

Súd: Najvyšší súd SR  
Spisová značka: 5Sžfk/62/2020  
Identifikačné číslo spisu: 6019200730  
Dátum vydania rozhodnutia: 01.07.2021  
Meno a priezvisko: JUDr. Petra Příbelská  
Funkcia: sudca  
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2021:6019200730.1

## UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu (sťažovateľa): Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, so sídlom Nám. L. Štúra 1, Bratislava, proti žalovanému: Úrad vládneho auditu, so sídlom T. G. Masaryka 10, P.O.Box 194, Zvolen, o preskúmanie zákonnosti Správy z vládneho auditu č. A963, reg. UVA-002364/2019-7 zo dňa 25.10.2019, konajúc o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k. 24S/289/2019-814 zo dňa 18. júna 2020, takto

### rozhodol:

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

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

### Odôvodnenie

Krajský súd v Banskej Bystrici (ďalej len „krajský súd“ alebo „správny súd“) uznesením č. k. 24S/289/2019-814 zo dňa 18. júna 2020 postupom podľa § 98 ods. 1 písm. g) a s poukazom na § 7 písm. e) zákona č. 162/2015 Z. z. Správneho súdneho poriadku (ďalej len „S.s.p.“) odmietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti Správy z vládneho auditu č. A963, reg. UVA-002364/2019-7 zo dňa 25.10.2019. O trovách konania rozhodol s poukazom na § 170 písm. a) S.s.p. tak, že žiaden z účastníkov nemá nárok na ich náhradu.

2. Cieľom vládneho auditu č. A963 v sídle žalobcu bolo získanie primeraného uistenia o zákonnosti a správnosti deklarovaných výdavkov Operačného programu Kvalita životného prostredia podľa čl. 127 ods. 1 Nariadenia č. 1303/2013 a podľa čl. 27 Delegovaného nariadenia EK č. 480/2014 na vybranej náhodnej a doplnkovej vzorke. Žalovaný vypracoval návrh Správy z vládneho auditu č. A963, ktorý bol žalobcovi doručený dňa 17.10.2019, kde konštatoval nedostatočné vykonanie administratívnej finančnej kontroly žalobcom. Žalobca proti návrhu správy z vládneho auditu podal námietky, kde neakceptoval nedostatky zistené žalovaným, namietal uplatnenie finančnej opravy vo výške 5% a súčasne aj všetky ostatné výdavky deklarované Európskej komisii v súvislosti s projektom. Žalobca súčasne žalovaného informoval o tom, že vykonal kontrolu vecnej oprávnenosti výdavkov predmetnej žiadosti o platbu a

overil sumarizačné výkazy prác za sledované obdobie, rovnako v rámci námietok informoval žalovaného aj o kontrolných mechanizmoch, ktoré žalobca prijal za účelom eliminácie vzniku predmetného nedostatku. Žalovaný listom zo dňa 25.10.2019 zaslal žalobcovi Správu z vládneho auditu č. A 963 z 25.10.2019, ktorá bola predmetom súdneho prieskumu v konaní pred správny súdom.

3. Krajský súd v odôvodnení svojho rozhodnutia uviedol, že pre posúdenie podmienok preskúmateľnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy nie je podstatné, či takýto akt bol vydaný v správnom konaní alebo mimo takéhoto procesného postupu (neformálne). Podstatnou je tá skutočnosť, či takýmto správny aktom (Správa) vydaným orgánom verejnej správy (žalovaný) pri výkone jeho právomocí zverených mu zákonom (na základe skutočností zistených vykonaným vládny auditom), žalovaný priamo uložil žalobcovi povinnosť, ktorej nesplnenie môže viesť k uloženiu sankcie v zmysle § 28 zákona č. 357/2015 Z. z., resp. inak priamo nepriaznivo zasiahnuť do postavenia žalobcu. Zodpovedanie tejto otázky totiž úzko súvisí s podmienkami preskúmateľnosti postupov a aktov orgánov verejnej správy v správnom súdnictve. Poukázal na to, že podľa § 2 ods. 2 S.s.p. domáhať sa ochrany na správnom súde môže každý, kto tvrdí, že jeho práva boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím alebo opatrením orgánu verejnej správy. Je potrebné upriamiť pozornosť na zákonné vymedzenie opatrenia, ktorým je v súlade s § 3 ods. 1 písm. c) S.s.p. správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej alebo právnickej osoby priamo dotknuté. Z obsahu Správy jednoznačne plynie, že odporúčania uvedené v časti 4. Správy „Nedostatky a navrhované odporúčania“ svojim formálnym vyjadrením ani právnym obsahom neuložili žalobcovi žiadnu právnu povinnosť, ktorá by bola sankčne alebo inak mocensky vynútiteľná. Odporúčanie nemožno z povahy veci (ani teleologickým výkladom) stotožňovať s uložením povinnosti, na vyjadrenie ktorej má jazyk právnych predpisov mnoho jednoznačných a určitých zaužívaných výrazov a možností ich vonkajšieho prejavu v normatívnom texte zákona. V súlade so zmienenými cieľmi vládneho auditu je zrejmé, že odporúčaním žalovaný žalobcovi, t. j. osobe, ktorej bolo odporúčanie určené, navrhol postupovať v súlade s jeho obsahom, ktorým mu radil v tam uvedených otázkach prameniach so zistení z vykonaného vládneho auditu. Napríklad navrhol ako zlepšiť riadenie rizík alebo finančné riadenie na minimalizáciu rizík alebo navrhol odporúčania na nápravu zistených nedostatkov a na odstránenie príčin ich vzniku (§ 10 ods. 2 písm. l/, § 22 ods. 3 písm. e/ zákona č. 357/2015 Z. z.).

4. Z ust. § 28 ods. 1 zákona č. 357/2015 Z. z. nepochybne vyplýva, že orgán, ktorý vykonal audit (žalovaný) je oprávnený uložiť pokutu za nesplnenie povinností stanovených v § 21 ods. 3 tohto zákona, nie za nesplnenie povinností uložených Správou z vládneho auditu, ktorá tak tvorí len skutkovo-právny podklad pre samostatne vedené správne konanie o uložení pokuty za nesplnenie zákonnej povinnosti (pokiaľ k nesplneniu dôjde). Pokuta sa teda neukladá za zistenia vládneho auditu, ale za následný postup povinnej osoby (žalobcu) zvolený na základe výsledkov Správy, tzn. po jej vyhotovení. Uloženie pokuty za nesplnenie povinností podľa § 21 ods. 3 zákona č. 357/2015 Z. z. tak nie je priamym následkom Správy, ale následkom toho, či si žalobca následne po jej vyhotovení a oznámení splní alebo nesplní svoje zákonné povinnosti. Na následky uplatnenia toho ktorého postupu alebo naopak zdržania sa možných postupov vyplývajúcich z rôznych právnych predpisov (vrátane nariadení EK), na ktoré žalobca poukázal v bodoch č. 14 až 31 správnej žaloby nebolo možné prihliadať, nakoľko sa týkali následného možného (v čase podania žaloby v podstate hypotetického) postupu žalobcu po oznámení Správy, ktorý postup alebo zdržanie sa tohto postupu by tak mohol byť len predmetom konania o uložení pokuty, ktoré konanie a jeho prípadné nepriaznivé následky pre žalobcu by mohli byť preskúmané správny súdom len na základe samostatne podanej správnej žaloby. Predmet prieskumu v správnom súdnictve tvoria postupy a rozhodnutia alebo opatrenia orgánov verejnej správy, nie postupy účastníkov administratívneho konania ani obsah právnych predpisov. Na týchto záveroch nič nemení poukaz žalobcu na bod 11. Usmernenia pre členské štáty o stiahnutých sumách, vrátených sumách, sumách, ktoré sa majú vrátiť a nevyožiteľných sumách (č.l. 467), ktorý len vo všeobecnosti odkazuje na možnú výnimku z definitívnej podoby opráv po rozhodnutí súdom (alebo iným orgánom, ktorý je súčasťou súdneho systému), v ktorom sa spochybňuje podstata uplatňovanej finančnej opravy atď., nakoľko podľa slovenského právneho poriadku, konkrétne S.s.p., nie je prieskum Správy správny súdom možný, pričom ani žiadny priamo aplikovateľný právny akt EU/ES takú právomoc správny súdom

súdu nedáva.

5. Vzhľadom na vyššie uvedené správny súd konštatoval, že Správa nie je správnym aktom orgánu verejnej správy, ktorý by mal povahu rozhodnutia o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach žalobcu, nie je ani správnym aktom, ktorý by bol formálne označený ako rozhodnutie orgánu verejnej správy, ktoré by zakladalo, menilo, zrušovalo alebo deklarovalo práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti žalobcu. Nie je ani takým správnym aktom orgánu verejnej správy, ktorý by bolo možné považovať za opatrenie orgánu verejnej správy, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti žalobcu priamo dotknuté. Nejedná sa teda o správny akt - opatrenie, ktorým by bolo alebo mohlo byť priamo zasiahnuté do práv alebo právom chránených záujmov žalobcu tak, ako to tvrdí v žalobe. Samotné vydanie a oznámenie Správy (iba ktoré okolnosti tvorili predmet konania) tak nemohlo mať za následok ujmu na subjektívnych právach žalobcu tak, ako to predpokladá ust. § 7 písm. e) S.s.p., na základe čoho ho nebolo možné preskúmať.

6. Proti tomuto uzneseniu podal žalobca - sťažovateľ z dôvodu uvedeného v ust. § 440 ods. 1 písm. g) S.s.p. kasačnú sťažnosť, ktorou sa domáhal, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnuté uznesenie zrušil a vec vrátil správne súdu na ďalšie konanie. Sťažovateľ predovšetkým zotrval na svojej argumentácii uvedenej v správnej žalobe. Poukázal na to, že krajský súd aplikoval na prejednávajúcu vec nesprávnu právnu normu, keď žalobu odmietol, čím vylúčil Správu z vládneho auditu zo súdneho prieskumu, čím odňal sťažovateľovi možnosť súdneho prieskumu uvedenej správy, ktorá priamo nepriaznivo zasahuje do postavenia sťažovateľa. Sťažovateľ následne rozvinul právnu argumentáciu, ktorou vyslovil nesúhlas s právnym záverom vyjadreným v bodoch 17., 18., 19. a 20. napadnutého uznesenia. Ďalej uviedol, že v prípade nespĺnenia povinností uvedených v § 21 ods. 3 zákona č. 357/2015 Z. z. sťažovateľom je žalovaný oprávnený uložiť sťažovateľovi pokutu. O uvedených povinnostiach poučil žalovaný sťažovateľa v závere Správy z auditu a zároveň uviedol, že ak sťažovateľ ako povinná osoba nezaeviduje auditom identifikované nezrovnalosti a neinformuje oprávnenú osobu tzn. žalovaného o ich zaevidovaní v stanovenom termíne, zaeviduje takéto nezrovnalosti žalovaný, pričom vyčísli neoprávnené výdavky na najvyššiu možnú sumu, ktorú môže nezrovnalosť predstavovať. Zdôraznil, že napriek tomu, že formálne sú navrhované odporúčania uvedené v Správe z auditu označené ako „odporúčané“, pre sťažovateľa predstavujú záväzný postup, ktorý nadväzuje na vydanú Správu z auditu a v nej obsiahnuté zistené nedostatky a navrhované odporúčania. Sťažovateľ tak nemá možnosť rozhodnúť sa, či navrhované odporúčania prijme alebo zvolí iný postup, pretože je viazaný povinnosťami vyplývajúcimi zo zákona, pri nespĺnení ktorých hrozí sťažovateľovi uloženie sankcie - pokuty, ktorá predstavuje ujmu na jeho právach. Taktiež uviedol, že vysporiadaná čiastka vo vzťahu k Európskej komisii predstavuje ujmu na strane sťažovateľa z dôvodu, že táto suma bola definitívne stiahnutá z účtov sťažovateľa a tento úkon je považovaný za konečný a definitívny. Poukázal aj na to, že vnútroštátne orgány sú povinné použiť na financovanie nových projektov aj výdavky, ktoré boli predtým už odpočítané a oznámené ako finančná oprava, pričom Európska komisia len vo výnimočných prípadoch a len na základe rozhodnutia súdu alebo iného orgánu, ktorý je súčasťou súdneho systému, zabezpečí opätovné krytie výdavkov, ktoré boli skôr postihnuté finančnou opravou, z rozpočtu Európskej komisie. Poznamenal, že finančnou opravou je sťažovateľ ukrátený o finančné prostriedky, čo predstavuje zásah do jeho finančnej sféry. Nesprávnym posúdením identifikovaných nedostatkov a na to nadväzujúcich navrhovaných odporúčaní v Správe z auditu tak dochádza k reálnemu kráteniu finančných prostriedkov, ktoré mali byť poskytnuté sťažovateľovi na financovanie predmetného projektu. V posudzovanej veci pritom neprebíha ďalšie konanie, ktorého výsledkom by bolo rozhodnutie alebo opatrenie orgánu verejnej správy, voči ktorému by bolo možné uplatniť opravný prostriedok. Výsledkom konania môže byť rozhodnutie o uložení pokuty, voči ktorému je možné podať opravný prostriedok a domáhať sa preskúmania zákonnosti tohto rozhodnutia na súde, avšak bez možnosti zvrátiť nesprávnosť a nezákonnosť identifikovaných zistení. Sťažovateľ však namieta nesprávnosť a nezákonnosť samotných auditných zistení a na to nadväzujúcich nápravných opatrení, ktorých prijatie predstavuje priamy zásah do postavenia a finančnej sféry sťažovateľa. Prijatím navrhovaných odporúčaní sa sťažovateľ síce vyhne konaniu o uložení sankcie, avšak zároveň nastane stav, ktorý spočíva v zásahu do jeho majetkových práv. Správa z auditu má jednoznačne priamy zásah do postavenia sťažovateľa, nakoľko tento stav je nezvratný. Odmietnutím správnej žaloby správny súd

priznal auditnému zisteniu takú záväznosť, ktorú okrem správneho súdu, ako jedinej autority, nie je oprávnený preskúmať, resp. korigovať jej závery a účinky z toho vyplývajúce žiadny iný subjekt a zároveň ani všeobecné záväzné právne predpisy Slovenskej republiky a predpisy EÚ nezakladajú právomoc k náprave nesprávnych auditných zistení. Na Správu z auditu je potrebné nahliadať ako na akt, ktorý má konštitutívne účinky, nakoľko po doručení Správy z auditu a po neprijatí navrhovaných odporúčaní zo strany sťažovateľa už nedochádza k začatiu ďalšieho konania, ktorého výsledok by zakladal nové práva, či povinnosti voči kontrolovanému subjektu, ktorému tak vzniknú povinnosti nadväzujúce na výsledok auditu. Na podporu svojej argumentácie dal sťažovateľ do pozornosti uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 10Sžfk/29/2018 zo dňa 22.5.2019.

7. Žalovaný sa vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti pridržiaval svojej argumentácii obsiahnutej vo vyjadrení k žalobe zo dňa 3.3.2020. Zdôraznil, že k rozhodovaciemu procesu o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach sťažovateľa nedošlo, pretože vypracovanie Správy z vládneho auditu nie je rozhodovaním v správnom konaní, ale predstavuje určitú overovaciu, hodnotiacu, resp. odporúčaciu činnosť s deklaratórnymi účinkami. Výkon vládneho auditu podľa zákona o finančnej kontrole a audite nemožno stotožňovať so správnym konaním, ktorého záverom je vydanie konštitutívneho rozhodnutia tak, ako to prezentoval sťažovateľ, ale má preventívnu povahu. Správa z vládneho auditu navyše nemá status rozhodnutia podľa definície v zmysle § 3 ods. 1 písm. b) S.s.p. Výsledok vládneho auditu zachytený v dotknutej správe je iba v rovine navrhnutých odporúčaní, resp. opatrení a teda nemá vo vzťahu k sťažovateľovi autoritatívnu, donucovaciu povahu. Uvedené účinky pritom vyplývajú aj z ust. § 22 ods. 3 zákona o finančnej kontrole a audite, kde návrh čiastkovej správy z vládneho auditu obsahuje opis zistených nedostatkov spolu s návrhmi odporúčaní na nápravu zistených nedostatkov a na odstránenie príčin ich vzniku. Zdôraznil, že prevencia, odhaľovanie, zisťovanie a riešenie nezrovnalostí, prijímanie nápravných opatrení vo forme finančných opráv a vysporiadania finančných vzťahov a iných nápravných opatrení je zákonnou povinnosťou sťažovateľa vyplývajúcou z ust. § 37 ods. 1 zákona č. 292/2014 Z. z. o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktoré vyplýva z čl. 143 a nasl. Nariadenia európskeho parlamentu a rady (EÚ) č. 1303/2013 zo dňa 17. decembra 2013. Žalovaný sa taktiež stotožnil s názorom krajského súdu, že v žalobe sťažovateľa absentovala konkretizácia zásahu do jeho právneho postavenia, čo spôsobuje nepreskúmateľnosť podanej žaloby. Mal za to, že právny názor krajského súdu vyjadrený v napadnutom uznesení zodpovedá správnomu právnomu posúdeniu veci a je v súlade s predchádzajúcou rozhodovacou praxou. Krajský súd v súlade s § 7 písm. e) S.s.p. správne zhodnotil, že neboli splnené podmienky na preskúmanie Správy z vládneho auditu, nakoľko žaloba smeruje proti aktu verejnej správy, ktorý je predbežnej, procesnej alebo poriadkovej povahy a nemohol mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania. Právne postavenie sťažovateľa sa v dôsledku vydania Správy z vládneho auditu nemení. Žalovaný mal za to, že sťažovateľom uvádzané skutočnosti o vnímanej ujme na jeho subjektívnych právach nemajú reálny základ, sú nepodložené a nekonkrétne. Zdôraznil, že sťažovateľovi povinnosť prijať v určenej lehote opatrenia na nápravu nedostatkov a predložiť tieto prijaté opatrenia vyplývala priamo zo zákona, a to z ust. § 21 ods. 3 písm. d) a e) zákona o finančnej kontrole a audite. S poukazom na uvedené žiadal, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť podľa § 461 S.s.p. ako nedôvodnú zamietol.

8. Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 S.s.p.) preskúmal napadnuté uznesenie krajského súdu v rozsahu dôvodov uvedených v kasačnej sťažnosti (§ 440 ods. 1, 2 S.s.p.) a dospel k záveru, že podaná kasačná sťažnosť nie je dôvodná.

9. Predmetom konania o kasačnej sťažnosti bolo uznesenie krajského súdu č. k. 24S/289/2019-814 zo dňa 18. júna 2020, ktorým podľa § 98 ods. 1 písm. g) a s poukazom na § 7 písm. e) S.s.p. odmietol žalobu, ktorou sa sťažovateľ domáhal preskúmania zákonnosti Správy z vládneho auditu č. A963, reg. UVA-002364/2019-7 zo dňa 25.10.2019 s odôvodnením, že Správa nie je správnym aktom orgánu verejnej správy, ktorý by mal povahu rozhodnutia o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach sťažovateľa. Rovnako nejde o opatrenie orgánu verejnej správy, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti sťažovateľa priamo dotknuté. Nejedná sa teda o správny akt, ktorého vydanie by mohlo mať za následok ujmu na subjektívnych právach sťažovateľa v

zmysle § 7 písm. e) S.s.p.

10. Kasačný súd poukazuje na tú skutočnosť, že je povinnosťou všetkých orgánov štátnej moci svojou činnosťou naplňať legitímne očakávanú predstavu jednotlivca o právnom štáte, ktorého neoddeliteľnou súčasťou je aj právna istota, a s princípom právnej istoty v rozhodovacej činnosti súdov korešponduje zásada rozhodovania súdov v obdobných veciach rovnakým spôsobom.

11. Uvedená zásada je pre oblasť správneho súdnictva legislatívne zakotvená prostredníctvom § 464 ods. 1 S.s.p., podľa ktorého: „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.“

12. Na základe citovaného zákonného ustanovenia ku sťažnostným bodom sťažovateľa poukazuje senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky na odôvodnenie skôr vydaného rozhodnutia sp. zn. 10Sžfk/29/2018 zo dňa 22. mája 2019, s ktorým sa konajúci kasačný súd v celom rozsahu stotožňuje a v príslušnom rozsahu uvádza:

„Rozhodujúcim kritériom pre posúdenie prípustnosti súdneho preskúmania rozhodnutí orgánov verejnej správy, je teda vždy ich spôsobilosť zasiahnuť do práv, slobôd alebo záujmov subjektov, ktorým sú určené. Súdnemu preskúmaniu preto podliehajú aj také správne akty orgánov verejnej správy, ktoré nespĺňajú formálne náležitosti rozhodnutia, za predpokladu, že sa nimi právne záväzným spôsobom (bez možnosti nápravy prostredníctvom riadnych opravných prostriedkov) zakladajú, menia alebo rušia práva alebo povinnosti fyzických alebo právnických osôb alebo sa ich priamo dotýkajú.

Podľa § 7 SSP správne súdy nepreskúmajú

a) právoplatné rozhodnutia orgánov verejnej správy a opatrenia orgánov verejnej správy, ak účastník konania pred ich právoplatnosťou nevyčerpal všetky riadne opravné prostriedky, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis; povinnosť vyčerpať všetky riadne opravné prostriedky sa nevzťahuje na prokurátora a zainteresovanú verejnosť, ak táto nebola na podanie riadneho opravného prostriedku oprávnená,

b) správne akty orgánov verejnej správy, ktoré nemajú povahu rozhodnutia o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby, najmä rozhodnutia a opatrenia organizačnej povahy a rozhodnutia a opatrenia upravujúce vnútorné pomery orgánu, ktorý ich vydal, ak tento zákon neustanovuje inak,

c) všeobecne záväzné právne predpisy, ak tento zákon neustanovuje inak,

d) súkromnoprávne spory a iné súkromnoprávne veci, v ktorých je daná právomoc súdu v civilnom procese,

e) 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,

f) rozhodnutia orgánov verejnej správy a opatrenia orgánov verejnej správy, ktorých vydanie závisí výlučne od posúdenia zdravotného stavu osôb alebo technického stavu vecí, ak neznamenajú právnu prekážku výkonu povolania, zamestnania, podnikateľskej alebo inej hospodárskej činnosti; to neplatí na rozhodnutia a opatrenia v sociálnych veciach,

g) rozhodnutia orgánov verejnej správy a opatrenia orgánov verejnej správy o nepriznaní alebo odňatí odbornej spôsobilosti fyzickej osobe a právnickej osobe, ak neznamenajú právnu prekážku výkonu povolania alebo zamestnania,

h) rozhodnutia, opatrenia, rozkazy, nariadenia, príkazy a pokyny, personálne rozkazy a disciplinárne rozkazy orgánov verejnej správy, ktorých preskúmanie vylučuje osobitný predpis.

Podľa § 27 ods. 1 SSP pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo opatrenia orgánu verejnej správy správny súd na návrh žalobcu posúdi i zákonnosť skôr vydaného rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo opatrenia orgánu verejnej správy, z ktorého preskúmané rozhodnutie alebo opatrenie vychádza, ak bolo preň skôr vydané rozhodnutie alebo opatrenie záväzné a ak skôr vydané rozhodnutie alebo opatrenie nebolo samostatne možné preskúmať správnym súdom podľa § 6 ods. 2. Ak orgán verejnej správy, ktorý vydal skoršie rozhodnutie alebo opatrenie, nie je v konaní pred správnym súdom žalovaným, má postavenie účastníka konania podľa § 32 ods. 3 písm. c).

Podľa § 98 ods. 1 písm. g) SSP správny súd uznesením odmietne žalobu, ak je neprípustná. Kasačný súd sa stotožňuje s názorom krajského súdu, že v tomto konaní nebolo možné pristúpiť k preskúmaniu Správy z vládneho auditu č. 16100030-N-02 z 12. apríla 2016, pretože nie je v právomoci správneho súdu preskúmať správne akty orgánov verejnej správy, ktoré nemajú povahu rozhodnutia o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby.

Rozsah preskúmačej činnosti súdu v správnom súdnictve je vymedzený tak, že preskúmaniu podliehajú zásadne všetky rozhodnutia orgánov štátnej správy, ktorými sa rozhodlo o právach a povinnostiach fyzických alebo právnických osôb. Predmetom preskúmania musí byť právoplatné rozhodnutie ako výsledok určitého postupu správneho orgánu, a nie každý jednotlivý krok správneho orgánu, ktorý konečnému rozhodnutiu predchádza.

Ďalšou podmienkou je, že fyzická osoba alebo právnická osoba musí tvrdiť (procesne), že bola ukrátená na svojich právach, ktoré je nevyhnutné konkrétne pomenovať.

Vylúčenie postupu správnych orgánov, ktorým neboli priamo dotknuté práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby alebo právnickej osoby zo súdneho prieskumu súvisí s tým, že bez priamej spojitosti by došlo k neprimeranému rozšíreniu možnosti napádať postupy správnych orgánov v správnom súdnictve.

Správne súdnictvo je založené na princípe generálnej klauzuly, s výnimkou tých, ktoré zákon výslovne z prieskumu vylučuje. Rozsah právomoci pri preskúmaní správnych rozhodnutí je teda obmedzený negatívnou enumeráciou rozhodnutí, ktoré správne súdy nepreskúmajú. Rozhodnutia, ktoré správne súdy nepreskúmajú, sú vymedzené v ustanovení § 7 S.s.p. Predmetné ustanovenie v písmene a/ až h/ obsahuje taxatívny výpočet konkrétnych druhov rozhodnutí, ktoré sú vylúčené zo súdneho prieskumu.

Najvyšší súd sa v zmysle uvedeného stotožňuje s právnym názorom krajského súdu, že správa z vládneho auditu ako taká nepodlieha súdnemu prieskumu v správnom súdnictve, pretože sama o sebe nepredstavuje zásah do práv a právom chránených záujmov kontrolovaného subjektu. Predmetnú správu je možné považovať podľa názoru najvyššieho súdu za podkladové rozhodnutie v zmysle § 27 ods. 1 SSP.

Aj správa z vládneho auditu má za určitých okolností potenciál byť samostatne preskúmaná správnym súdom, resp. jej čiastkové závery, či opatrenia, avšak nevyhnutnou podmienkou je, aby tieto predstavovali relevantný zásah do právneho postavenia kontrolovaného subjektu spôsobom, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli orgánu zo strany orgánu verejnej správy porušené alebo priamo dotknuté. Sťažovateľ však na žiadny takýto konkrétny zásah do jeho práv nepoukázal. Vo svojej kasačnej sťažnosti len všeobecne tvrdil ujmu na svojich právach, pričom jeho argumentácia sa v podstate odvíjala v hypotetickej rovine o možnom budúcom zásahu do jeho práv. Uvedená argumentácia sťažovateľa nie je spôsobilá zvrátiť prijatý právny záver krajského súdu o nemožnosti súdneho prieskumu predmetnej správy z vládneho auditu. Až v prípade, ak príslušný správny orgán na základe uvedenej správy vyvodí z kontrolných zistení pre sťažovateľa sankčný postih, resp. iný negatívny nezvratný (právoplatný) zásah do jeho právneho postavenia, bude takéto rozhodnutie správneho orgánu, ako aj postup a podkladové rozhodnutia tomu predchádzajúce, preskúmateľný súdom, pretože až týmto rozhodnutím dôjde k reálnemu zásahu do práv a povinností sťažovateľa a až o tomto môže správny súd rozhodovať, či je zákonný alebo nie.

Pokiaľ sťažovateľ namietal, že krajský súd sa v súlade s ustanovením § 491 ods. 2 SSP nezaoberal otázkou, či v jeho prospech nie je aplikovanie ustanovení Občianskeho súdneho poriadku, najvyšší súd k tomu uvádza, že s ohľadom na dôvody odmietnutia žaloby bola právna úprava podmienok súdneho prieskumu v podstate rovnaká aj podľa ustanovení Občianskeho súdneho poriadku. Z konštrukcie druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku bolo zrejmé, že zákon požadoval vyčerpanie prípustných opravných prostriedkov a pripúšťal iba preskúmanie druhostupňových rozhodnutí

správnych orgánov, vylučoval zo súdneho prieskumu rozhodnutia správnych orgánov predbežnej povahy a procesné rozhodnutia týkajúce sa vedenia konania, tiež upravoval povinnosť súdu pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu posúdiť i zákonnosť prv urobeného správneho rozhodnutia, o ktoré sa preskúmané rozhodnutie opiera, ak bolo preň prv urobené rozhodnutie záväzné a ak nie je na jeho preskúmanie určený osobitný postup. Taktiež bolo pre súdny prieskum nevyhnutné, aby fyzická alebo právnická osoba tvrdila konkrétne ukrátenie na svojich právach rozhodnutím a postupom správneho orgánu. Nebolo preto v rozpore s ustanovením § 491 ods. 2 SSP, keď krajský súd posudzoval prípustnosť súdneho prieskumu podľa účinných ustanovení Správneho súdneho poriadku, nakoľko z pohľadu prejednávanej veci boli obsahovo podmienky stanovené totožne s predchádzajúcou právnou úpravou podľa ustanovení Občianskeho súdneho poriadku. Najvyšší súd zdôrazňuje, že sťažovateľ ani opak netvrdil a ničím ho nepreukazoval.

Sťažovateľ tiež nepreukázal rozpor so závermi uznesenia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. k. 5Sžf/31/2011 z 25. augusta 2011, v ktorom sa konštatuje, že protokol o výsledku kontroly sám o sebe nemá povahu rozhodnutia vydaného v správnom konaní a podliehajúceho súdnemu preskúmaniu, avšak súdny prieskum závisí od rozsahu uloženia povinností a ich účinkov do sféry kontrolovaného subjektu, pričom vo veci bolo rozhodujúce, že žalobcovi kontrolný orgán oznámil nemožnosť pripustenia do financovania projektu s kódom NFP22110120893 a umožnenia čerpania finančných prostriedkov zo štrukturálnych fondov Európskej únie, a odstúpenie od Zmluvy o NFP č. Z 2212000401, preto v uvedenej veci (5Sžf/31/2011) najvyšší súd konštatoval potenciálny zásah do práv a povinností žalobcu ako účastníka správneho konania. Ako vyplýva z vyššie uvedeného, v prejednávanej veci sťažovateľ netvrdil ani nepreukázal konkrétny negatívny zásah do jeho právneho postavenia, porovnateľný so zásahom vo veci prejednávanej pod sp. zn. 5Sžf/31/2011.

K námietke sťažovateľa, že krajský súd sťažovateľovi nedoručil vyjadrenie žalovaného k žalobe, najvyšší súd uvádza, že tento postup krajského súdu bol v súlade so zákonom, nakoľko z ustanovenia § 106 ods. 1 SSP vyplýva, že správny súd zašle žalobcovi vyjadrenie žalovaného k žalobe len v prípade, ak nerozhodne vo veci bez nariadenia pojednávania, k čomu práve v prejednávanej veci došlo a krajský súd vo veci pojednávanie nenariadil, nakoľko žalobu odmietal z dôvodu nespĺnenia podmienok konania.

Najvyšší súd Slovenskej republiky s poukazom na závery uvedené vyššie považoval námietky sťažovateľa vznesené v kasačnej sťažnosti za nedôvodné, a preto kasačnú sťažnosť podľa § 461 SSP zamietol.

13. V predmetnej veci sa kasačný súd nemal dôvod odchyliť od relevantnej právnej argumentácie (týkajúcej sa posúdenia otázky spôsobilosti súdneho prieskumu - Správy z vládneho auditu) prezentovanej kasačným súdom, keď z citovaného uznesenia kasačného súdu vyplýva, že správa z vládneho auditu sama o sebe nemá za následok zásah do práv a právom chránených záujmov kontrolovaného subjektu, je možné ju považovať za podkladové rozhodnutie v zmysle § 27 ods. 1 S.s.p. a preto nepodlieha súdnemu prieskumu v správnom súdnictve.

14. Kasačný súd preto zastáva názor, že až v prípade, ak príslušný správny orgán na základe Správy z vládneho auditu č. A963, reg. UVA-002364/2019-7 zo dňa 25.10.2019 vyvodí z kontrolných zistení sankčný postih, resp. iný negatívny nezvratný (právoplatný) zásah do právneho postavenia sťažovateľa, bude takéto rozhodnutie správneho orgánu, ako aj postup a podkladové rozhodnutia tomu predchádzajúce, preskúmateľný súdom, pretože až týmto rozhodnutím dôjde k reálnemu zásahu do práv a povinností sťažovateľa a až o tomto môže správny súd rozhodovať v súdnom preskúmanom konaní. Navyše aj z obsahu samotnej Správy z vládneho auditu vyplýva, že odporúčania uvedené v časti 4. Správy „Nedostatky a navrhované odporúčania“ nemožno kvalifikovať ako uloženie právnej povinnosti, ktorá by bola autoritatívne vynútiteľná. V tejto súvislosti je potrebné prisvedčiť aj argumentácii krajského súdu, opierajúcej sa o výklad ust. § 28 ods. 1 zákona č. 357/2015 Z. z., v zmysle ktorej orgán verejnej správy vykonávajúci audit, t. j. žalovaný je oprávnený uložiť sankciu - pokutu za nespĺnenie zákonom stanovených povinností uvedených v ust. § 21 ods. 3 tohto zákona, nie za nespĺnenie povinností uložených Správou z vládneho auditu, ktorá predstavuje podklad pre samostatne vedené správne konanie

o uložení pokuty za nesplnění zákonné povinnosti (v případě nesplnění povinnosti).

15. Kasačný súd pridržiavajúc sa vyššie uvedených záverov vyplývajúcich z jeho skoršej rozhodovacej činnosti (uznesenie sp. zn. 10Sžfk/29/2018 zo dňa 22. mája 2019) majúc za to, že ide o obdobnú vec, ktorá už bola predmetom konania o kasačnej sťažnosti dospel (po zistení, že sťažovateľ v kasačnej sťažnosti neuviedol žiadne také relevantné skutočnosti, ktorými by spochybnil vecnú správnosť napadnutého uznesenia krajského súdu) k záveru, že kasačnú sťažnosť je potrebné ako nedôvodnú podľa § 461 S.s.p. zamietnuť.

16. O náhrade trov kasačného konania Najvyšší súd Slovenskej republiky rozhodol podľa § 167 ods. 1 S.s.p. v spojení s § 467 ods. 1 S.s.p.. Žalobca v kasačnom konaní úspech nemal a žalovanému náhrada trov kasačného konania zo zákona prislúcha len výnimočne (§ 168 S.s.p.), preto žalobcovi ani žalovanému právo na náhradu trov kasačného konania nepriznal.

17. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho súdu SR jednohlasne (§ 147 ods. 2 S.s.p. v spojení s § 139 ods. 4 S.s.p.).

**Poučenie:**

Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.