

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 1Sžf/87/2015
Identifikačné číslo spisu: 1012211071
Dátum vydania rozhodnutia: 14.02.2017
Meno a priezvisko: JUDr., Ing. Miroslav Gavalec
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2017:1012211071.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací v právnej veci žalobcu: Mesto Nemšová, s doručovacou adresou Ul. Janka Palu č. 2/3, 91 441 Nemšová, zast.: JUDr. Jurajom Hatvanym, IČO: 30 788 421, advokátom so sídlom advokátskej kancelárie Šoltésovej č. 12, 811 08 Bratislava, proti žalovanému: Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, IČO: 42 181 810, so sídlom Námestie Ľudovíta Štúra č. 1, 812 35 Bratislava, zast.: Advokátskou kanceláriou ECKER - KÁN & PARTNERS, s.r.o., IČO: 35 886 625, advokátskym spoločenstvom so sídlom Námestie Martina Benku č. 9, 811 07 Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu, na odvolanie žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave zo dňa 12. júna 2015 č.k. 6S 2305/2012-292, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave zo dňa 12. júna 2015 č. k. 6S 2305/2012-292 z r u š u j e a konanie zastavuje.

Žiaden z účastníkom n e m á právo na náhradu trov konania.

Odôvodnenie

I.

Konanie na správnom orgáne

1. Prostredníctvom úradného listu z 21.09.2012 s priloženou Žiadosťou o vrátenie finančných prostriedkov z 24.09.2012 a Správou o zistenej nezrovnalosti č. N21201312/O02 z 21.09.2012 (ďalej na účely uznesenia len „napadnutý úradný list“ - č.l. 130, č.l. 136 a č.l. 139) Odbor riadenia implementácie projektov, Sekcia environmentálnych programov a projektov žalovaného oznámil žalobcovi, že je povinný uhradiť finančné prostriedky (istinu) poskytnuté tak z prostriedkov Európskej únie (ďalej na účely uznesenia tiež „EÚ“) ako aj z verejných zdrojov Slovenskej republiky.

2. Porušené predpisy na úrovni EÚ ako aj Slovenskej republiky sú podľa žalovaného nasledujúce:
- Smernica 2004/18/ES o koordinácii postupov zadávania verejných zákaziek na práce, verejných zákaziek na dodávku tovaru a verejných zákaziek na služby, a ďalej

- zákon č. 25/2006 Z.z. o verejnom obstarávaní (ďalej na účely uznesenia len „zák. č. 25/2006 Z.z.“).

3. Prostredníctvom napadnutého úradného listu žalovaný tiež poučil žalobcu, že ak uvedené finančné prostriedky neobdrží v stanovenej lehote, bude následne postupovať v zmysle § 27a ods. 2 zákona č. 528/2008 Z.z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskej únie v znení neskorších prepisov (ďalej na účely uznesenia len „zák. č. 528/2008 Z.z.“).

Takisto ho upozornil, že žalovaný v zmysle § 7 ods. 6 zák. č. 528/2008 Z.z. pozastavuje platby na projekt až do vyriešenia hore uvedenej nezrovnalosti.

Podľa § 7 ods. 6 zák. č. 528/2008 Z.z. v znení relevantnom pre preskúvanú vec riadiaci orgán je oprávnený pozastaviť, zamietnuť alebo upraviť výšku platby pre projekt alebo jeho časť, ak zistí nedostatky [poznámka č. 32a pod čiarou príkladmo usmerňujúca k čl. 2 ods. 7 nariadenia (ES) č. 1083/2006 v platnom znení, čl. 3 písm. q) nariadenia (ES) č. 1198/2006] v postupe prijímateľa a partnera pri realizácii pomoci a podpory.

Podľa § 27a ods. 2 zák. č. 528/2008 Z.z. v citovanom znení platí, že ak prijímateľ nevráti príspevok alebo jeho časť na základe výzvy podľa odseku 1, riadiaci orgán oznámi podnet orgánu podľa osobitného predpisu [poznámka č. 66a pod čiarou usmerňujúca k zákonu č. 25/2006 Z.z. v znení neskorších predpisov].

II.

Konanie na prvostupňovom správnom súde

A)

4. Proti tomuto úradnému listu podal žalobca prostredníctvom právneho zástupcu žalobu z 23.11.2012 na Krajský súd v Bratislave.

5. Po opise skutkového stavu žalobca odôvodňoval splnenie zákonných podmienok na preskúmanie napadnutého úradného listu najmä tým, že:

„hoci teda Správa o zistenej nezrovnalosti sama o sebe nemá povahu rozhodnutia vydaného v správnom konaní a nemá formálny náležitosti takýchto rozhodnutí, je nevyhnutné s ohľadom na jej účinky vo vzťahu k právnemu postaveniu žalobcu považovať za rozhodnutie správneho orgánu, ktorého obsah má autoritatívny vzťah k jeho adresátovi (žalobcovi), a správny orgán v tomto prípade vystupuje v úlohe vykonávateľa štátnej moci (riadiaceho orgánu pre Operačný program životné prostredie), nie iba v pozícii oznamovateľa“.

6. Tiež sa žalobca vyjadril k tvrdenej nezákonnosti napadnutého úradného listu ako aj postupu žalovaného a požiadal o priznanie odkladu vykonateľnosti napadnutého úradného listu.

B)

7. Na základe žiadosti žalobcu o povolenie odkladu vykonateľnosti napadnutého úradného listu Krajský súd v Bratislave uznesením zo dňa 07.02.2013 č.k. 6S/2305/2012-270 odložil vykonateľnosť napadnutého úradného listu.

8. Následne Krajský súd v Bratislave ako súd prvého stupňa po preskúmaní žalobou napadnutého úradného listu a konania, ktoré mu predchádzalo, najskôr dospel k záveru, že vyhotovením napadnutého úradného listu žalovaným došlo k zásahu do práv a záujmov žalobcu, osobitný predpis nevyklučuje jej preskúmanie správnym súdom, a preto môže byť predmetom súdneho prieskumu podľa Druhej hlavy Piatej časti Občianskeho súdneho poriadku.

Následne krajský súd vyslovil prostredníctvom výrokovej časti záver, že napadnutý úradný list je potrebné zrušiť podľa ustanovenia § 250j ods. 2 písm. c) a d) O.s.p. a vec vrátiť žalovanému na ďalšie

konanie.

9. Po rekapitulácii skutkových zistení a postupov, ktoré predchádzali vydaniu napadnutého úradného listu, s poukazom na relevantné ustanovenia zák. č. 528/2008 Z.z., zák. č. 25/2006 Z.z., Nariadenia Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 z 18. decembra 1995 o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev (ďalej na účely uznesenia len „Nariadenie č. 2988/95“) ako aj Smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/18/ES z 31. marca 2004 o koordinácii postupov zadávania verejných zákaziek na práce, verejných zákaziek na dodávku tovaru a verejných zákaziek na služby sa krajský súd zaoberal nutnosťou konkretizuje predmet zákazky, čo do obsahu a rozsahu, ako aj so zákazom rozdeliť predmet zákazky a možnosťou vyčleniť určité tovary (služby) zo zákazky.

Podľa čl. 1 ods. 1 Nariadenia č. 2988/95 v citovanom znení na účely ochrany finančných záujmov Európskych spoločenstiev sa týmto prijíma všeobecná úprava týkajúca sa jednotných kontrol a správnych opatrení a sankcií, ktoré sa týkajú protiprávneho konania s ohľadom na právo spoločenstva.

Podľa čl. 1 ods. 2 Nariadenia č. 2988/95 v citovanom znení „nezrovnalosť“ je akékoľvek porušenie ustanovenia práva spoločenstva vyplývajúce z konania alebo opomenutia hospodárskeho subjektu, dôsledkom čoho je alebo by bolo poškodenie všeobecného rozpočtu spoločenstiev alebo rozpočtov nimi spravovaných, buď zmenšením, alebo stratou výnosov plynúcich z vlastných zdrojov vybraných priamo v mene spoločenstiev alebo neoprávnenou výdavkovou položkou.

10. Na základe uvedeného krajský súd dospel k záveru, že bolo na žalovanom ako na kontrolnom orgáne, aby svoje úvahy ohľadom porušenia povinností v zmysle bodu 7. záznamu z administratívnej kontroly aj preukázal. Nakoľko sa však žalovaný uspokojil iba so všeobecným poukazom na právny predpis, tak potom podľa krajského súdu absentuje konkrétne ustanovenie všeobecne záväzných právnych predpisov, ktoré mal žalobca porušiť.

V uvedenom postupe žalovaného videl krajský súd naplnenie zrušujúcich dôvodov podľa § 250j ods.2 písm. c) a d) O.s.p.

III.

Odvolyvanie žalovaného/stanoviská

A)

11. Vo včas podanom odvolaní zo dňa 14.07.2015 (č.l. 313) proti rozsudku prvostupňového súdu žalovaný prostredníctvom právneho zástupcu zmenil príkladmo nasledujúce dôvody odvolania: v konaní došlo k vadám uvedeným v § 221 ods. 1 O.s.p. [§ 205 ods. 2 písm. a) O.s.p.], t.j. krajský súd rozhodol vo veci, ktorá nepatrí do právomoci správnych súdov, súd prvého stupňa dospel na základe vykonaných dôkazov k nesprávnym skutkovým zisteniam [§ 205 ods. 2 písm. d) O.s.p.] a rozhodnutie súdu prvého stupňa vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci [§ 205 ods. 2 písm. f) O.s.p.].

12. Následne odvolací súd v stručnosti rekapituluje odvolacie dôvody žalovaného:

- právnym základom vzťahu medzi žalobcom a žalovaným a s tým súvisiacim uplatnením korekcie 25% bola Zmluva o poskytnutí nenávratného finančného príspevku č. 028/4.2MP/2009 (ďalej na účely uznesenia len „zmluva NFP“, resp. v skratke „NFP“), vrátanie jej čl. 3 ods. 3.3,
- žalovaný postupoval pri vykonávaní administratívnej kontroly verejného obstarávania v súlade s Nariadením Rady (ES) č. 1083/2006 z 11. júla 2006, ktorým sa ustanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde a Kohéznom fonde a ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1260/1999, ako aj v súlade so zák. č. 528/2008 Z.z.),
- nesprávne skutkové zistenia žalovaný vidí v tom, že o samotnú výzvu na dobrovoľné vrátenie finančných prostriedkov obsahovala iba časť napadnutého úradného listu označená ako Žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov, a nie Správa, o ktorá bola vypracovaná na štandardizovanom formulári hlásenia predpísanom Európskou komisiou,
- neexistenciu právomoci správneho súdu na preskúmanie napadnutého úradného listu odvíja žalovaný z

ustanovenia § 27a zák. č. 528/2008 Z.z. v spojení s uznesením Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp.zn. 8SŽf/4/2012 z 29. novembra 2012 (argumentum a simili s protokolom z daňovej kontroly), lebo o až v prípade nevrátenia poskytnutého NFP alebo jeho časti je žalovaný oprávnený obrátiť sa s podnetom na Úrad pre verejné obstarávanie (ďalej na účely uznesenia len „ÚVO“), o až na základe negatívneho zistení ÚVO je žalovaný oprávnený viesť správne konanie a vydať rozhodnutie o vrátení poskytnutého NFP alebo jeho časti v zmysle všeobecného predpisu o správnom konaní,

- z ust. § 27a ods. 1 zák. č. 528/2008 Z.z. vyplýva, že vyzýva žalobcu ako prijímateľa na dobrovoľné vrátenie poskytnutého NFP

o vid' aj v čl. 11 ods. 1 písm. d) Všeobecných zmluvných podmienok,

o nepriamo potvrdzuje zámer zákonodarcu nevziať na konanie podľa odseku 1 (dobrovoľné vrátenie NFP) všeobecný predpis o správnom konaní,

o iba v prípade nevrátenia poskytnutého NFP je žalovaný oprávnený obrátiť sa s podnetom na ÚVO, ktorý o porušení pravidiel a postupov verejného obstarávania rozhodne,

- správa je štandardizovaný formulár, ktorý žalovaný nemôže meniť.

13. Záverom žalovaný požadoval zrušenie napadnutého rozsudku krajského súdu a konanie zastaviť. Vo vzťahu k uloženiu povinnosti zaplatiť žalovanému náhradu trov konania sa v podanom odvolaní žalovaný nevyjadril.

B)

14. Z vyjadrenia žalobcu zo dňa 11.08.2015 (č.l. 320) po ospravedlnení právneho zástupcu za zmeškania sudcovskej lehoty vyplýva, že

žalobca sa s rozsudkom krajského súdu po vecnej i formálnej stránke stotožňuje,

vo vzťahu k predmetu konania žalobca naďalej trvá na skutočnostiach uvedených v žalobe a vo svojom vyjadrení na pojednávaní vo veci,

žalovaný je v pozícii riadiaceho orgánu

ide o orgán štátnej správy v zmysle ustanovenia zákona č. 575/2001 Z.z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy,

podľa § 16 cit. zák. č. 575/2001 Z.z. ako aj čl. 2 ods. 2 ústavy Slovenskej republiky a § 3 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní viazaný postupovať výhradne v medziach, v rozsahu a spôsobom ustanoveným zákonom,

napadnutý úradný list ukladá žalobcovi povinnosť zaplatiť 25% korekciu z hodnoty schválenej nenávratnej finančnej pomoci zo zdrojov EÚ (celkom žalobca prišiel o sumu v rozsahu 771.202,20 €),

tvrdenie, že žalobca mohol výzvu ignorovať a „dobrovoľne sa rozhodnúť či prostriedky vráti alebo nie“, je v rozpore s praxou žalovaného, ktorý už na základe žiadosti o vrátenie finančných prostriedkov pozastavil žalobcovi ďalšie platby,

tvrdenie, že žalobca zmluvu podpísal „bez akýchkoľvek výhrad“, je v rozpore s praxou v súkromnoprávných úkonoch rokovať o zmenách zmluvy, čo v prípade schváleného vzoru zmluvy o NFP je neprípustné,

ak žalovaný poskytol NFP žalobcovi bez toho, aby riadne overil zákonnosť procesu verejného obstarávania, je namieste, aby žalovaný niesol podiel na zodpovednosti za prípadné neoprávnené poskytnutie NFP, pokiaľ pri posudzovaní splnenia podmienok na jej poskytnutie pochybil a posudzovaný projekt (resp. verejné obstarávanie) vyhodnotil pred schválením žiadosti nesprávne,

krajský súd správne deklaroval, že v napadnutom úradnom liste absentuje uvedenie ustanovení všeobecne záväzných právnych predpisov, ktoré mali byť žalobcom porušené.

15. Záverom žalobca navrhol, aby odvolací súd napadnutý rozsudok krajského súdu potvrdil, pričom žalobcovi prizná náhradu trov odvolacieho konania.

IV.

Právne názory odvolacieho súdu

16. Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „Najvyšší súd“) ako odvolací súd (§ 10 ods. 2 O.s.p.)

preskúmal napadnutý rozsudok v rozsahu a z dôvodov uvedených v odvolaní podľa § 212 v spojení s § 246c ods. 1 zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok (v texte uznesenia tiež „O.s.p.“) a s prihladením na § 492 ods. 2 zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok. Po neverejnej porade senátu jednomyselne (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch) dospel k záveru, že odvolanie je dôvodné, pretože na súdny prieskum napadnutého úradného listu chýba správnym súdom právomoc.

17. 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 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.

18. Žalovaný vo svojom odvolaní na prvom mieste uvádza odvolací dôvod formulovaný tak, že v súdnom konaní pred krajským súdom došlo k vadám uvedeným v § 221 ods. 1 O.s.p. [§ 205 ods. 2 písm. a) O.s.p.], konkrétne že v preskúmvanej veci nie je daná právomoc na konanie správneho súdu.

19. Najvyšší súd prostredníctvom svojej rozhodovacej činnosti už riešil spor týkajúci sa právomoci správneho súdu vykonať súdny prieskum napadnutého úradného listu.

Preto vo svojej rozhodovacej činnosti neustále poukazuje na nutnosť dodržiavať zásadu právnej istoty (čl. 1 ods. 1 veta prvá Ústavy Slovenskej republiky), t.j. že v obdobných veciach je možné sa od predchádzajúceho rozhodnutia Najvyššieho súdu 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.

20. Z uvedeného dôvodu sa Najvyšší súd aj v tejto veci stotožňuje s právnym názorom vysloveným iným senátom v obdobnej veci, a to prostredníctvom zastavujúceho uznesenia Najvyššieho súdu zo dňa 08. júna 2016 sp.zn. 4Sžf/56/2015, podľa ktorého (konajúci senát cituje v zmysle ustanovenia § 250ja ods. 7 O.s.p. v rozsahu relevantnom pre odôvodnenie svojich nižšie vyslovených záverov, v podrobnostiach je celý text uznesenia zverejnený na internetovej stránke Najvyššieho súdu):

„Odvolací súd skôr, ako podrobil prejednávaniu veci meritórnemu prieskumu, zisťoval, či v prejednávanej príhode je daná právomoc súdu na konanie a rozhodovanie vo veci.

Správne súdnictvo je založené na princípe generálnej klauzuly, ktorá je formulovaná tak, že súdy v zásade preskúmvajú všetky rozhodnutia orgánov verejnej správy, s výnimkou tých, ktoré zákon výslovne z prieskumu vylučuje. Rozsah právomocí pri preskúmaní správnych rozhodnutí je teda obmedzený negatívnou enumeráciou rozhodnutí, ktoré správne súdy nepreskúmvajú.

Rozhodnutia, ktoré správne súdy nepreskúmvajú, sú vymedzené v ustanovení § 248 O.s.p.. Predmetné ustanovenie v písmene a/ až c/ obsahuje taxatívny výpočet konkrétnych druhov rozhodnutí, ktoré sú vylúčené zo súdneho prieskumu. V písmene d/ Občiansky súdny poriadok odkazuje na osobitné zákony, ktoré vylučujú právomoc správnych súdov na preskúmanie rozhodnutí orgánov verejnej správy.

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 uzatvorenie zmluvy, 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.

Na základe vyššie uvedeného najvyšší súd konštatuje, že v prejednávanej veci sa jedná o konanie podľa druhej časti zákona o pomoci a podpore, keďže predmetom preskúmvanej veci je eventuálne vrátenie prostriedkov z kohézneho fondu, prioritne poskytnutých na účely odpadového hospodárstva.

Krajský súd v odôvodnení napadnutého rozsudku poukazuje na čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého, kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanovuje inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd. Na základe uvedeného krajský súd vyvodil, že napadnutým rozhodnutím bol žalobca ukrátený na svojich právach.

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."

21. Najvyšší súd sa stotožňuje s vyššie uvedeným záverom, že na prvom mieste sa musí správny súd vysporiadať s otázkou svojej právomoci, a to najmä s prihliadnutím na ustanovenie § 248 O.s.p., nakoľko, ako správne konštatoval senát 4S Najvyššieho súdu, nie je možné si osvojiť záver, že právo žalobcu na poskytnutie prostriedkov z fondov Európskej únie patrí k základným právam a slobodám v zmysle nižšie citovaného čl. 46 ods. 2 ústavy Slovenskej republiky.

Podľa § 248 O.s.p. v citovanom znení súdy nepreskúmvajú

- a) rozhodnutia správnych orgánov predbežnej povahy a procesné rozhodnutia týkajúce sa vedenia konania,
- b) rozhodnutia, ktorých vydanie závisí výlučne od posúdenia zdravotného stavu osôb alebo technického stavu vecí, ak samy osebe neznamenajú právnu prekážku výkonu povolania, zamestnania alebo podnikateľskej alebo inej hospodárskej činnosti,
- c) rozhodnutia o nepriznaní alebo odňatí odbornej spôsobilosti právnickým osobám alebo fyzickým osobám, ak samy osebe neznamenajú právnu prekážku výkonu povolania alebo zamestnania,
- d) rozhodnutia správnych orgánov, ktorých preskúmanie vylučujú osobitné zákony.

Podľa čl. 46 ods. 2 ústavy Slovenskej republiky v citovanom znení kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.

22. Na rozdiel však od zastavujúceho dôvodu vysloveného v hore citovanom uznesení, t.j. aplikácia § 14 ods. 18 zák. č. 528/2008 Z.z. v spojení s § 248 písm. d) O.s.p. dospel konajúci senát Najvyššieho súdu na základe nižšie vyslovených právnych názorov k záveru, že zastavujúcim dôvodom je aplikácia § 27a ods. 1 zák. č. 528/2008 Z.z. v spojení s § 248 písm. a) O.s.p.

23. Je nepochybné, že v zmysle § 15 ods. 1 zák. č. 528/2008 Z.z. sa 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).

24. Pokiaľ v rámci výkonu svojich oprávnení žalovaný z pozície riadiaceho orgánu 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.

25. 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 sumy uvedenej v pôvodnej výzve, ktorá je však zákonom limitovaná 100% výškou poskytnutého príspevku alebo jeho časti na predmet zákazky.

26. 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.

27. Ďalej žalobca namietal, že charakter vrchnostenského rozhodnutia napadnutý úradný list nadobudol najmä tým (viď bod č. 3), že žalovaný v zmysle § 7 ods. 6 zák. č. 528/2008 Z.z. pozastavuje platby na projekt až do vyriešenia hore uvedenej nezrovnalosti.

V spojení s dispozitívnym oprávnením žalobcu vybrať si z dostupných prostriedkov súdno-právnej ochrany (viď čl. 13 Európskeho dohovoru o ochrane základných slobôd a ľudských práv) ten, ktorý bude v preskúmvanej veci použiteľný (viď bod č. 17), musí Najvyšší súd konštatovať, že pri výkone dohľadových vrchnostenských oprávnení sa musí orgán verejnej správy vyvarovať nezákonných zásahov, resp. nečinnosti. Tento záver vyslovený Najvyšším súdom preto nevyklučuje aplikáciu

ustanovení Piatej časti Občianskeho súdneho poriadku pri domáhaní sa súdnej ochrany proti nezákonnosti napadnutého úradného listu avšak z iného procesno-právneho titulu.

28. S uvedenou námietkou čiastočne súvisí aj argumentácia žalobcu, že striktne schválený, a tým podľa jeho slov nemenný formulár zmluvy o NFP, nevyhovuje voľnejšej praxi v zmysle zásad súkromného práva, a to najmä meniť ofertu zmluvy.

Najvyšší súd pri tejto argumentácii zdôrazňuje osobitný charakter právneho vzťahu medzi žalobcom ako prijímateľom a žalovaným ako riadiacim orgánom, ktorý je oveľa komplikovanejší, tak ako žalovaný tvrdí, a pre tradičné právne prostredie slovenského práva predstavuje osobitný právny vzťah tak s prvkami súkromného práva ako aj práva verejného, t.j. s vložením najmä administratívnych postupov kontroly, auditu použitia, vymáhania resp. zadržania v zmysle nielen zmluvy o NFP (napríklad čl. 3 ods. 3.3) ale aj dotknutej právnej úpravy. Pritom je nutné vychádzať z premisy, že uvedená zmluva je vymedzená zákonom ako podklad pre poskytnutie a realizáciu pomoci a podpory (§ 12 ods. 1 a 15 ods. 1 a 4 zák. č. 528/2008 Z.z.).

29. Zvyšné odvolacie námietky žalovaného v spojení s argumentáciou žalobcu Najvyšší súd nepreskúmal, nakoľko išlo o námietky, resp. žalobnú argumentáciu, ktorá smerovala k meritu preskúmanej veci, kde však, ako bolo vyššie odôvodnené, dotknutému správnenému súdu chýba právomoc.

30. Záverom musí Najvyšší súd zdôrazniť, že sa principiálne nemohol zaoberať ani odvolacím dôvodom žalovaného v zmysle ustanovenia § 205 ods. 2 písm. d) O.s.p., t.j. že súd prvého stupňa dospel na základe vykonaných dôkazov k nesprávnym skutkovým zisteniam.

Tento odvolací dôvod uvedený v § 205 O.s.p., ktorý je uplatniteľný pre nachádzajúce súdnictvo konajúce najmä v intenciách 1. až 4. časti Občianskeho súdneho poriadku, je pre výkon správneho súdnictva v zmysle § 246c ods. 1 O.s.p. takmer neaplikovateľný, lebo správny súd vedený príkazom zákonodarcu podľa ustanovenia § 250i ods. 1 O.s.p. iba výnimočne na základe svojho uváženia uplatňuje súdnu právomoc doplniť dokazovanie vykonané nedostatočne pred správnym orgánom pre účely súdneho prieskumu.

Podľa § 221 ods. 1 písm. a) O.s.p. v citovanom znení súd rozhodnutie zruší, len ak sa rozhodlo vo veci, ktorá nepatrí do právomoci súdov.

Podľa § 250d ods. 3 veta prvá O.s.p. v citovanom znení súd uznesením konanie zastaví, ak sa žaloba podala oneskorene, ak ju podala neoprávnená osoba, ak smeruje proti rozhodnutiu, ktoré nemôže byť predmetom preskúmania súdom, ak žalobca neodstránil vady žaloby, ktorých odstránenie súd nariadil a ktoré bránia vecnému vybaveniu žaloby, alebo ak žalobca nie je zastúpený podľa § 250a alebo ak žaloba bola vzatá späť (§ 250h ods. 2).

Podľa § 246c ods. 1 O.s.p. v citovanom znení pre riešenie otázok, ktoré nie sú priamo upravené v tejto časti, sa použijú primerane ustanovenia prvej, tretej a štvrtej časti tohto zákona. Opravný prostriedok je prípustný, len ak je to ustanovené v tejto časti. Proti rozhodnutiu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky opravný prostriedok nie je prípustný.

31. V súlade s citovanými ustanoveniami i vyššie uvedenými úvahami si Najvyšší súd osvojil záver, že napadnutý rozsudok krajského súdu je potrebné postupom podľa § 221 ods. 1 písm. a) O.s.p. v spojení s § 246c ods. 1 O.s.p. zrušiť a konanie podľa § 221 ods. 2 v spojení s § 250d ods. 3 O.s.p. zastaviť.

V.

32. Na základe zisteného skutkového stavu, uvedených právnych skutočností, po vyhodnotení žalobných bodov žalobcu a odvolania žalovaného, ako aj s prihliadnutím na hore vyslovené závery, pri ktorých Najvyšší súd nezistil žiaden relevantný dôvod, aby sa od ich obsahu a vyslovených právnych názorov (viď účinky sledované v § 250ja ods. 4 a contrario odsek 7 O.s.p. spolu s čl. 144 ods. 1 ústavy) s prihliadnutím na ústavný princíp právnej istoty odchyľil (napríklad zásadná zmena právneho prostredia, zistenie odlišného skutkového stavu alebo prijatie protichodného zjednocovacieho stanoviska v zmysle záverov judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva v oblasti zjednocovania alebo zamedzovania vydávania protirečivých rozsudkov, najmä vec Zielinsky, Pradal a spol. v. Francúzska republika č. A- 24846/94, 34165/96 až 34173/96, poprípade vec Borovská a Forrai v. Slovenská republika č. A- 48554/10 z 25.11.2014), rozhodol tak, ako je uvedené vo výroku rozsudku.

33. O trovách súdneho konania rozhodol Najvyšší súd podľa § 146 ods. 1 písm. c) v spojení s § 246c ods. 1 O.s.p. tak, že žiaden z účastníkov nemá právo na náhradu trov konania podľa jeho výsledku, ak konanie bolo zastavené.

34. Nakoľko Krajský súd v Bratislave ako súd prvého stupňa odložil uznesením vykonateľnosť napadnutého úradného listu, procesný účinok odkladného uznesenia krajského súdu analogicky zaniká zo zákona právoplatnosťou uznesenia vydaného v odvolacom konaní Najvyšším súdom (argumentum per analogia § 77 ods. 1 O.s.p.). Preto sa Najvyšší súd nebude k nemu osobitne vo výroku vyjadrovať.

Poučenie:

Proti tomuto rozhodnutiu n i e j e prípustný opravný prostriedok (§ 246c ods. 1 O.s.p.).