

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 10Sžo/78/2016
Identifikačné číslo spisu: 1015201309
Dátum vydania rozhodnutia: 25.10.2017
Meno a priezvisko: JUDr. Elena Berthotyová
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2017:1015201309.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu: Slovenská autobusová doprava Zvolen, a.s., Balkán 53, Zvolen, právne zastúpený: Advokátska kancelária JUDr. Tomáš Suchý, spol. s r.o., Horná 13, Banská Bystrica, proti žalovanému: 1/ Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, Špitálska 6, Bratislava, 2/ Implementačná agentúra Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, Špitálska 6, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti Správy o zistenej nezrovnalosti č. N21500953/S01 v spojení so Žiadosťou o vrátenie finančných prostriedkov č. 27110230532/Z03 zo dňa 05.06.2015 o odvolaní žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 2S/174/2015-97 zo dňa 30.marca 2016, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesenie Krajského súdu Bratislave č. k. 2S/174/2015-97 zo dňa 30. marca 2016 p o t v r d z u j e .

Účastníkom náhradu trov odvolacieho konania n e p r i z n á v a .

Odôvodnenie

Napadnutým uznesením krajský súd v Bratislave zastavil konanie podľa § 250d ods. 3 zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok (ďalej len „O.s.p.“). Náhradu trov konania účastníkom nepriznal.

V odôvodnení rozhodnutia krajský súd uviedol, že kontrola a preverovanie realizácie projektu a úkony žalovaného 2/ popísané v žalobe, vrátane vypracovania správy o zistenej nezrovnalosti a žiadosti o vrátenie finančných prostriedkov, predstavujú zmluvou predpokladaný postup jednej zmluvnej strany voči druhej zmluvnej strane, ktoré nie sú vo vzájomnej subordinácii. Pokiaľ žalovaný 2/ na základe výsledkov kontroly konštatoval nezrovnalosť a vyzval žalobcu na vrátenie finančných prostriedkov, nekonal ako správny orgán, ale ako subjekt právneho vzťahu založeného obchodnou zmluvou, ktorej pravidlá uzatvárania, vymedzenie základných práv a povinností zmluvných strán i právne následky jej neplnenia, regulujú najmä predpisy verejného práva. Napriek tomu je právny vzťah medzi žalobcom a žalovanými prevažne súkromnoprávnym vzťahom, ktorý má v niektorých aspektoch presahy do verejnoprávnej regulácie.

Z ustanovenia § 28 ods. 8 zákona č. 528/2008 Z.z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskej únie (ďalej len „zákon č. 528/2008 Z.z.“) vyplýva, že ak prijímateľ nevráti príspevok alebo jeho časť na základe výzvy riadiaceho orgánu, alebo neuzavrie s riadiacim orgánom dohodu o splátkach, postupuje riadiaci orgán podľa § 31 ods. 10 zákona č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 523/2004 Z.z.“) a oznámi porušenie finančnej disciplíny orgánu vykonávajúcemu kontrolu, ktorý môže po preverení veci v správnom konaní rozhodnúť o uložení odvodu, penále alebo pokuty za porušenie finančnej disciplíny pri nakladaní s verejnými prostriedkami. Ako náhle sa pred príslušnou správou finančnej kontroly začne správne konanie vo veci uloženia odvodu, penále alebo pokuty za porušenie finančnej disciplíny pri nakladaní s verejnými prostriedkami, menia sa súkromnoprávne procesy uplatňovania práv z porušenia zmluvy na rozhodovacie procesy vo sfére verejného práva, v rámci ktorých je správa finančnej kontroly oprávnená v predpísanom procesnom postupe rozhodovať o právach a povinnostiach prijímateľa pomoci a reálne tak zasiahnuť do jeho právnej sféry. Pokiaľ sa vec nedostane do štádia správneho konania, nemôže dôjsť pri realizácii oprávnení a povinností zmluvných strán zo zmluvy o NFP k autoritatívnemu zásahu žalovaných do právnej sféry žalobcu takým spôsobom, ktorý by mohol znamenať ukrátenie žalobcu na jeho právach.

Z uvedeného vyplýva, že správa o zistenej nezrovnalosti v spojení so žiadosťou o vrátenie finančných prostriedkov nie je rozhodnutím orgánu verejnej moci - individuálnym správnym aktom, ktorý by zakladal, menil alebo rušil práva a povinnosti žalobcu alebo sa ich priamo dotýkal. Predstavuje len akúsi prípravnú fázu riešenia zistenej finančnej nezrovnalosti, ktorá môže viesť k dohode zmluvných strán alebo k správne konaniu, v ktorom (ak k nemu dôjde) bude mať žalobca ako účastník konania všetky procesné práva určené na to, aby sa zodpovedajúcim spôsobom bránil proti tvrdeniam o protiprávnom použití NFP. Až autoritatívne rozhodnutie správy finančnej kontroly v správnom konaní sa môže nepriaznivo prejavovať v právnej sfére žalobcu a preto až takéto rozhodnutie bude možné podrobiť v budúcnosti súdnemu preskúmaniu.

Vzhľadom na uvedené dospel krajský súd po preskúmaní veci k záveru, že napadnutá správa o zistenej nezrovnalosti a žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov nie sú rozhodnutiami správneho orgánu, ktoré by bolo možné podrobiť súdnemu preskúmaniu. Preto postupoval podľa § 250d ods. 3 O.s.p. a konanie vo veci zastavil.

Proti rozhodnutiu krajského súdu podal žalobca v zákonnej lehote odvolanie, ktorým sa domáhal zrušenia napadnutého rozhodnutia v zmysle § 221 ods. 1 písm. f), h) O.s.p. a jeho vrátenia krajskému súdu na ďalšie konanie. S poukazom na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 25.08.2011, sp. zn. 5Sžf 31/2011, ako aj na rozsudok 3 MCdo 20/2007 zo dňa 21.08.2008, mal za to, že uložením povinnosti žalobcovi zo strany žalovaného v 2. rade došlo k závažnému zásahu do práv a slobôd žalobcu, nakoľko Správa spolu so Žiadosťou ukladajú povinnosť žalobcovi uhradiť sumu vo výške 26.530,- EUR v tam stanovenej lehote. Udelenie tejto sankcie sa bezprostredne dotýka práv a právom chránených záujmov žalobcu, na základe čoho mal za to, že napadnuté rozhodnutia sú rozhodnutiami v zmysle § 244 ods. 3 O.s.p. a teda nespádajú do negatívnej enumerácie O.s.p. Ďalej uviedol, že práve preto, že predmetná Správa ani Žiadosť nikde vo svojom obsahu neuvádza možnosť žalobcu vyjadriť svoj nesúhlas, prípadne konkrétne námietky a nakoľko uvedené podania nespĺňali štandardné časti rozhodnutia akéhokoľvek orgánu, žalobca sa opiera o rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 25.08.2011 sp. zn. 5Sžf 31/2011, v zmysle ktorého boli predmetné dokumenty posudzované ako fiktívne rozhodnutia a je potrebné považovať ich za procesné úkony správneho orgánu, ktorých obsah má autoritatívny vzťah k jeho adresátom (v tomto prípade žalobcovi) a správny orgán v tomto prípade vystupuje v úlohe vykonávateľa štátnej moci a nie je iba v pozícii oznamovateľa. Na základe uvedeného je potrebné podanú žalobu chápať v širšom zmysle slova.

Právna teória uvádza, že predmetom súdneho preskúmania môžu byť aj rozhodnutia orgánov verejnej správy, ktoré nemajú formálne náležitosti, ak sa dotýkajú alebo ak sa môžu dotknúť práv a právom chránených záujmov fyzických alebo právnických osôb. Zároveň súdna prax ustálila, že rozhodnutím

správneho orgánu je každé rozhodnutie, ktorým sa zakladajú, menia, rušia alebo ktorým môžu byť priamo dotknuté práva a povinnosti právnických osôb a fyzických osôb. V tejto súvislosti poukázal na rozsudok Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 6S/2308/2012 zo dňa 04.07.2014.

Uviedol, že sa nemožno stotožniť ani s názorom krajského súdu, že preskúmateľným rozhodnutím by bolo až rozhodnutie vydané správou finančnej kontroly v správnom konaní podľa § 27a ods. 5 zák. č. 528/2008 Z. z. V tomto prípade je totiž žalobca postavený do horšej pozície, nakoľko v zmysle citovaného ustanovenia „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“. Teda už toto ustanovenie samo osebe je sankciou za nesplnenie povinnosti vrátiť poskytnutý príspevok vyčíslený v Žiadosti. Pokiaľ by mal žalobca, napriek tomu, že je presvedčený o nezákonnosti postupu správneho orgánu, čakať, kým mu bude doručené rozhodnutie v zmysle § 27a ods. 5 zákona č. 528/2008 Z. z., sám sa takouto svojou nečinnosťou dostáva do značne horšieho a nevýhodnejšieho postavenia. Je preto celkom logické, že už v tomto štádiu podal žalobu, aby tak zabezpečil ochranu svojich práv a oprávnených záujmov. V zmysle uvedeného preto nesúhlasil s názorom súdu, že by predmetná žaloba bola podaná predčasne. Okrem toho mal za to, že v danom prípade by sa jednalo aj o negatívnu retroaktivitu, nakoľko citované ustanovenie bolo do zákona zavedené až v rámci jeho novelizácie, teda po vyhlásení verejného obstarávania žalobcom, avšak z prechodných ustanovení (§ 46ae zákona č. 528/2005 Z. z.) analogicky vyplýva, že ustanovenie § 27a ods. 3 a ods. 5 predmetného zákona sa na konanie a vrátenie finančných prostriedkov použije v znení účinnom od 01.11.2014, čo napokon dokazuje aj postup žalovaného vo veci.

Žalobca vyjadril domnienku, že v danom prípade došlo k hrubému porušeniu zásady rovnosti, ktorá je zakotvená v čl. 47 ods. 3 zákona č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava SR“). Mal za to, že napadnutým uznesením krajského súdu došlo k porušeniu tejto ústavnej zásady, nakoľko žalobca vystupuje aj v ďalších takmer zhodných konaniach, predmetom ktorých je rovnako ako v tomto prípade preskúmanie zákonnosti Správy a Žiadosti, na základe ktorých bola žalobcovi uložená povinnosť uhradiť sankciu, ktorá bola tiež uložená žalovaným v 2. rade. Predmetné konania k dnešnému dňu neboli zastavené a súd v nich riadne postupuje, preto považuje postup prvostupňového súdu v tejto veci za porušenie princípu právnej istoty a zároveň za závažný zásah do práv žalobcu, ktorým mu bola odňatá možnosť konať pred súdom.

Mal za to, že vzhľadom na vyššie uvedené bola napadnutým uznesením porušená aj zásada rozhodovať v rovnakých veciach rovnako s poukazom na rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 10/99, II. ÚS 234/03, IV. ÚS 92/09, I. ÚS 87/93, PL. ÚS 16/95, II. ÚS 80/99, III. ÚS 356/06, IV. ÚS 49/06, III. ÚS 300/06.

Právny poriadok Slovenskej republiky predvída možnosť existencie rozdielnych právnych názorov súdov v skutkovo rovnakých alebo podobných veciach a upravuje procedúru, prostriedky a nástroje, ktoré majú zabezpečiť koherentnosť judikatúry (viď § 22 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov). Tento mechanizmus spočíva v inštitúte zverejňovania súdnych rozhodnutí zásadného významu najvyšším súdom a v inštitúte prijímania stanovísk k zjednocovaniu výkladu zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov plénom najvyššieho súdu alebo príslušným kolégiom najvyššieho súdu (Uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3 Cdo 158/2012 z 14. 11. 2012). Preto sa v žiadnom prípade nemohol stotožniť s tvrdením krajského súdu o tom, že rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 25.08.2011, sp. zn. 5Sžf 31/2011, o ktorý žalobca opiera podanú žalobu, nemôže byť prvostupňovým súdom akceptovaný.

Na základe uvedeného nesúhlasil s napadnutým rozhodnutím krajského súdu a žiadal, aby odvolací súd napadnuté uznesenie zrušil a vrátil vec súdu prvého stupňa na ďalšie konanie.

Žalovaný v 1. rade vo vyjadrení k odvolaniu žalobcu uviedol, že nie je prípustný výklad negatívneho výpočtu v zmysle ust. § 248 O.s.p. neprimerane restriktívnym spôsobom, že v konečnom dôsledku

bude ignorovaná skutočnosť odkazujúca na charakter individuálneho správneho aktu. Výklad, ktorý umožňuje preskúmať akýkoľvek dokument v rámci, čo i len čiastkových vyjadrení, listov a iných právnych dokumentov a úkonov orgánov verejnej správy vo vzťahu k ich adresátom považoval žalovaný I/ za výklad „ad absurdum“. Priklonil sa k názoru, že preskúmaniu podliehajú individuálne právne akty správnych orgánov za predpokladu, že zakladajú, menia, alebo zrušujú práva a povinnosti, alebo ich účinkom môžu byť práva a právom chránené záujmy dotknuté.

V súvislosti s rozsudkom NS SR sp. zn. 5Sžf/31/2011, na ktorý žalobca poukazoval, žalovaný I/ uviedol, že NS SR v zmysle tohto rozsudku považoval za fiktívne rozhodnutie dokumenty, ktorými sú Protokol o výsledku kontroly (ďalej len ako „Protokol“) a zápisnica o prerokovaní protokolu (ďalej len ako „zápisnica“). Tieto boli vyhotovené kontrolujúcim subjektom v zmysle oprávnení vyplývajúcich z ust. § 13 ods. 6 zákona č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe v (ďalej v texte len ako „zákon o kontrole“). S poukazom na znenie dôvodovej správy k zákonu o kontrole uviedol, že prijatie zákona o kontrole bolo dôsledkom potreby plnenia efektívnej kontrolnej činnosti v oblasti štátnej a verejnej správy. Aj zo znenia dôvodovej správy by malo byť zreteľné, že zákon o kontrole upravuje výkon kontroly v štátnej správe. Navyše samotný zákon o kontrole v § 1 ods. 1 hovorí o plnení úloh štátnej správy a úloh súvisiacich s výkonom štátnej správy. V takomto prípade nemožno ani len uvažovať o rovnakom a autonómnom postavení medzi subjektom vykonávajúcim kontrolu a subjektom podliehajúcim kontrole.

Protokol a zápisnicu v zmysle ust. § 13 ods. 5 a 6 zákona o kontrole nemožno objektívne porovnať s nezrovnalosťou alebo žiadosťou o vrátenie finančných prostriedkov. Zákon o kontrole je bez akýchkoľvek pochybností normou verejného práva, čo znamená že právne vzťahy, ktoré upravuje sú charakteristické povahou subordinácie. V nadväznosti na charakter samotného zákona o kontrole treba Protokol a Zápisnicu považovať za právne úkony verejného práva, ktoré sú výsledkom výkonu kontrolnej činnosti subjektu vystupujúceho vo vzťahu ku kontrolovanému v autoritatívnom - nadriadenom postavení.

K charakteru Zmluvy o poskytnutí NFP sa vyjadril aj Ústavný súd Slovenskej republiky v náleze sp. zn. ÚS 219/2015. Zároveň NS SR v rozsudku zo dňa 01.04.2014 sp. zn. 3Sžf/118/2013 definuje Zmluvu o poskytnutí NFP. Žalobca a žalovaný I. sa momentom nadobudnutia platnosti a účinnosti Zmluvy o poskytnutí NFP stali zmluvnými stranami, ktoré sú si vo vzájomných právach a povinnostiach rovné. Zmluva samotná je subsidiárne upravená ustanoveniami zákona č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník, čo je predpis súkromného práva. Nezrovnalosť bola taktiež vyhotovená počas platnosti a účinnosti Zmluvy, to znamená v čase, kedy postavenie žalobcu a žalovaného I. bolo postavením rovným a autonómny, t. j. ako medzi subjektmi súkromnoprávneho vzťahu. Samotná nezrovnalosť nepredstavuje autoritatívny zásah do práv a povinností žalobcu ale mal zato, že ide o realizáciu zmluvných podmienok zmluvnej strany.

Argument žalobcu, ktorý stavia do paralely Protokol a Zápisnicu na strane jednej a Nezrovnalosť na strane druhej je neprijateľný najmä vzhľadom na skutočnosť, že prameňom porovnávaných právnych aktov sú dve rozdielne časti právneho poriadku. Nároky vyplývajúce zo súkromnoprávneho vzťahu je možné si uplatňovať v civilnom konaní. Správne súdnictvo ako prostriedok ochrany práva má slúžiť ako prostriedok ochrany práva „ultima ratio“ a nie ako nástroj, ktorý nahrádza iné efektívne a aplikovateľné inštitúty ochrany práva. Práve z dôvodu, že právnym základom rozsudku NS SR sp. zn. 5Sžf 31/2011 je zákon o kontrole, ktorý sa nevzťahuje na oblasti nezrovnalostí a žiadostí o vrátenie finančných prostriedkov upravené zákonom č. 528/2008 Z.z., považoval rozsudok NS SR sp. zn. 5Sžf 31/2011 za neaplikovateľný na skutkový stav.

Ďalej poukázal na skutočnosť, že § 27a zákona č. 528/2008 Z.z. sa týka výlučne úpravy prípadov porušení pravidiel a postupov verejného obstarávania. Rovnako žalobcom spomínaný rozsudok Krajského súdu Bratislava sp. zn. 6S/2308/2012 sa zaoberá postupom riadiaceho orgánu v prípade porušenia verejného obstarávania prijímateľom.

Nezrovnalosť č. N 21500953, ktorá je predmetom tohto sporu, sa však nezaoberá porušením verejného

obstarávania. Predmetom tejto nezrovnalosti je v zmysle nezrovnalosti porušenie: „Nariadenia komisie (ES) č. 1828/2006, Nariadenia Rady (ES) č. 1083/2006, § 31 ods. 1 písm. j) zákona č. 523/2004 o rozpočtových pravidlách verejnej správy, čl. 14 VZP ods. 1 písm. c) Zmluvy o NFP“. Z uvedeného vyplýva, že nie je možné sa stotožniť s vyjadrením žalobcu o nevyhnutnosti iniciovania súdneho konania. Dôvod, ktorý žalobca uvádza- možnosť aplikovania § 27a ods. 5 zákona č. 528/2008 Z.z. sa na predmetnú nezrovnalosť nemohol, a ani sa nemôže vzťahovať, nakoľko jej predmetom nie je porušenie verejného obstarávania. Rovnako nie je možné sa stotožniť s vyjadreniami žalobcu, že prvostupňový súd nesprávne rozhodol o predčasnosti podanej žaloby.

Skutočnosť, že žalovaný I. postupoval striktnie v súlade s ust. § 28 ods. 8 zákona č. 528/2008 Z.z. a § 31 ods. 10 zákona č. 523/2004 Z. z., a teda vyzval žalobcu na vrátenie časti poskytnutého príspevku môže poslúžiť ako dôkaz toho, že nevystupuje v pozícii vykonávateľa alebo nositeľa štátnej moci. Z uvedených ustanovení vyplýva, že ak porušenie finančnej disciplíny zistí orgán, ktorý nie je oprávnený uložiť sankciu podľa tohto paragrafu, v takomto prípade oznámi porušenie finančnej disciplíny orgánu auditu a kontroly. Ďalej uviedol, že až momentom začatia správneho konanie vo veci porušenie finančnej disciplíny vstupuje do zmluvného vzťahu orgán štátnej moci pričom v prípade preukázania porušenia finančnej disciplíny na tento orgán prechádza aj samotná pohľadávka. Uvedené však nemá vplyv na možnosť zmluvných strán uplatňovať si svoje práva aj v rámci súkromnoprávneho konania bez rozhodnutia orgánu auditu a kontroly.

Ďalej podľa názoru žalovaného I. je nesporné, že predmetom súdneho prieskumu v režime piatej hlavy O.s.p. nie sú nároky vyplývajúce zo záväzkových vzťahov. Výkladom krajského súdu, ktorý zastavil konanie z dôvodu, že prejednávaná vec nepatrí do právomoci správnych súdov, podľa názoru žalovaného I. aplikovaným na danú vec nedošlo, a ani nemohlo dôjsť, k vytvoreniu stavu právnej neistoty, z dôvodu existencie iných prostriedkov ochrany práva ako je správne súdnictvo. Žalovaný I. ďalej uviedol, že vystavením Nezrovnalosti a jej zaslaním žalobcovi nebolo odňaté jeho právo byť účastníkom správneho konania ani odňatá možnosť aplikovať účinný prostriedok ochrany svojich práv v rámci správneho konania, z dôvodu, že k začatiu správneho konania vôbec nedošlo. Domnienku, že zaslanie Nezrovnalosti a vyplývajúcej dokumentácie ako súčasť realizácie zmluvného práva na strane žalovaného I. je zásahom do práv a právom chránených záujmov žalobcu považoval za neprípustnú.

Ustanovenie § 47 ods. 3 garantuje rovnosť účastníkov v konaní pred súdom ako prirodzený dôsledok rovnosti všetkých občanov. Žalovaný I. poukázal na skutočnosť, že pod rovnakým postavením účastníkov konania možno rozumieť iba také procesné postavenie, ktoré zabezpečí spravodlivý proces. Požiadavka spravodlivého procesu v sebe obsahuje zásadu zaručujúcu pre každú stranu v procese mať rovnakú možnosť obhajovať svoje záujmy a zároveň vylučujúcu mať možnosť podstatnej výhody voči protistrane. Táto ústavná zásada predstavuje rovnosť účastníkov konania pred súdom za účelom zabezpečenia spravodlivého súdneho procesu. Každá strana sporu má mať v zmysle tejto zásady rovnaké právo vyjadriť sa k prejednáwanej veci a zároveň nie je prípustná akákoľvek výhoda ktorejkoľvek z procesných strán. Ústavný princíp rovnosti všetkých účastníkov konania je ako uvádzame zakotvený v rovnakých podmienkach pre účastníkov konaní, rovnakých procesných pravidlách a rovnakom statuse v procese súdneho konania. Princíp rovnosti všetkých účastníkov konania je interpretovaný judikatúrou Európskeho súdneho dvora ako „princíp rovnosti zbraní“, ktorý okrem iného vyžaduje, aby každý účastník mal primeranú možnosť predložiť svoje návrhy za podmienok, ktoré nie sú podstatne nevýhodnejšie než podmienky, za ktorých touto možnosťou disponuje druhý účastník (ESLP Ankerl v. Švajčiarsko, 1996 - V, s. 1567).

Žalovaný I. sa domnieval, že žalobca nesprávne pristúpil k výkladu ústavnej zásady definovanej v jej čl. 47 ods. 3, ktorou je rovnosť účastníkov v konaní pred súdom, ním predložené argumenty totiž nezodpovedajú ani len z časti významu tejto ústavnej zásady. Žalobca na svojom práve byť rovným účastníkom konania pred súdom nebol akýmkoľvek spôsobom ukrátený. Žalovaný I. a žalobca sú si v konaní pred súdom rovní. Skutočnosť, že žalobca je účastníkom viacerých konaní s takmer totožným obsahom, v ktorých súdy nepostupujú identickým spôsobom nie je dôvodom pre aplikáciu čl. 47 ods. 3 Ústavy.

Žalovaný I. vo vzťahu k vyššie uvedenému poukázal na rozsudok Krajského súdu v Bratislave zo dňa 26.01.2016 sp. zn. 5S/318/15, ktorý postupoval v identickej veci týkajúcej sa Nezrovnalosti rovnakým spôsobom a konanie uznesením zastavil. Nestotožnil sa s názorom žalobcu, ktorý konštatuje, že jediným orgánom ochrany práva v konkrétnom prípade je správny súd, nakoľko ako už vyššie uviedol, Nezrovnalosť nemá charakter správneho rozhodnutia. Je neprípustné, aby inštitút správnej žaloby bol zneužívaný v prípadoch, kedy zákon samotný disponuje inými inštitútmi uplatnenia ochrany práva. Na základe vyššie uvedených skutočností žiadal, aby odvolací súd napadnuté uznesenie ako vecne správne potvrdil.

Žalovaný 2/ vo vyjadrení k odvolaniu žalobcu uviedol rovnaké skutočnosti ako žalovaný 1/. Rovnako navrhol, aby odvolací súd uznesenie krajského súdu potvrdil.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 O.s.p.) preskúmal uznesenie krajského súdu ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo a po zistení, že odvolanie bolo podané oprávnenou osobou v zákonnej lehote (§ 204 ods. 1 O.s.p.) a ide o uznesenie, proti ktorému je podanie odvolania prípustné (§ 202 v spojení s § 250p O.s.p.), dospel jednomyselne k záveru, že odvolaniu žalobcu nemožno priznať úspech.

Podľa § 244 ods. 1 O.s.p., v správnom súdnictve preskúmajú sudy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy.

Podľa § 244 ods. 3 O.s.p., 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 alebo právnických osôb priamo dotknuté. Postupom správneho orgánu sa rozumie aj jeho nečinnosť.

Podľa § 247 ods. 1 O.s.p., podľa ustanovení tejto hlavy sa postupuje v prípadoch, v ktorých fyzická alebo právnická osoba tvrdí, že bola na svojich právach ukrátená rozhodnutím a postupom správneho orgánu, a žiada, aby súd preskúmal zákonnosť tohto rozhodnutia a postupu.

Podľa § 248 písm. a) O.s.p., sudy nepreskúmajú rozhodnutia správnych orgánov predbežnej povahy a procesné rozhodnutia týkajúce sa vedenia konania.

Podľa § 250d ods. 3 O.s.p. 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). Odvolanie proti uzneseniu je prípustné.

Z obsahu súdneho a administratívneho spisu má odvolací súd za preukázané, že žalobou napadnutou správou o zistenej nezrovnalosti a na ňu nadväzujúcou žiadosťou o vrátenie finančných prostriedkov žalovaný 2/ oznámil žalobcovi vznik nezrovnalosti pri projekte ITMS č. 27110230532 v celkovej výške 26.530 eur, k identifikácii ktorej došlo v rámci spätného overovania nedostatkov vyplývajúcich zo Záznamu z administratívneho overovania výdavkov k Žiadosti o platbu č. 27110230352502 a vyzval žalobcu na úhradu tejto nezrovnalosti.

Žalobca si žiadosťami o platbu uplatňoval nenávratný finančný príspevok v zmysle zmluvy o poskytnutí NFP, ktorú uzavrel dňa 21.06.2010 ako prijímateľ so žalovaným 1/ v zastúpení žalovaným 2/ ako poskytovateľom. Predmetom zmluvy bola realizácia aktivít projektu „Vzdelávanie ako nástroj zvyšovania zručností zamestnancov spoločnosti“ a poskytnutie nenávratného finančného príspevku žalobcovi. Neoddeliteľnou súčasťou zmluvy o NFP boli aj všeobecné zmluvné podmienky, ktoré bližšie upravujú práva a povinnosti zmluvných strán.

Na prvom mieste odvolací 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 O.s.p. 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.

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. V tomto smere žalobca správne poukazuje na ustálenú judikatúru.

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 č. 528/2008 Z.z.), 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. 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 na 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.

.....

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.“

Na uvedené právne závery nadviazal Najvyšší súd 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.“

Odvolací súd sa stotožňuje s citovanými právnymi názormi Najvyššieho súdu (§ 464 ods. 1 S.s.p.), 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 od predchádzajúceho rozhodnutia Najvyššieho súdu meritorne odchýliť iba vtedy, 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.

Podľa § 27a ods. 1 zákona č. 528/2008 Z.z. ak riadiaci orgán zistí porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania, môže vyzvať prijímateľa na vrátenie poskytnutého príspevku alebo jeho časti na predmet zákazky.

Podľa ods. 2 ak prijímateľ nevráti príspevok alebo jeho časť na základe výzvy podľa odseku 1, riadiaci orgán oznámi podnet orgánu podľa osobitného predpisu.

Podľa ods. 3 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).

Podľa ods. 4 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.

Podľa ods. 5 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.

Keďže žalobca 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, 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.

Ani skutočnosť, že neuhradením sumy uvedenej vo výzve hrozí žalobcovi 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 č. 528/2008 Z. z. 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 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.

Z vyššie uvedených dôvodov námietky žalobcu uvedené v odvolaní nemožno považovať za dôvodné, a preto nepochybil krajský súd, ak konanie o žalobe o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného zastavil. O zákonnosti takéhoto postupu nemal pochybnosti ani Najvyšší súd Slovenskej republiky a preto uznesenie krajského súdu ako vecne správne podľa § 219 O.s.p. potvrdil

O trovách odvolacieho konania rozhodol Najvyšší súd Slovenskej republiky podľa § 224 ods. 1 O.s.p. v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá O.s.p. a § 250k O.s.p. tak, že neúspešnému žalobcovi ich náhradu nepriznal.

S poukazom na ustanovenie § 492 ods. 2 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok postupoval odvolací súd v konaní podľa predpisov účinných do 30.06.2016 (O.s.p.).

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu opravný prostriedok nie je prípustný.