

Súd: Najvyšší súd SR  
Spisová značka: 3Sžfk/19/2017  
Identifikačné číslo spisu: 1015201091  
Dátum vydania rozhodnutia: 27.06.2018  
Meno a priezvisko: JUDr. Ivan Rumana  
Funkcia: sudca  
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2018:1015201091.1

## UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci sťažovateľa (pôvodne žalobcu): MINERÁLNE VODY, a.s., so sídlom Slovenská 9, 081 86 Prešov, IČO: 31 711 464, zastúpený: JUDr. Juraj Hatvany, advokát, so sídlom Gorkého 5, Bratislava, proti žalovanému: 1/ Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, Špitálska 4,6,8, 816 43 Bratislava IČO: 00 681 156, 2/ Implementačná agentúra Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, Špitálska 6, 814 55 Bratislava, IČO: 30 854 687, o preskúmanie zákonnosti Správy o zistenej nezrovnalosti N21500703/S01 zo dňa 29.04.2015, v konaní o kasačnej sťažnosti sťažovateľa proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 6S/160/2015-392 zo dňa 07.12.2016, takto

### rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť sťažovateľa (pôvodne žalobcu) proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 6S/160/2015-392 zo dňa 07.12.2016 z a m i e t a.

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

### Odôvodnenie

Napadnutým uznesením Krajský súd v Bratislave odmietol žalobu sťažovateľa podanú na Krajskom súde v Bratislave 03.07.2015, ktorou sa domáhal preskúmania zákonnosti Správy o zistenej nezrovnalosti č. N21500703/S01 zo dňa 29.04.2015 projekt „Rozvoj pracovného potenciálu, adaptability zamestnancov na základe ich vzdelávania“, kód ITMS:27110230498 (ďalej len Správa).

Krajský súd v odôvodnení uviedol, že je nesporné, v Správe absentuje právne vynútiteľný výrok o povinnosti vrátiť poskytnuté finančné prostriedky. Skutočnosť, že došlo k finančnému vyčísleniu nezrovnalosti a jeho popisu samo osebe ešte nezakladá povinnosť žalobcu vrátiť finančné prostriedky. Správou nebol žalobca zviazaný k vráteniu finančných prostriedkov, ide len o písomnosť s informatívnym charakterom. Z obsahu administratívneho spisu je okrem iného nesporné, že ku dňu podania žaloby nedošlo k vydaniu právoplatného rozhodnutia, resp. správneho rozhodnutia, ktorým by bol žalobca zviazaný vrátiť finančné prostriedky. Predmetnou Správou boli žalobcovi oznámené zistené nezrovnalosti v priebehu kontroly, tak ako to ustanovuje zákon č. 528/2008 Z. z. a preto ju možno považovať za podkladové rozhodnutie, majúce predbežnú povahu vzhľadom na zákonný postup

vyplývajúci z § 27a zákona č. 528/2008 Z. z. Ohľadom preskúmania Žiadosti je nesporné, že touto písomnosťou žalovaný využil zákonnú možnosť vyplývajúcu z ust. § 27a ods. 1 zákona č. 528/2008 Z. z., a keďže zistil porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania vyzval žalobcu ako prijímateľa na vrátenie časti poskytnutého príspevku na predmet zákazky. Nejedná sa o žiadne rozhodnutie vydané v rámci výkonu pôsobnosti žalovaného ako správneho orgánu a oblasti verejnej správy, ktoré by bolo možné podrobiť súdnemu prieskumu. Krajský súd ďalej uviedol, že právo žalobcu na poskytnutie prostriedkov z fondov Európskej únie, ktorého ochrana sa žalobca touto žalobou domáha nepatrí medzi základné ľudské práva a slobody, ktorých výpočet je obsiahnutý v druhej hlave Ústavy SR a Dohovore o ochrane základných práv a ľudských slobôd a preto prejednávanej veci nie je možné posudzovať podľa čl. 46 ods. 2 Ústavy SR. Taktiež súd musí poukázať na ust. § 14 ods. 18 zákona č. 528/2008 Z. z., v zmysle ktorého sú rozhodnutia vydané správnymi orgánmi v správnom konaní podľa druhej časti zákona č. 528/2008 Z. z. vylúčené zo súdneho prieskumu (§ 7 písm. h/ SSP).

Na základe vyššie uvedených skutočností krajský súd konštatoval, že neboli naplnené všetky podmienky na preskúmanie napadnutých rozhodnutí v rámci správneho súdnictva, nakoľko žaloba smeruje proti aktu orgánu verejnej správy vydanom v správnom konaní, ktorý nemohol mať za následok ujmu na subjektívnych právach žalobcu, pričom ide o podkladové rozhodnutie predbežnej povahy (Správa) a preto Krajský súd v Bratislave v súlade s § 7 písm. b), e) SSP v spojení s § 97 SSP a § 98 ods. 1 písm. g) SSP žalobu odmietol pre jej neprípustnosť.

Proti tomuto uzneseniu podal sťažovateľ v zastúpení advokátom včas kasačnú sťažnosť. Nesprávne právne posúdenie veci Krajským súdom v Bratislave vidí sťažovateľ v tom, že súd nesprávne právne posúdil otázku preskúmateľnosti žalobou napadnutého rozhodnutia, resp. opatrenia podľa nového procesnoprávneho kódexu SSP. Sťažovateľ nemôže súhlasiť s konštatovaním súdu, že Správou o zistenej nezrovnalosti nedošlo k zásahu do práv a právom chránených záujmov sťažovateľa, že sa jedná len o akési podkladové rozhodnutie predbežnej povahy, ktoré sa nemohlo nijako dotknúť právneho postavenia sťažovateľa a spôsobiť mu ujmu na jeho právach. Podľa právneho názoru krajského súdu Správa o zistenej nezrovnalosti nezakladá povinnosť u žalobcu vrátiť finančné prostriedky.

Absencia výrokovej časti, na ktorú poukazuje súd v úvode tohto bodu odôvodnenia, nepredstavuje prekážku preskúmateľnosti Správy o zistenej nezrovnalosti. Súdny opakovane judikovali, že dodržanie formálnych náležitostí rozhodnutia, ako sú výrok, odôvodnenie, poučenie nie je podmienkou prípustnosti prieskumu správneho aktu. Napriek tomu, že nie je daná povinnosť žalovaného vydať ohľadom zistenej nezrovnalosti listinu majúcu formálne náležitosti rozhodnutia vrátane výroku, správa obsahuje ustanovenia spôsobilé ukrátiť žalobcu na jeho právach a právom chránených záujmoch. V zmysle judikatúry napr. 3 Sžp/5/2012 Najvyššieho súdu SR: „Podstatným znakom pre určenie, či rozhodnutie správneho orgánu podlieha súdnemu prieskumu, sú jeho dôsledky prejavujúce v právnej sfére žalobcu ako ukrátenie na právach. To znamená, že pre žalobcu sa rozhodnutím vytvára nová právna situácia. Preto pri posudzovaní, či napadnuté povolenie žalovaného podlieha súdnemu prieskumu je nutné skúmať, či povolením v konečnom dôsledku došlo k vzniku, zmene alebo zániku práv alebo povinností žalobcu alebo či môžu byť jeho práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti povolením priamo dotknuté. Vydaním Správy o zistenej nezrovnalosti bol žalobca jednoznačne dotknutý na svojom práve vyplývajúcom mu predovšetkým zo Zákona o pomoci a podpore, pretože na základe doručenej Správy o zistenej nezrovnalosti mu bola uložená povinnosť vrátiť poskytnutý nenávratný príspevok vo výške uplatnenej finančnej opravy, napriek skutočnosti, že takéto opatrenie a dôvody na jeho vydanie nemajú oporu v zákone.

V zmysle Zákona o pomoci a podpore nie je na získanie podpory právny nárok (§ 12 ods. 2 Zákona o pomoci a podpore). Nie každá žiadosť o poskytnutie finančných prostriedkov doručená riadiacemu orgánu je schválená a žiadateľ nezíska na financovanie svojho projektu verejné prostriedky. Pokiaľ však žiadosť prijímateľa bola schválená, došlo k uzatvoreniu zmluvy o poskytnutí nenávratného finančného príspevku, k schváleniu žiadosti o platbu riadiacim orgánom a prefinancovaniu projektu prostriedkami poskytnutými z fondov EU a ŠR, právne postavenie prijímateľa sa tým zmenilo. V tejto fáze nie je možné odvolávať sa na aplikáciu § 12 ods. 2 Zákona o pomoci a podpore a svojvoľne odňať prijímateľovi raz poskytnuté finančné prostriedky, ktoré mali mať v zmysle zákona charakter „nenávratnej finančnej pomoci“.

Správa o zistenej nezrovnalosti formálne nie je v zákone označená ako rozhodnutie alebo opatrenie vydané v správnom konaní, ale konštatuje, že na základe vykonanej kontroly boli zistené nedostatky, ktoré riadiaci orgán kvalifikuje ako nezrovnalosti s dôsledkami v majetkovej sfére žalobcu. Výsledkom vydania Správy o zistenej nezrovnalosti je autoritatívne uloženie povinnosti žalobcu vrátiť finančné prostriedky EÚ a SR v sume 459.370,11 EUR poskytnuté na účely financovania schváleného Projektu, ktoré boli legitímne zo strany štátu poskytnuté žalobcovi. Správa o zistenej nezrovnalosti nepredstavuje v tomto smere žiadne oznámenie predbežného charakteru, nakoľko poskytovatelia NFP v praxi už na základe žiadostí o vrátenie finančných prostriedkov pozastavovali prijímateľom platby na schválené projekty a podmieňovali ďalšie čerpanie prostriedkov EU a SR prijímateľmi vrátením platby na základe správy o zistenej nezrovnalosti s odvolaním sa na ustanovenie § 7 ods. 6 Zákona o pomoci a podpore. Sťažovateľ odmieta, že by sa v prípade práv o zistenej nezrovnalosti spolu so žiadosťou o platbu mohlo jednať len o „písomnosť s informatívnym charakterom“ ako uvádza súd v odôvodnení Rozhodnutia. Správa vymedzuje konkrétnu povinnosť prijímateľa (povinnosť na zaplatenie určenej sumy) a lehotu, v ktorej má dôjsť k jej splneniu.

V zmysle Zákona o pomoci a podpore je nesplnenie povinnosti vrátiť sumu vyčíslennej korekcie na základe správy o zistenej nezrovnalosti v určenej lehote postihnuté sankciou ukladanou v nadväzujúcej fáze. V prípade porušenia pravidiel verejného obstarávania sa jedná o sankciu vo forme zvýšenia sumy, ktorú je prijímateľ povinný vrátiť na 1,5 násobok pôvodne uloženej korekcie, maximálne 100% poskytnutého príspevku na predmet zákazky v zmysle § 27a ods. 3 Zákona o pomoci a podpore. Ak riadiaci orgán nepostupuje podľa § 27a zákona, postupuje podľa osobitného predpisu Zákona o rozpočtových pravidlách. Na základe Zákona o rozpočtových pravidlách hrozí žalobcovi uloženie ďalších povinností v dôsledku porušenia finančnej disciplíny ako zaplatenie odvodu, penále alebo pokuty. Tento následný postup prináša nové samostatné rozhodnutia s obsahom odlišným od obsahu Správy o zistenej nezrovnalosti, v dôsledku ktorých dochádza k ďalšiemu zásahu do práva prijímateľa (zvýšením už uloženej korekcie, povinnosťou zaplatiť penále a pod.).

Žalovaný 1/ vo vyjadrení zo dňa 08.03.2017 ku kasačnej sťažnosti pôvodného žalobcu uviedol, že správa nie je autoritatívnym rozhodnutím žalovaného, pretože má informačný a evidenčný charakter, ako je zrejme aj podľa jej názvu. Správa je dokument obsahujúci údaje o zistenej nezrovnalosti, ktorá vznikla v rámci žalobcovho projektu. Správou žalovaný informoval žalobcu, a to formou vyplneného formuláru hlásenia, o existencii konkrétnej nezrovnalosti, žalovaný v danom formulári okrem iného uviedol podrobnosti o vzniknutej nezrovnalosti, nezrovnalosť popísal a tiež datoval obdobie, počas ktorého nezrovnalosť vznikla. V správe, ktorá bola žalobcovi doručená absentujú podstatné náležitosti individuálneho správneho aktu, najmä výroková časť, poučenie o možnosti použitia opravných prostriedkov, sankcia. Rovnako žiadosť o vrátenie, ktorá bola tiež prílohou listu zástupcu žalovaného zo dňa 29.04.2015 obsahuje len identifikáciu žalobcu, konkrétneho jeho projektu, kódy na vrátenie zistenej nezrovnalosti a identifikáciu finančnej čiastky. Žalovaný trvá na svojom názore, že správa a žiadosť o vrátenie neurčujú žiadne právo žalobcu, tiež mu neprikazujú alebo nezakazujú konať, resp. zdržať sa určitého konania a oba tieto dokumenty majú len informatívny charakter. Žalobcova povinnosť vrátiť finančné prostriedky je priamo uvedená v zmluve, ktorú slobodne podpísal a je si teda vedomý jej obsahu. Žalovaný žalobcu listom zo dňa 29.04.2015 na túto jeho povinnosť upozornil, a to na znenie článku 10 bod 6 Všeobecne záväzných podmienok (ktoré tvoria súčasť Zmluvy), v ktorom je tiež uvedené, že v prípade, ak si žalobca túto povinnosť vrátiť finančné prostriedky nesplní, žalovaný „oznami porušenie finančnej disciplíny príslušnej správe finančnej kontroly“.

Žalovaný 2/ vo vyjadrení zo dňa 07.03.2017 ku kasačnej sťažnosti sťažovateľa uviedol, Implementačná agentúra Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky vykonáva svoju činnosť v rámci právomocí, ktoré mu boli zverené splnomocnením sprostredkovateľského orgánu pod Riadiacim orgánom na plnenie úloh Riadiaceho orgánu zo dňa 01.04.2014 v znení Dodatku č. 1 k splnomocneniu Sprostredkovateľského orgánu pod Riadiacim orgánom na plnenie úloh Riadiaceho orgánu zo dňa 29.10.2014. Implementačná agentúra Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky označená ako zástupca žalovaného uviedla, že k predmetnej kasačnej sťažnosti sa po vzájomnej dohode vyjadri priamo žalovaný.

Najvyšší súd Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 Správneho súdneho poriadku, ďalej len „SSP“) preskúmal napadnutý rozsudok, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo v medziach dôvodov podanej kasačnej sťažnosti v zmysle § 440 SSP.

Kasačný súd konštatuje, že k právnej otázke, ktorá je predmetom konania prijalo Správne kolégium Najvyššieho súdu SR na podklade uznesenia Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1SŽf/87/2015 zo dňa 14.02.2017, na zasadnutí dňa 28.06.2018 právnu vetu judikovaného rozhodnutia č. 11:

„Ak správny orgán vydal napadnutý úradný list vo forme výzvy na vrátenie finančných prostriedkov poskytnutých podľa zákona č. 528/2008 Z.z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva v znení neskorších predpisov, nemohol správny orgán zároveň uplatniť svoju rozhodovaciu právomoc, nakoľko tu absentuje donucovacia zložka výkonu verejnej moci. Ide totiž len o výzvu na dobrovoľné plnenie oznámenej (nie uloženej) povinnosti na základe zistených (iba tvrdených) skutočností.

Kasačný súd sa stotožňuje s krajským súdom, že správa o nezrovnalosti je iba podkladom pre ďalšie administratívne konanie, ktoré v čase vyhotovenia správy a zaslania výzvy nie je ešte začaté. Tieto akty preto samy o sebe nepredstavujú ujmu na právach, ktorú je nevyhnutné správne mu súdu osvedčiť ako procesnú podmienku prípustnosti súdneho prieskumu zákonnosti. Ako konfliktnou sa javí iba skutočnosť o potencionálnom vyrubení jeden a pol násobku sumy uvedenej vo výzve podľa § 27a ods. 5 zák. č. 528/2008 Z.z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva v znení účinnom v roku 2016, v prípade jej dobrovoľného nevrátenia.

Podľa § 27a ods. 5 zák. č. 528/2008 Z.z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva v znení účinnom v roku 2016 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.

Toto ustanovenie „odrádza“ prijímateľov príspevku od namietania zistených nezrovnalostí naznačuje potenciálny rozpor s právom na súdnu a inú právnu ochranu, pretože priamo zvyšuje sankciu len v dôsledku namietania správy o nezrovnalosti. Kasačný súd konštatuje, že uvedené otázky možno preskúmať až na základe rozhodnutia, prípadne podať návrh Ústavnému súdu na začatie konania o súlade právnych predpisov by bolo možné až v štádiu konania, kedy toto ustanovenie by bolo voči sťažovateľovi realizované.

O náhrade trov kasačného konania rozhodol kasačný súd podľa a § 467 ods. 1 SSP v spojení s § 167 ods. 1 SSP a § 175 ods. 1 a 2 SSP tak, že sťažovateľovi nepriznal nárok na náhradu trov kasačného konania, keďže v konaní nebol úspešný. Žalovaným 1/ a 2/ trovy konania nevznikli.

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

## **Poučenie:**

Proti tomuto uzneseniu opravný prostriedok nie je prípustný.