistenia nezrovnalostí vyplýva priamo zo zmluvy. Správa neobsahuje autoritatívny výrok o povinnosti vrátiť finančné prostriedky. Žalovaný 1/ vystavením správy a žiadosti konal v zmysle zák. č. 528/2008 Z.z., a teda si plnil svoje zákonné povinnosti.

14. Žalovaný 1/ k námietke sťažovateľa, že proces verejného obstarávania bol už raz odsúhlasený

konštatoval, že vykonávanie ex ante kontrol nemá vplyv na úplnú a konečnú zodpovednosť sťažovateľa ako prijímateľa za súlad vykonaného verejného obstarávania s príslušnými právnymi predpismi.

15. Žalovaní 1/ taktiež zdôraznil, že uznesenie sp. zn. 5Sžf/31/2011, na ktoré odkazoval sťažovateľ nie je možné vzhľadom na odlišný skutkový a právny stav na daný prípad aplikovať. Žalovaný 1/ poukázal na rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Sžf/56/2015 a sp. zn. 1Sžf/87/2015, ktoré konštatovali nepreskúmateľnosť správy a žiadosti ako aj na viaceré rozhodnutia Krajského súdu v Bratislave. Na základe vyššie uvedeného je podľa žalovaného 1/ evidentné, že správa a žiadosť sú vo svojej podstate len opatreniami predbežnej povahy, ktoré nemôžu mať za následok ujmu na subjektívnych právach sťažovateľa, nie sú rozhodnutiami a teda ich súdne preskúmanie je neprípustné. Žalovaný 1/ má za to, že krajský súd rozhodol správne, keď žalobu odmietol. Výška korekcie ktorá je uvedená v žiadosti nie je vynútiteľná, ani nie je konečná a pochybenie uvedené v správe nie je pre riadiaci orgán, súd ani pre iný orgán záväzné. Napadnutú správu a žiadosť nie je možné preskúmať v správnom súdnictve, nakoľko uvedené dokumenty v konečnom dôsledku neohrozujú práva a oprávnené záujmy sťažovateľa, pretože nejde o rozhodnutia, ktoré sú preskúmateľné súdom a nejde o konečné rozhodnutia.

C)

16. Žalovaný 2/ sa ku kasačnej sťažnosti vyjadril v písomnom podaní zo dňa 19.04.2017, v ktorom navrhol, aby kasačný súd kasačnú sťažnosť zamietol, nakoľko napadnuté uznesenie správneho súdu považuje za vecne správne. Mal za to, že preskúmanie napadnutých rozhodnutí súdom nie je prípustné, a to podľa § 7 písm. e) S.s.p.

17. V tejto fáze riešenia nezrovnalosti žalovaní prostredníctvom zaslania správy a žiadosti v súlade s § 26 ods. 3 zák. č. 528/2008 Z.z. splnili svoju oznamovaciu povinnosť a oznámili sťažovateľovi informáciu o existencii podozrenia vzniku nezrovnalosti. Bez ďalších nasledujúcich úkonov potrebných na doriešenie nezrovnalosti nemôžu napadnuté rozhodnutia nijakým z uvedených spôsobov reálne zasiahnuť do práv a oprávnených záujmov sťažovateľa a ani mu spôsobiť ujmu na jeho subjektívnych právach, právne postavenie sťažovateľa sa v jeho dôsledku nemení a napadnutá správa a žiadosť slúži len ako podklad pre ďalšie konanie žalovaných. V štádiu zaslania správy nie je žiadna časť nenávratného finančného príspevku vymáhateľná a vynútiteľná bez ďalších následných úkonov žalovaných, ktoré v čase podania žaloby vykonané neboli. Žalovanému vznikne nárok na vrátenie vyčíslenej časti nenávratného finančného príspevku až na základe právoplatného a vykonateľného rozhodnutia vydaného v správnom konaní (ktoré zatiaľ nebolo začaté) podľa zák. č. 27a ods. 3 resp. 5 zák. č. 528/2008 Z.z. a až toto rozhodnutie je spôsobilé zasiahnuť do subjektívnych práv sťažovateľa. Všetky následky, na ktoré sťažovateľ poukazuje a ktorými sa podľa jeho názoru zasiahlo do jeho subjektívnych práv zatiaľ nenastali. Žalovaný 2/ konštatoval, že podanie žaloby o preskúmanie zákonnosti v čase vypracovania a odoslania správy je predčasné, pretože ku dňu podania žaloby neexistuje právoplatné správne rozhodnutie o vrátení finančných prostriedkov. Žalovaný 2/ poukázal na uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 14.02.2017 sp. zn. 1Sžf/87/2015 a aj na ustanovenie § 28 S.s.p.

18. Ak by správny súd pristúpil k zrušeniu napadnutej správy a žiadosti, žalovaní, na základe informácií, ktoré majú k dispozícii z výsledkov dovedy vykonaných úkonov (opätovná administratívna kontrola, protokol) v tejto fáze riešenia nezrovnalosti, môžu a musia konať len tak, že opäť vystavia rovnakú správu a žiadosť, aby sťažovateľa informovali o nezrovnalosti v súlade s § 26 ods. 3 resp. 5 zák. č. 528/2008 Z.z.

D)

19. Na vyjadrenia žalovaných reagoval sťažovateľ v podaní z 27.09.2017, v ktorom opätovne poukázal na čl. 46 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, pojem „rozhodnutie“, uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5Sžf/26/2014 a sp. zn. 5Sžf/31/2011 mal za to, že vzhľadom na princíp predvídateľnosti súdneho rozhodnutia, princíp právnej istoty a princíp zákonného sudcu má byť v prípade odlišného rozhodnutia vec predložená veľkému senátu. Sťažovateľ ďalej uviedol, že zo strany krajského súdu došlo k odňatiu práva sťažovateľa na

prístup k súdu, keď mu zo strany konajúceho súdu nebola poskytnutá právna ochrana.

IV.

Právne názory kasačného súdu

20. Senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej aj len ako „Najvyšší súd“) konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 S.s.p.) predovšetkým postupom podľa § 452 ods. 1 v spojení s § 439 S.s.p. preskúmal prípustnosť kasačnej sťažnosti a z toho vyplývajúce možné dôvody jej odmietnutia. Po zistení, že kasačnú sťažnosť podal sťažovateľ včas (§ 443 ods. 2 písm. a/ S.s.p.), a s prihliadnutím na formálnu viazanosť posudzovania kasačnej sťažnosti (§ 453 ods. 2 časť vety prvej pred bodkočiarkou v spojení s § 439 ods. 3 písm. a/ S.s.p.) a neviazanosť sťažnostným návrhom (§ 453 ods. 3 S.s.p.) kasačný súd preskúmal napadnuté uznesenie spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu, a jednomyselne (§ 464 v spojení s § 139 ods. 4 S.s.p.) si osvojil záver, že kasačnú sťažnosť je v zmysle § 461 S.s.p. potrebné zamietnuť, nakoľko po jej preskúmaní kasačný súd na základe nižšie uvedených právnych názorov dospel k presvedčeniu, že je nedôvodná.

21. Na prvom mieste kasačný súd s prihliadnutím na obligatórne dôvody kasačnej sťažnosti zdôrazňuje, že zákonodarca výkon správneho súdnictva (najmä čl. 46 a čl. 142 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky) založil iba na návrhovej slobode účastníka (v preskúmvanej veci sťažovateľky), t.j. na zodpovednosti za obranu svojich práv (vigilantibus leges sunt scriptae) v medziach čl. 13 Dohovoru o ochrane základných práv a ľudských slobôd, vybrať si podľa Správneho súdneho poriadku z prostriedkov ochrany ten najvhodnejší na riadne spochybnenie napadnutého uznesenia. Preto kasačný súd nie je oprávnený do tejto procesnej slobody vstupovať.

22. Sťažovateľ zakladá svoju kasačnú sťažnosť na nesprávnom právnom posúdení veci správnym súdom, keď žalobu odmietol ako neprípustnú. Sťažovateľ síce neskôr (v podaní z 27.09.2017) obsahovo poukazoval na ďalšie dôvody (porušenie práva na spravodlivý proces a odklon od ustálenej praxe kasačného súdu), avšak vzhľadom na § 453 ods. 2 S.s.p. na ne nebude kasačný súd prihliadať.

23. S vyššie uvedeným dôvodom kasačnej sťažnosti zakotveným pod § 440 ods. 1 písm. g) S.s.p. (t.j. nesprávne právne posúdenie veci) zákonodarca spája právnu situáciu, kedy krajský súd na správne a zákonným spôsobom zistený skutkový stav (§ 440 ods. 1 písm. f/ S.s.p.) bez vád zaťažujúcich jeho rozhodovanie (písmena a/ až f/) aplikuje právnu normu v merite veci bez možnosti opory v doterajšej ustálenej rozhodovacej praxi kasačného súdu.

Podľa § 98 ods. 1 písm. g) S.s.p. v znení relevantnom pre preskúmvanú vec správny súd uznesením odmietne žalobu, ak je neprípustná.

Podľa § 7 písm. e) S.s.p. v citovanom znení správne súdy nepreskúmvajú 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.

24. Kasačný súd sa stotožňuje so záverom správneho súdu, že primárne sa musí správny súd vysporiadať s otázkou prípustnosti preskúmania žalobou napadnutej správy a žiadosti.

Právna úprava prístupu k súdному preskúmaniu právoplatného rozhodnutia orgánu verejnej správy na základe žaloby podľa Správneho súdneho poriadku ako správne uviedol správny súd, vychádza z princípu generálnej klauzuly s negatívnou enumeráciou, z ktorého vyplýva, že súdy v zásade preskúmvajú 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 preskúmania vylučuje (§ 7 S.s.p.). Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd (čl. 46 ods. 2 veta druhá Ústavy Slovenskej republiky). Nepripúšťa sa súdne preskúmanie rozhodnutí alebo opatrení orgánov verejnej správy predbežnej povahy, ak nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania.

25. Rozhodujúcim kritériom pre posúdenie prípustnosti súdneho preskúmania rozhodnutí a opatrení 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 (opatrenia) orgánov verejnej správy, ktoré nespĺňajú 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 či právnických osôb, alebo sa ich priamo dotýkajú.

Predmetom kasačného konania bolo preskúmanie uznesenia správneho súdu ako aj konania, ktoré mu predchádzalo, pričom v rámci kasačného konania kasačný súd skúmal aj povahu napadnutej správy a žiadosti. Kľúčovou otázkou sa pre kasačný súd stalo právne posúdenie možnosti súdneho prieskumu správy a žiadosti, ktoré správny súd zhodne so žalovanými považoval za nepreskúmateľné v správnom súdnictve. Túto právnu otázku presvedčivo vyriešil správny súd, pričom kasačný súd sa s dôvodmi jeho rozhodnutia v tejto časti stotožňuje a pre úplnosť tieto dôvody doplní.

26. Kasačný súd sa v tomto smere stotožňuje s právnym názorom správneho súdu, že správa (rovnako ako žiadosť) ako taká nepodlieha súdnemu prieskumu v správnom súdnictve, pretože sama o sebe nepredstavuje zásah do práva a právom chránených záujmov kontrolovaného subjektu. Taktiež správa (ani žiadosť) nie je konečným autoritatívnym rozhodnutím správneho orgánu o právach a povinnostiach sťažovateľa v súvislosti so zisteným porušením pravidiel a postupov verejného obstarávania a vysporiadaním finančných vzťahov. V správe absentuje právne vynútiteľný výrok o povinnosti vrátiť finančné prostriedky.

27. Skutočnosť, že došlo k finančnému vyčísleniu nezrovnalosti a jeho popisu samo o sebe ešte nezakladá povinnosť na strane sťažovateľa vrátiť finančné prostriedky, keď ku dňu podania žaloby nedošlo k vydaniu právoplatného rozhodnutia, resp. správneho rozhodnutia o vrátení finančných prostriedkov podľa § 27a ods. 5 zák. č. 528/2008 Z.z. Sťažovateľ bol postupom, ktorý stanovuje zákon č. 528/2008 Z. z. pre prípad zistenia nezrovnalosti, zatiaľ len vyzvaný na vrátenie finančných prostriedkov z fondov Európskej únie resp. štátneho rozpočtu, nedošlo ešte k uplatneniu rozhodovacích právomocí riadiaceho orgánu a k autoritatívnemu zásahu do právnej sféry sťažovateľa záväzným uložením právnej povinnosti, proti ktorej by nebolo možné použiť riadne opravné prostriedky. Povinnosť sťažovateľa vrátiť finančné prostriedky by vznikla až na základe tohto právoplatného rozhodnutia, ktoré už bude spôsobilé zasiahnuť do jeho subjektívnych práv a bude predstavovať spôsobilý predmet súdneho prieskumu v rámci správneho súdnictva.

Predmetnú správu je preto možné považovať aj podľa názoru kasačného súdu za opatrenie predbežnej povahy, a to vzhľadom na postup upravený v § 27a zák. č. 528/2008 Z.z..

28. Ani skutočnosť, že neuhradením sumy uvedenej vo výzve hrozí sťažovateľovi jej navýšenie v prípadnom budúcom konaní na 1,5 násobok, nemení nič na predbežnej (v zásade informatívnej) povahe správy a žiadosti, ktorými bol sťažovateľ 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 zák. č. 528/2008 Z.z. k uplatneniu rozhodovacích kompetencií riadiaceho orgánu v správnom konaní začatom podľa § 27a ods. 5 tohto zákona.

Na základe uvedeného kasačný súd konštatuje, že doručením správy o zistenej nezrovnalosti podľa zák. č. 528/2008 Z.z. ešte nedochádza k uplatneniu vrchnostenských právomocí riadiaceho orgánu a k autoritatívnemu zásahu do právnej sféry sťažovateľa s uložením právnej povinnosti.

29. Kasačný súd zdôrazňuje, že v prípade, ak na základe podanej žiadosti sťažovateľa nevráti poskytnuté finančné prostriedky, následne žalovaný 2/ v zmysle zákona môže začať správne konanie. Ak bude výsledkom tohto správneho konania právoplatné rozhodnutie orgánu verejnej správy, ktoré bude sťažovateľ považovať za nezákonné, bude oprávnený podrobiť toto rozhodnutie súdnemu preskúmaniu správnym súdom, ktorý na podklade jeho žalobných námietok preskúma zákonnosť procesu verejného obstarávania, v ktorom podľa doterajších tvrdení žalovaných došlo k vzniku nezrovnalosti. Rovnako to platí aj vo vzťahu k prípadnej povinnosti vrátiť jeden a pol násobok sumy uvedenej vo výzve, ktorú môže uložiť iba žalovaný 2/ vydaním rozhodnutia, ktoré môže byť následne preskúmané správnym súdom.

Uvedený záver je podporený aj judikatúrou kasačného súdu (napr. sp. zn. 6Sžfk/19/2017 z 23.11.2017, 5Sžfk/4/2018 z 26.02.2018, 6Sžfk/29/2017 z 24.01.2017, 5Sžfk/34/2017 z 29.06.2017, 6Sžfk/38/2017 z 27.10.2017, 1Sžfk/33/2017 z 22.08.2017, 1Sžfk/42/2017 z 22.08.2017). Pokiaľ žalovaný 2/ ako riadiaci orgán nepristúpi následne k začatiu správneho konania podľa § 27a ods. 5 zák. č. 528/2008 Z.z., potom je vecou zváženia sťažovateľa, či uvedenú výzvu splní.

30. Ako bolo vyššie uvedené, Najvyšší súd už riešil spor týkajúci sa právomoci správneho súdu vykonať súdny prieskum správy a žiadosti v agende sporov týkajúcich sa procesu vrátenia finančných prostriedkov poskytnutých tak zo zdrojov Európskej únie ako aj štátneho rozpočtu a dospel k záveru, že žaloby proti správe a žiadosti sú neprípustné, nakoľko ide o opatrenia predbežnej povahy, ktoré nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach sťažovateľa.

V uvedenej súvislosti kasačný súd vo svojej rozhodovacej činnosti neustále poukazuje na nutnosť dodržiavať zásadu právnej istoty (čl. 1 ods. 1 veta prvá Ústavy Slovenskej republiky) aj vo vzťahu k doterajšej rozhodovacej praxi Najvyššieho súdu vrátane jeho výkonu podľa Občianskeho súdneho poriadku, t.j. že v obdobných veciach je možné sa od predchádzajúceho súdneho rozhodnutia meritórne odchyliť iba, ak 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.

31. Kasačný súd si preto dovoľí poukázať na uznesenie Najvyššieho súdu sp. zn. 1Sžf/87/2015 zo dňa 14.02.2017 (publikované v Zbierke stanovísk Najvyššieho súdu a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky č. 6/2018 pod č. R 57/2018), keď Najvyšší súd za podobných skutkových a právnych okolností konštatoval:

„...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.“

32. 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 a opatrení predbežnej povahy, ktoré nemôžu mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania (§ 7 ods. 1 písm. e/ S.s.p.).

33. V rámci rozhodovacej činnosti Najvyššieho súdu sa však vyskytlo i rozhodnutie podporujúce názor sťažovateľa o prípustnosti súdneho preskúmania takýchto správnych aktov a na ktoré sám odkazuje (sp. zn. 5Sžf/26/2014 zo dňa 28.04.2016). Je však nutné povedať, že ide o rozhodnutie ojedinelé, ktoré je výnimkou z ustálenej rozhodovacej praxe Najvyššieho súdu. V aktuálnej rozhodovacej činnosti tohto súdu sa nevyskytujú názory, ktoré by sa nezhodovali s právnymi závermi vyslovenými v obdobnej veci k tejto otázke (vyššie označené).

34. Čo sa týka ďalšieho rozhodnutia Najvyššieho súdu, na ktoré sťažovateľ poukázal (sp. zn. 5Sžf/31/2011), kasačný súd uvádza, že jediným aspektom, na základe ktorého bola vtedy konštatovaná prípustnosť súdneho preskúmania správneho aktu (v danom prípade protokolu), bola v protokole uložená povinnosť kontrolovanému subjektu prijať opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov a ich príčin, ktoré umožňoval uložiť v tom čase platný zákon č. 10/1996 Z. z. Naopak v súdnej veci nebola sťažovateľovi v správe a žiadosti uložená žiadna vynútiteľná povinnosť, ktorá by zasiahla do jeho právnej sféry a ktorej uloženie by odôvodňovalo prípustnosť súdneho preskúmania správy či žiadosti. Tento záver konštatoval správne aj správny súd v napadnutom uznesení.

35. V súlade s citovanými ustanoveniami i vyššie uvedenými úvahami si Najvyšší súd osvojil záver, že sťažovateľom napadnutá správa a žiadosť nie je preskúmateľná správnym súdom, správny súd postupoval v súlade so zákonom, keď žalobu podľa § 98 ods. 1 písm. g) S.s.p. ako neprípustnú odmietol, a preto je potrebné kasačnú sťažnosť postupom podľa § 457 ods. 2 a § 461 S.s.p. ako nedôvodnú zamietnuť.

Podľa § 461 S.s.p. v citovanom znení kasačný súd zamietne kasačnú sťažnosť, ak po preskúmaní zistí, že nie je dôvodná.

36. Zvyšnými sťažnostnými bodmi sťažovateľa v spojení s argumentáciou žalovaných 1/ a 2/ a rozhodovacou činnosťou na ktorú odkazovali sa kasačný súd, vzhľadom na nespôsobilý predmet súdneho prieskumu bližšie nezaoberal.

37. K návrhu sťažovateľa na postúpenie veci veľkému senátu podľa § 446 S.s.p., Najvyšší súd uvádza, že vo veci sp. zn. 5Sžf/26/2014 zo dňa 28.04.2016, na ktorú opakovane poukazoval sťažovateľ, ide o výnimku z rozhodovacej činnosti Najvyššieho súdu a rovnako nemožno vzhľadom na odlišnú skutkovú a právnu situáciu vyhodnotiť ako odklon v prípade rozhodnutia sp. zn. 5Sžf/31/2011. Návrh na predloženie veci veľkému senátu je na základe vyššie uvedeného nedôvodný, nakoľko kasačný súd rozhoduje v zmysle ustálenej praxe Najvyššieho súdu Slovenskej republiky ako súdu kasačného, na ktorú v rozhodnutí poukázal.

38. O náhrade trov kasačného konania rozhodol Najvyšší súd 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.).

39. Toto uznesenie kasačného súdu bolo prijaté pomerom hlasov 3 : 0 (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch v znení neskorších predpisov, § 147 ods. 2 v spojení s § 139 ods. 4 S.s.p.).

Poučenie:

Proti tomuto rozhodnutiu n i e j e prípustný opravný prostriedok (§ 438 v spojení s § 439 S.s.p.).