

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 8Sžfk/53/2018
Identifikačné číslo spisu: 1017200307
Dátum vydania rozhodnutia: 20.06.2019
Meno a priezvisko: JUDr. Jaroslava Fúrová
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2019:1017200307.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky, v právnej veci žalobcu: Parazitologický ústav Slovenskej akadémie vied, so sídlom Hlinkova 3, 040 01 Košice, IČO: 00 586 951, zastúpeného spoločnosťou Sýkora - advokátska kancelária, s.r.o., so sídlom Zoborská 13, 040 01 Košice, IČO: 47 256 206, proti žalovaným: 1/ Ministerstvu školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky, so sídlom Stromová 1, 813 30 Bratislava, IČO: 00 164 381 a 2/ Výskumnej agentúre, so sídlom Sliačska 1523/1, 831 02 Bratislava, IČO: 31 819 494, v konaní o preskúmanie zákonnosti Správy o zistenej nezrovnalosti č. N21501967/S05 z 28. decembra 2016 a č. N21502312/S06 z 28. decembra 2016 a Žiadosti o vrátenie finančných prostriedkov č. 26220220018/Z06 z 29. decembra 2016 a č. 26220220018/Z07 z 29. decembra 2016 a o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 5S/41/2017-102 z 30. mája 2017, takto

rozhodol:

- I. Najvyšší súd Slovenskej republiky návrh na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti z a m i e t a .
- II. Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť z a m i e t a .
- III. . Účastníkom nárok na náhradu trov kasačného konania n e p r i z n á v a .

Odôvodnenie

1. Krajský súd v Bratislave (ďalej len „správny súd“) uznesením č. k. 5S/41/2017-102 z 30. mája 2017 postupom podľa § 98 ods. 1 písm. g) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „S.s.p.“) odmietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti Správy o zistenej nezrovnalosti č. N21501967/S05 z 28. decembra 2016 a č. N21502312/S06 z 28. decembra 2016 a Žiadosti o vrátenie finančných prostriedkov č. 26220220018/Z06 z 29. decembra 2016 a č. 26220220018/Z07 z 29. decembra 2016, týkajúcich sa projektu „Aplikačné centrum pre ochranu ľudí, zvierat a rastlín pred parazitmi“, kód ITMS 26220220018 a súčasne vyslovil, že žiaden z účastníkov nemá právo na náhradu trov konania.

2. Správny súd v odôvodnení napadnutého rozhodnutia uviedol, že v prejednávanej veci bola uzavretá medzi žalovaným v 2/ rade ako poskytovateľom nenávratného finančného príspevku a žalobcom ako prijímateľom nenávratného finančného príspevku 24. septembra 2009 na projekt s názvom „Aplikačné centrum pre ochranu ľudí, zvierat a rastlín pred parazitmi“ Zmluva o poskytnutí nenávratného finančného príspevku č. 039/2009/2.2/OPVAV s označením ITMS: 26220220018. Na základe uvedenej zmluvy boli žalobcovi poskytnuté finančné prostriedky na účel uvedený v predmetnej Zmluve na základe uskutočneného verejného obstarávania. Následne bola vykonaná administratívna kontrola verejného obstarávania, ktorá sa vykonala v nadväznosti na uzavretú Zmluvu, a to v súlade s príslušnými ustanoveniami zákona č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva (ďalej len „zákon č. 528/2008 Z. z.“). V priebehu kontroly boli zistené určité nezrovnalosti, ktoré boli žalobcovi oznámené formou Správy o zistenej nezrovnalosti, tak, ako to ustanovuje zákon č. 528/2008 Z. z. vo svojej druhej časti. Predmetnú správu je možné považovať za podkladové rozhodnutie, ktoré má predbežnú povahu vzhľadom na postup upravený v § 27a zákona č. 528/2008 Z. z.. Z ustanovenia § 14 ods. 18 zákona č. 528/2008 Z. z. jednoznačne vyplýva, že rozhodnutia vydané v konaní podľa druhej časti tohto zákona nie sú preskúmateľné súdom. Predmetné ustanovenie podľa zákona účinného v čase vydania Správy o zistenej nezrovnalosti odkazovalo na ustanovenie § 248 písm. d) zákona č. 99/1963 Občiansky súdny poriadok, ktorý po nadobudnutí účinnosti zákona č. 162/2015 Z. z. o Správnom súdnom poriadku zodpovedá ustanoveniu § 7 písm. h) S.s.p.. Na základe uvedeného dospel správny súd k záveru, že napadnuté rozhodnutie nespadá do právomoci súdov, a teda nie je preskúmateľné súdom.

3. O náhrade trov konania správny súd rozhodol podľa § 170 písm. a) S.s.p. tak, že žiadnemu účastníkovi konania náhradu trov konania nepriznal, nakoľko žaloba bola odmietnutá.

6. Proti uzneseniu správneho súdu podal v zákonnej lehote žalobca (sťažovateľ) kasačnú sťažnosť podľa § 440 ods. 1 písm. f), g), h) a j) S.s.p., v ktorej namietal, že správny súd porušil zákon tým, že nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces, že v predmetnej právnej veci rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci, že sa odklonil od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu a že podanie bolo nezákonne odmietnuté. Navrhol, aby kasačný súd zrušil kasačnou sťažnosťou napadnuté uznesenie a vec vrátil správne súdu na ďalšie konanie. Súčasne navrhol priznať kasačnej sťažnosti odkladný účinok, keď považoval povinnosť uhradiť uloženú korekciu za likvidačnú.

7. Sťažovateľ namietal, že pre odmietnutie žaloby neboli v prejednávanej veci splnené zákonné podmienky. Rozhodnutím o odmietnutí žaloby bez meritórneho prejednanja veci správny súd odňal žalobcovi možnosť konať pred súdom a svoje rozhodnutie založil v rozpore s ustálenou praxou kasačného súdu na nesprávnom právnom posúdení veci. Napadnuté uznesenie krajského súdu je nedostatočne odôvodnené, rozporné a nepreskúmateľné. Správny súd svojim nesprávnym procesným postupom znemožnil žalobcovi uskutočniť jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces. Žalobou napadnuté správne akty podliehajú prieskumu v rámci správneho súdnictva, pretože sa priamo dotýkajú práv a právom chránených záujmov sťažovateľa. Týmito správnymi aktmi a postupom, ktorý predchádzal ich vydaniu, bol sťažovateľ ukrátený na svojich právach. Predmetné správne akty zasahujú do nadobudnutých práv sťažovateľa a jeho ústavne zaručeného práva legitímneho očakávania uspokojenia daného nároku, najmä pokiaľ ide o jeho právo na poskytnutie nenávratného finančného príspevku v zmysle zák. č. 528/2008 Z. z.. Ich dôsledkom je zrušenie a vrátenie časti právoplatne priznaného nenávratného finančného príspevku a možný sankčný postih v prípade, že sťažovateľ k vráteniu finančných príspevkov nepristúpi. Závery správneho súdu, na základe ktorých žalobu o preskúmanie zákonnosti napadnutých správnych aktov ako neprípustnú odmietol, nemôžu obstáť. Sťažovateľ poukázal na rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. k. 5Sžf/26/2014 z 28. apríla 2016. Podľa názoru sťažovateľa v okolnostiach prejednávanej veci bolo preto nevyhnutné napadnuté správne akty s ohľadom na ich účinky vo vzťahu k právnomu postaveniu sťažovateľa ako prijímateľa nenávratného finančného príspevku považovať za správne akty žalovaného, ktorých obsah má autoritatívny vzťah k adresátovi (sťažovateľovi) a kde správny orgán v tomto prípade

vystupuje v úlohe vykonávateľa štátnej moci, nie iba v pozícii oznamovateľa. Výsledkom týchto správnych aktov je uloženie finančnej korekcie sťažovateľovi v zmysle zák. č. 528/2008 Z. z. resp. finančný postih sťažovateľa spočívajúci v povinnosti vrátiť až 1,5 násobok sumy uvedenej vo výzve riadiaceho orgánu. Ak správny súd napriek tomu žalobu ako neprípustnú odmietol, dopustil sa závažného procesného pochybenia a nesprávneho právneho posúdenia veci a zároveň znemožnil sťažovateľovi realizovať jeho procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces.

8. Žalovaný 1/ vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti uviedol, že považuje napadnuté uznesenie správneho súdu za vecne správne. Uviedol, že Správa o zistenej nezrovnalosti, ako aj Žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov nie sú konečným ani záväzným riešením nezrovnalosti, ide o podkladové rozhodnutie, ktoré má predbežnú povahu. Povinnosť sťažovateľa vrátiť finančné prostriedky vznikne až na základe právoplatného rozhodnutia, ktoré už bude spôsobilé zasiahnuť do jeho subjektívnych práv a až vtedy bude preskúmateľné v rámci správneho súdnictva. Uvedený záver je podporený aj novšou judikatúrou Najvyššieho súdu Slovenskej republiky napr. konania sp. zn. 1Sžfk/87/2015, 6Sžfk/32/2017, 5Sžfk/34/2017, 3Sžfk/12/2016. K žiadosti o priznanie odkladného účinku kasačnej žaloby uviedol, že v tomto prípade nie sú splnené podmienky vzniku závažnej ujmy, pretože okamžitý výkon napadnutých rozhodnutí bez ďalšieho nie je možný. Navrhol, aby kasačný súd kasačnú sťažnosť zamietol.

9. Žalovaný 2/ sa vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti stotožnil s odôvodnením napadnutého uznesenia a a toto považoval za správne. Pokračujúc zopakoval svoje stanovisko k žalobe a zotrval na závere, že v prípade Správy ako aj Žiadosti ide o dokument, ktorý má informačný charakter, nie je právne vynútiteľný, a je v ňom nezrovnalosť iba „zdokumentovaná“. K návrhu žalobcu na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti uviedol, že nie je prípustné rozhodovať o odklade vykonateľnosti v prípade, ak preskúmané rozhodnutie nie je materiálne vykonateľné. Navrhol, aby kasačný súd kasačnú sťažnosť, ako aj návrh na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti, zamietol. Súčasne žiadal priznať nárok na náhradu trov kasačného konania.

10. Sťažovateľ doručil správne súdu 20. júla 2018 podanie vo veci samej - vyjadrenie k vyjadreniam žalovaných, kde zopakoval sťažnostné body a trval na tom, že tak Správa, ako aj Výzva, podliehajú súdnemu prieskumu, nakoľko sú spôsobilé zasiahnuť do jeho práv a právom chránených záujmov.

11. Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej aj „kasačný súd“ alebo „najvyšší súd“) ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 S.s.p.) preskúmal napadnuté uznesenie krajského súdu z dôvodov a v rozsahu uvedenom v kasačnej sťažnosti sťažovateľa (453 ods. 1 a 2 S.s.p.) postupom bez nariadenia pojednávania podľa § 455 S.s.p. a po jej preskúmaní dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná a je potrebné ju zamietnuť.

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

13. Podľa § 464 ods. 1 S.s.p., ak kasačný súd rozhoduje o kasačnej sťažnosti v obdobnej veci, ktorá už bola predmetom konania pred kasačným súdom, môže v odôvodnení svojho rozhodnutia poukázať už len na obdobné rozhodnutie, ktorého prevzatú časť v odôvodnení uvedie.

14. V konaní vedenom na kasačnom súde pod sp. zn. 1Sžfk/41/2018 totožných účastníkov, kasačný súd rozhodoval o kasačnej sťažnosti sťažovateľa voči uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 2S/45/2017-153, 2S/72/2017-153, 2S/73/2017-153, 2S/74/2017-153, 2S/75/2017-153 z 3. mája 2017, predmetom ktorej bol totožný skutkový a právny stav - žaloba o preskúmanie zákonnosti Správy o zistenej nezrovnalosti č. N21600567/S03 z 29.decembra 2016 a č. N21602576/S01 z 29.decembra 2016 a Žiadosti o vrátenie finančných prostriedkov č. 26220120022/Z07 z 29.decembra 2016 a č. 26220120022/Z08 z 29.decembra 2016.

15. Kasačný súd sa v plnom rozsahu stotožňuje s odôvodnením napadnutého rozhodnutia správneho

súdu a na zdôraznenie jeho správnosti postupom podľa § 464 ods. 1 S.s.p. odkazuje na svoje uznesenie č. k. 1Sžfk/41/2018 z 30. apríla 2019, ktorého odôvodnenie ďalej v príslušnom rozsahu uvádza:

„...22. 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.

23. Rovnako kasačný súd zdôrazňuje, že predmetom konania o kasačnej sťažnosti je v medziach uvedených v § 453 S.s.p. prieskum prípustnosti a následne dôvodnosti podanej kasačnej sťažnosti, preto kasačný súd primárne na základe dôvodov kasačnej sťažnosti preskúmal relevanciu vytýkaných nedostatkov konania správneho súdu a napadnutého uznesenia v rozsahu sťažnostných bodov.

24. V takto vymedzenom rámci prieskumu a pri nemennosti skutkového stavu (§ 454 v spojení s § 441 S.s.p.) a preverení riadnosti podmienok vykonávania súdneho prieskumu rozhodnutí správneho orgánu (tzn. najmä splnenia podmienok konania a okruhu účastníkov) kasačný súd pristúpil k prieskumu oprávnenosti hore uvedených kasačných dôvodov.

25. Sťažovateľ zakladá svoju kasačnú sťažnosť na 4 odlišných dôvodoch, a to, že krajský súd podanie nezákonne odmietol, krajský súd sa odklonil od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu, krajský súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci, ako aj že krajský súd nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces.

26. 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.

Nesprávnosť aplikácie objektívneho práva správnym súdom je zapríčinená chybným výberom normy hmotného práva alebo procesného práva, ktorá vo svojej hypotéze nemá také predpoklady, aké vyplývajú zo zisteného skutkového stavu. Nesprávne právne posúdenie veci správnym súdom konkrétne spočíva v tom, že súd použil nesprávnu právnu normu, alebo síce aplikoval správnu právnu normu, ale ju nesprávne interpretoval, a napokon právnu normu síce správne vyložil, ale na zistený skutkový stav ju nesprávne aplikoval.

27. Naopak s ďalším dôvodom kasačnej sťažnosti zakotveným pod § 440 ods. 1 písm. f) S.s.p. (t.j. porušenie zákazu denegatio iustitiae) zákonodarca spája stav právnej zmätočnosti postupu správneho súdu v konaní, resp. formálnej alebo obsahovej vadnosti napadnutého uznesenia, kedy správny súd nerešpektoval procesné predpisy a tým zapríčinil vadu vo svojom rozhodnutí so závažným dopadom na jeho zákonnosť.

Žalovaní 1/ a 2/ užitie týchto dôvodov v kasačnej sťažnosti sťažovateľom nenamietali a spoločne so sťažovateľom polemizovali o právnom základe (merite) preskúmvanej správy (aj žiadosti).

28. Vzhľadom na charakter výroku napadnutého uznesenia a právne možnosti jeho spochybnenia, je možné ako relevantný dôvod kasačnej sťažnosti uviesť iba dôvod nezákonného odmietnutia žaloby (§ 440 ods. 1 písm. j/ S.s.p.).

29. Z výroku napadnutého uznesenia nepochybne vyplýva, že krajský súd žalobu odmietol, pričom ako právny základ na odmietnutie použil ustanovenie § 98 ods. 1 písm. g) S.s.p.

Nepripustnosť žaloby správny súd založil na aplikácii ustanovenia § 7 písm. e) S.s.p. na zistené skutočnosti.

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

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

30. Zákonodarca pre účastníka súdneho prieskumu ponúkol prostredníctvom ustanovenia § 440 ods. 1 S.s.p. dostatočne jasnú a prehľadnú hierarchiu dôvodov zoradených pod písm. a) až j) a umožňujúcich nespokojnému účastníkovi (sťažovateľovi) napadnúť prostredníctvom kasačnej sťažnosti zákonnosť rozhodnutia správneho súdu. Hoci kasačný súd nespochybňuje, že v niektorých prípadoch môže sťažovateľ na obranu svojich práv využiť aj viaceré dôvody kasačnej sťažnosti zakotvené v citovanom ustanovení, dôvody uvedené v § 440 S.s.p. pod písmenami f) až h) a j) sa logicky vylučujú.

31. Pre Najvyšší súd je jednoznačné, že zámerom zákonodarcu v prípade dôvodu uvedeného pod písm. g) bolo umožniť sťažovateľovi spochybnenie súdneho rozhodovania v merite veci, t.j. vadnej aplikácie možno nesprávne určenej hmotnoprávnej normy na dostatočne zistený skutkový stav; naopak v prípade dôvodu uvedeného pod písm. j) zákonodarca sledoval umožniť spochybnenie procesného názoru správneho súdu pri aplikácii konkrétnej procesnej normy, ktorá oprávňuje správny súd na odmietnutie žaloby vzhľadom na nesplnenie podmienok súdneho prieskumu negatívne vymedzených pod písm. a) až h) v odseku 1 § 98 S.s.p.

32. Za uvedeného procesného stavu sa preto kasačný súd nemôže zaoberať sťažnostnými bodmi pri dôvodoch vymedzených sťažovateľom podľa § 440 ods. 1 písm. f), g) a h) S.s.p. [zmätočnosť napadnutého uznesenia, nesprávne právne posúdenie veci správnym súdom či odklon od judikatúry], nakoľko predvetie ustanovenia § 440 ods. 1 v spojení s jeho odsekom 2 a § 439 ods. 3 písm. S.s.p. zdôrazňuje (viď formulácia „Kasačnú sťažnosť možno odôvodniť len tým, že“, „Dôvod kasačnej sťažnosti uvedený v odseku 1 písm. g) až i) sa vymedzí“) úplnosť, výlučnosť a nezameniteľnosť dôvodov kasačnej sťažnosti.

33. Kasačný súd sa stotožňuje so záverom správneho súdu, že primárne sa musí správny súd vysporiadať s otázkou prípustnosti preskúmania žalobou napadnutých správ a žiadostí.

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

34. Vo vzťahu k dôvodu kasačnej sťažnosti týkajúceho sa nezákonnosti odmietnutia žaloby kasačný súd poukazuje na doterajšiu judikatúru Najvyššieho súdu. Správny súd správne zdôraznil (viď bod 30 a ňom uvedené rozhodnutia sp. zn. 5Sžf/26/2012 zo dňa 29.11.2012 a sp. zn. 4Sžf/56/2015 zo dňa 08.06.2016), že prostredníctvom svojej rozhodovacej činnosti Najvyšší súd už riešil spor týkajúci sa právomoci správneho súdu vykonať súdny prieskum správy a žiadosti v agende sporov týkajúcich sa procesu vrátenia

35. 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

odchýliť 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.

36. 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 v napr. v uznesení sp. zn. 4Sžf/56/2015 zo dňa 08.06.2016:

„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 uzatvorenú zmluvu, a to v súlade s príslušnými ustanoveniami zákona o pomoci a podpore. V priebehu kontroly boli zistené určité nezrovnalosti, ktoré boli žalobcovi oznámené formou Správy o zistenej nezrovnalosti, tak ako to ustanovuje zákon o pomoci a podpore vo svojej druhej časti. Predmetnú správu je možné považovať podľa názoru senátu najvyššieho súdu za podkladové rozhodnutie, ktoré má predbežnú povahu vzhľadom na postup upravený v § 27a citovaného zákona.

Najvyšší súd sa nestotožňuje s názorom krajského súdu, že právo žalobcu na poskytnutie prostriedkov z fondov Európskej únie patrí k základným právam a slobodám. Výpočet základných ľudských práv a slobôd obsahuje Ústava Slovenskej republiky vo svojej druhej hlave ako aj Dohovor o ochrane základných práv a ľudských slobôd. Odvolací súd má za to, že v nich nie je obsiahnuté právo, ktoré by korešpondovalo s právom, ktorého ochrany sa domáha žalobca. Prejednávanú vec teda nemožno posudzovať podľa čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.“

37. Na uvedené právne závery nadviazal Najvyšší súd i napr. v uznesení 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 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 (vid' § 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.“

38. Na aktuálnosti uvedených záverov nič nemení ani skutočnosť, že boli vyslovené v procesnom prostredí zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „O.s.p.“), ktorý bol s účinnosťou od 01.07.2016 nahradený v časti týkajúcej sa správneho súdnictva Správnym súdnym poriadkom. Ten totiž rovnako stanovuje neprípustnosť súdneho preskúmania rozhodnutí predbežnej povahy, ktoré nemôžu mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania (§ 7 ods. 1 písm. e/ S.s.p.).

39. Kasačný súd konštatuje, že v prejednávanej veci sa jedná o konanie podľa druhej časti zák. č. 528/2008 Z.z., keďže predmetom preskúmanej veci je eventuálne vrátenie poskytnutých finančných prostriedkov v rámci Operačného programu: Výskum a vývoj. Kasačný súd dáva do pozornosti ustanovenie § 14 ods. 18 zák. č. 528/2008 Z.z., z ktorého jednoznačne vyplýva, že rozhodnutia vydané v konaní podľa druhej časti tohto zákona nie sú preskúmateľné súdom. Predmetné ustanovenie ešte podporne odkazuje na ustanovenie § 7 písm. h) S.s.p.

Podľa § 14 ods. 18 zák. č. 528/2008 Z.z. v znení relevantnom pre prejednanú vec, rozhodnutia vydané v konaní podľa tejto časti zákona nie sú preskúmateľné správnym súdom.

40. Kasačný súd sa v tomto smere stotožňuje s právnym názorom správneho súdu, že správa a žiadosť ako také nepodliehajú súdnemu prieskumu v správnom súdnictve, pretože sami o sebe nepredstavujú zásah do práva a právom chránených záujmov kontrolovaného subjektu. Taktiež správa ani žiadosť 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. Ako správne zdôraznil správny súd v správe a žiadosti absentuje právne vynútiteľný výrok o povinnosti vrátiť finančné prostriedky.

41. 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 aj žiadosť je preto možné považovať aj podľa názoru kasačného súdu za podkladové rozhodnutie, ktoré má predbežnú povahu vzhľadom na postup upravený v § 27a zák. č. 528/2008 Z.z..

42. Ani skutočnosť, že neuhradením sumy uvedenej vo výzve hrozí sťažovateľovi jej navýšenie v prípadnom budúcom konaní na 1,5 násobok, nemení nič na prevažne informatívnej povahe správy a žiadosti, ktorými bol 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 dorúčením správ o zistenej nezrovnalosti so žiadosťami o vrátenie finančných prostriedkov podľa zák. č. 528/2008 Z.z. ešte nedochádza k uplatneniu vrchnostenských právomocí riadiaceho orgánu a k autoritatívnemu zásahu do právnej sféry žalobcu s uložením právnej povinnosti. Na uvedenú výzvu resp. žiadosť je potom treba nazerať ako na naplnenie povinného štádia riešenia nezrovnalosti v súvislosti s čerpaním nenávratného finančného príspevku.

43. Kasačný súd zdôrazňuje, že v prípade, ak na základe podanej žiadosti sťažovateľa nevráti poskytnuté finančné prostriedky, následne žalovaný 1/ 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 1/ 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 1/ 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.

44. Zvyšnými sťažnostnými bodmi sťažovateľa v spojení s argumentáciou žalovaných 1/ a 2/ sa kasačný súd, vzhľadom na nespôsobilý predmet súdneho prieskumu, nezaoberal, nakoľko išlo o sťažnostné body, resp. o pôvodnú žalobnú argumentáciu, ktorá smerovala k meritu preskúmanej veci.

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

16. Sťažovateľ sa v kasačnej sťažnosti domáhal priznania odkladného účinku kasačnej sťažnosti. Kasačný súd rozhodol, že kasačnej sťažnosti neprizná odkladný účinok, vzhľadom na to, že správa ani žiadosť nie sú spôsobilé spôsobiť sťažovateľovi závažnú ujmu, nakoľko nemôžu zasiahnuť do práv a právom chránených záujmov tak, ako už konštatoval vyššie. Vo svetle uvedeného kasačný súd návrh na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti v zmysle ustanovenia § 447 ods. 2 S.s.p. v spojení s ustanovením § 188 S.s.p. zamietol.

17. O trovách kasačného konania rozhodol kasačný súd podľa § 467 ods. 1 S.s.p. a contrario k §§ 167 ods. 1 a 168 S.s.p. tak, že žiaden z účastníkov nemá právo na náhradu trov kasačného konania, pretože žalobca nebol v kasačnom konaní úspešný a v prípade žalovaných nedošlo k naplneniu predpokladu obsiahnutého v ust. § 168 S.s.p..

18. Toto rozhodnutie prijal Najvyšší súd Slovenskej republiky ako kasačný súd v pomere hlasov 3:0 (§ 139 ods. 4 k § 463 S.s.p.).

Poučenie:

Proti tomuto rozhodnutiu opravný prostriedok **n i e j e** prípustný.