

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 4Sžfk/43/2020
Identifikačné číslo spisu: 1017200622
Dátum vydania rozhodnutia: 01.03.2021
Meno a priezvisko: JUDr. Jana Zemková
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2021:1017200622.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu: Slovenská autobusová doprava Zvolen, akciová spoločnosť, so sídlom Balkán 53, Zvolen, IČO: 36 054 666, 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, IČO: 00 681 156, 2) Implementačná agentúra Ministerstva práce sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, Špitálska 6, Bratislava, o preskúmanie správy o zistenej nezrovnalosti č. N21500965/O04, a Žiadosti o vrátenie finančných prostriedkov č. 27110230532/Z04, obidve zo dňa 14. februára 2017, konajúc o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave zo dňa 1. februára 2018, č. k.: 1S/82/2017- 264, takto

rozhodol:

- I. Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť z a m i e t a.
- II. Účastníkom právo na náhradu trov kasačného konania n e p r i z n á v a .

Odôvodnenie

1.

1. Krajský súd v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) napadnutým uznesením odmietol žalobu podľa § 7 písm. b) v spojení s § 98 ods. 1 písm. g) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) o preskúmanie zákonnosti rozhodnutí žalovaného, a to Správy o zistenej nezrovnalosti č. N21500965/O04, a Žiadosti o vrátenie finančných prostriedkov č. 27110230532/Z04, vo výške 35.267,36 eur, obidve zo dňa 14. februára 2017.

2. Krajský súd v odôvodnení uznesenia uviedol, že v prejednávanej veci Úrad pre verejné obstarávanie (ďalej len „ÚVO“) vykonal u žalobcu opätovnú administratívnu kontrolu postupov verejného obstarávania pri predmete zákazky: „Vzdelávanie ako nástroj zvyšovania zručností zamestnancov SAD Zvolen, a. s., ktorej výsledkom bol Protokol č. 13019-7000/2014-OK/4, prerokovaný so žalobcom 10. júna 2015. Následne bol vypracovaný záznam z administratívnej kontroly VO č. 2 zo dňa 29. novembra 2016, ku ktorému sa žalobca vyjadril listom doručeným žalovanému 2) dňa 15. decembra 2016.

Žalovaný 2) listom, č. z: 2017/1623, potvrdil finančnú korekciu vo výške 10%, správa č. N21500965/O04 a žiadosť

č. 27110230532/Z04/01, boli následne aktualizované, obidve 14. februára 2017. Podľa záverov správy o zistenej nezrovnalosti bol porušený § 9 ods. 4 zákona č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní (ďalej len „zákon o verejnom obstarávaní“), a to princíp nediskriminácie, transparentnosti a efektívnosti, prijímateľ totiž spojil rôzne druhy vzdelávania a neumožnil podať variantné riešenia ani predložiť ponuky, iba na niektoré moduly, obmedziac tým hospodársku súťaž. Taktiež bol porušený § 33 ods. 1 v nadväznosti na § 99 ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní, pretože prijímateľ podmienky účasti týkajúce sa technickej a odbornej spôsobilosti vyhodnotil v rozpore s výzvou. Následne žalovaný 2) zaslal žalobcovi list: Aktualizovaná Správa o zistenej nezrovnalosti č. N21500965/O04 a žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov č. 27110230410/Z04, projekt: Vzdelávanie ako nástroj zvyšovania zručností zamestnancov spoločnosti, kód: ITMS : 27110230532 - zaslanie.

3. Krajský súd napadnuté uznesenie odôvodnil podľa § 6 ods. 1, § 7 písm. b), písm. e), § 98 ods. 1 písm. g), § 177 ods. 1 SSP, § 14 ods. 18, § 27a ods.1, ods.2, ods. 3 zákona č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva (ďalej len „zákon č. 528/2008 Z. z.“ alebo „zákon o pomoci“). Zdôraznil, že pokiaľ na základe podnetu podľa osobitného predpisu bola právoplatným rozhodnutím uložená pokuta za porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania alebo bolo zistené porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania zachytené v protokole, ktoré malo alebo mohlo mať vplyv na výsledok verejného obstarávania, za ktoré sa neukladá pokuta podľa § 27a ods. 3 písm. a) zák. č. 528/2008 Z. z. a riadiaci orgán nepostupoval podľa § 27a ods. 1 až 3 tohto zákona, môže riadiaci orgán vyzvať prijímateľa na vrátenie poskytnutého príspevku alebo jeho časti na predmet zákazky. Ak prijímateľ poskytnutý príspevok alebo jeho časť nevráti na základe výzvy podľa § 27a ods. 4 zák. č. 528/2008 Z. z., riadiaci orgán rozhodne o vrátení jeden a pol násobku sumy uvedenej vo výzve podľa ods. 4, najviac však 100% poskytnutého príspevku alebo jeho časti na predmet zákazky.

4. Krajský súd ďalej vyslovil názor, že administratívnu kontrolu spätného overovania výdavkov po uzavretí Zmluvy nemožno považovať za rozhodovací proces vo verejnej správe a výsledné materiály z vykonanej kontroly za rozhodnutia vydané v takomto konaní, keďže kontrolou sa zisťuje len súlad postupu kontrolovaného a súlad oprávnenosti použitia výdavkov so Zmluvou. Právny vzťah medzi žalobcom a žalovaným 1), ktorý ako riadiaci orgán delegoval svoje právomoci pre realizáciu Operačného programu Zamestnanosť a sociálna inklúzia na žalovaného 2), sa spravuje Zmluvou o poskytnutí nenávratného finančného príspevku zo dňa 21. júna 2010 (ďalej len „Zmluva o poskytnutí NFP“). Zmluvné strany zmluvy majú rovné postavenie, úkony jednej zo zmluvných strán [žalovaného 2)] pri uplatňovaní zmluvných oprávnení voči druhej zmluvnej strane (žalobcovi) nie sú za rozhodnutiami či opatreniami verejnej správy, ktoré by mal správny súd právomoc preskúmať na základe žaloby zmluvnej strany, ktorej sú určené. Zdôraznil argumentáciu žalovaných 1) a 2), podľa ktorých Správa a Žiadosť nemajú povahu rozhodnutí o právach a povinnostiach žalobcu, sú len úkonmi súkromnoprávnej povahy, vyplývajúcimi zo Zmluvy o poskytnutí NFP, ktoré správny súd nie je oprávnený skúmať.

5. Okrem Zmluvy o poskytnutí NFP, práva a povinnosti poskytovateľa i prijímateľa NFP upravuje zák. č. 528/2008 Z. z. určujúci tiež postup riadiaceho orgánu pri porušení pravidiel a postupov verejného obstarávania zo strany prijímateľa príspevku (§ 27a). Žalovaný 1) ako riadiaci orgán pri uplatňovaní právomocí zverejnených zákonom č. 528/2008 Z. z. v prípade zistenia porušenia pravidiel a postupov VO vystupuje vo vzťahu k prijímateľovi príspevku v pozícii orgánu verejnej správy, je voči nemu vo vrchnostenskom postavení a na základe zákona je oprávnený rozhodovať o jeho právach a povinnostiach. V situácii, kedy riadiaci orgán z protokolu ÚVO zistí, že prijímateľ príspevku pri zadávaní zákazky v rámci realizácie projektu porušil zákonom ustanovené pravidlá a postupy verejného obstarávania, ktoré porušenie mohlo mať vplyv na VO rieši § 27a spôsobom, že riadiaci orgán môže prijímateľa vyzvať na vrátenie poskytnutého príspevku alebo jeho časti na predmet zákazky. Na vôli prijímateľa je či žiadosť (výzvu) rešpektuje a príspevok vráti v rozsahu uplatnenej korekcie, v tomto štádiu riešenia finančnej nezrovnalosti sa však na postup riadiaceho orgánu nevzťahuje zák. č. 71/1967 Zb. Správny poriadok (ďalej len „Správny

poriadok“) a výzva na vrátenie poskytnutého príspevku alebo jeho časti nemusí mať formu a náležitosti rozhodnutia podľa § 47 Správneho poriadku. Až v prípade, ak prijímateľ výzve nevyhoví, domnievajú sa, že pri postupe zadávania zákazky zákon neporušil, riadiaci orgán vydá v konaní podľa Správneho poriadku rozhodnutie, ktorým prijímateľa zaviazá vrátiť 1,5 násobok sumy, uvedenej vo výzve, najviac 100 % poskytnutého príspevku alebo jeho časti na predmet zákazky (§ 27a ods. 5 zák. č. 528/2008 Z. z.).

6. Krajský súd zaujal názor, že Správu a Žiadosť je podľa ich obsahu nutné považovať za postup podľa § 27a ods. 4 zák. č. 528/2008 Z. z. ako výzvu na dobrovoľné vrátenie časti poskytnutého príspevku. Ide o opatrenie orgánu verejnej správy, ktoré samo o sebe nemá za následok založenie, zmenu, zrušenie a alebo deklaráciu práv, právom chránených záujmov alebo povinností žalobcu a ani sa ich priamo nedotýka. Takéto forma riešenia finančných nezrovnalostí slúži na mimosúdne vyrovnanie a vytvára žalobcovi ako prijímateľovi príspevku priestor na vyjednávanie, prípadne na dohodu o splátkach. Správa i žiadosť sú len opatreniami predbežnej povahy, ktoré nemôžu mať za následok ujmu na subjektívnych právach žalobcu, pretože právne postavenie žalobcu sa v ich dôsledku nemení. Nie sú konečnými autoritatívnymi rozhodnutiami správneho orgánu o právach a povinnostiach žalobcu v súvislosti so zisteným porušením pravidiel a postupov VO a vysporiadaním finančných vzťahov, preto je ich súdne preskúmanie na základe podanej správnej žaloby neprípustné. Rozhodnutím podľa § 27a ods. 5 zák. č. 528/2008 Z. z. dôjde k autoritatívnemu zásahu do právnej sféry žalobcu, t. j. k uloženiu povinnosti žalobcovi, proti ktorému môže podať opravný prostriedok a podrobiť rozhodnutie súdnemu prieskumu správny súdom.

7. Pred meritórnym prieskumom prejednávanej veci krajský súd skúmal, či je v danom prípade daná právomoc súdu na konanie a rozhodovanie vo veci.

2.

8. Proti tomuto uzneseniu podal žalobca (kasačný sťažovateľ) v zákonom ustanovenej lehote kasačnú sťažnosť z dôvodov podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP, v ktorej navrhol, aby kasačný súd zrušil napadnuté uznesenie krajského súdu podľa § 462 ods. 1 SSP a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

9. Nesprávne právne posúdenie veci podľa kasačného sťažovateľa spočívalo v tom, že krajský súd odôvodnil rozhodnutiam názorom, podľa ktorého žiadne z napadnutých rozhodnutí nemožno považovať za napadnuteľné v správnom súdnictve, tieto akty nie sú rozhodnutiami správneho orgánu a Správa o zistenej nezrovnalosti je rozhodnutím predbežnej povahy. Podľa kasačného sťažovateľa napadnuté rozhodnutia je možné považovať za rozhodnutia preskúmateľné v správnom súdnictve, postupom žalovaného ako správneho orgánu bol kasačný sťažovateľ z dôvodu nezákonného postupu ukrátený na subjektívnych právach, rozhodnutia zasahujú do práv a povinností a zásah spočíva v konštatácii porušení ustanovení zákona o verejnom obstarávaní v zrealizovanom projekte. Rozhodnutie správneho orgánu, ktorého zákonnosť preskúmaval krajský súd nepatrí k rozhodnutiam podľa § 7 ods. a) až h) SSP, správny súd je preto povinný sa rozhodnutím zaoberať. Z predmetných rozhodnutí žalovaného, ako aj jeho postupu vyplýva, že ide o autoritatívny zásah či rozhodnutia, ktoré kasačný sťažovateľ nemôže ovplyvniť, nie je v rovnocennom postavení so správnym orgánom, pričom rozhodnutia žalovaného autoritatívne konštatujú porušenie povinností zo strany žalobcu. Poukázal na uznesenie najvyššieho súdu z 25. augusta 2011, sp. zn. 5 Sžf/31/2011, podľa ktorého sa za spôsobilý predmet súdneho prieskumu považujú aj povolenia a listy s charakterom rozhodnutia, vydané príslušným orgánom verejnej správy ako právno - aplikačné akty správnych orgánov uvedené v § 3 ods. 7 správneho poriadku.

10. Kasačný sťažovateľ ďalej zdôraznil princíp právneho štátu, obsahom ktorého je vytvorenie právnej istoty, že sa na určitú právne relevantnú otázku pri opakovaní v rovnakých podmienkach dáva rovnaká odpoveď (I. ÚS 87/93, PL. ÚS 16/95 a II. ÚS 80/99, III. ÚS 356/06). Diametrálne odlišná rozhodovacia činnosť všeobecného súdu o tej istej právnej otázke za rovnakej alebo analogickej skutkovej situácie, pokiaľ túto nemožno objektívne a rozumne odôvodniť, je ústavne neudržateľná (IV. ÚS 209/2010, m. m. PL. ÚS 6/04). Faktom podľa kasačného sťažovateľa

je, že riadiaci orgán proces verejného obstarávania odsúhlasil, žalobca tak nemôže byť postihovaný za údajné porušenie zákona o verejnom obstarávaní, postupoval totiž v zmysle schválenia riadiacim orgánom. Jednotlivé orgány štátnej správy nekonajú súladne, pretože jeden štátny orgán proces verejného obstarávania odsúhlasí a druhý štátny orgán kasačného sťažovateľa postihuje za postup v procese verejného obstarávania. Postup štátnych orgánov nemôže byť kasačnému sťažovateľovi na škodu, pričom vytvára stav právnej neistoty, je v rozpore s princípom právneho štátu a výsledkom svojvôle štátnych orgánov. S poukazom na citovanú judikatúru považoval za nepochybný názor, že napadnuté rozhodnutia podliehajú prieskumu v správnom súdnictve.

3.

11. Žalovaný 2) vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti skonštatoval, že svoju činnosť vykonáva v rámci právomocí, zverených Zmluvou o vykonávaní častí úloh riadiaceho orgánu sprostredkovateľským orgánom v znení Dodatku č. 1 k Zmluve o vykonávaní častí úloh riadiaceho orgánu sprostredkovateľským orgánom zo dňa 11. novembra 2015.

12. Žalovaný 1) sa s odôvodnením napadnutého uznesenia stotožnil, kasačnú sťažnosť preto považoval za nedôvodnú, a preto najvyššiemu súdu navrhol kasačnú sťažnosť zamietnuť a napadnuté uznesenie potvrdiť. Správa o zistenej nezrovnalosti a Žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov nie sú rozhodnutiami správnych orgánov a neboli vydané v správnom konaní, žalovaný 1) totiž nekonal ako správny orgán. Správa neobsahuje autoritatívny výrok zakladajúci, meniaci alebo zrušujúci oprávnenia a povinnosti, správou nebola ako prijímateľovi uložená žiadna povinnosť ani sankcia, vyhotovená bola v súlade s § 26 zák. č. 528/2008 Z. z. a informuje subjekty o zistení nezrovnalosti žalovaným 1) v rámci kontroly, výške nezrovnalosti, konkretizuje porušené všeobecne záväzné právne predpisy a má len informačný a evidenčný charakter, prijímateľovi totiž neukladá povinnosť vrátiť finančný príspevok alebo sankciu. Žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov žalovaný 1) vydal na základe Zmluvy o poskytnutí NFP č. Z27110230410, uzavretej 21. júna 2010. V prípade porušenia podmienky Zmluvy prijímateľom v zmysle čl. 10 ods. 1 písm. d) Všeobecných zmluvných podmienok poskytovateľovi vzniká nárok na vrátenie finančných prostriedkov, žiadosťou tak uplatnil právo vyplývajúce zo Zmluvy, nekonal však v postavení správneho orgánu a nezačal správne konanie, ukončené vydaním rozhodnutia a uložením vynútitelnej povinnosti žalobcovi.

13. Podľa názoru žalovaného 1) ustanovenia § 12 ods. 1 a § 15 ods. 1 zákona č. 528/2008 Z. z. špecifikujú vzájomné postavenie a vzťah žalobcu ako prijímateľa a žalovaného 1) ako poskytovateľa pri poskytnutí NFP spôsobom, že uzavretím Zmluvy o poskytnutí NFP medzi účastníkmi vznikol súkromnoprávny, konkrétne obchodnoprávny záväzkový vzťah. Zmluvou tak nevznikol vzťah, na základe ktorého by mohlo dôjsť k správne konaniu v zmysle § 1 ods. 1 zák. č. 71/1967 Zb. Subjektom oprávneným

vo vzťahu k žalobcovi ako prijímateľovi NFP, začať správne konanie bola príslušná správa finančnej kontroly, a to na základe Správy o zistení nezrovnalosti vydanéj v zmysle § 15 zákona o pomoci. Zistenie a oznámenie nezrovnalosti sú štvrtou a piatou fázou procesu vývoja nezrovnalosti a správne konanie, za predpokladu potvrdenia existencie nezrovnalosti, s následným vydaním autoritatívneho rozhodnutia, ktoré môže zasiahnuť do sféry žalobcu, nasledujú v poradí až po týchto fázach. Fázy vývoja nezrovnalosti sú obsiahnuté v čl. 4 Usmernenia č. 16/2008 - U k nezrovnalostiam v rámci finančného riadenia štrukturálnych fondov, Kohézneho fondu a Európskeho fondu pre rybné hospodárstvo zo dňa 28. marca 2011, bližšie upravujúceho riešenie nezrovnalosti, záväzné pre žalovaného 1) a tiež správu finančnej kontroly, a to: 1) vznik nezrovnalosti, 2) prvá informácia i nezrovnalosti, 3) zistenie nezrovnalosti, 4) oznámenie nezrovnalosti, 5) riešenie nezrovnalosti, 6) správne konanie, 7) vymáhanie nezrovnalosti, 8) finančné vysporiadanie v SR, 9) finančné vysporiadanie s EK a napokon 10) ukončenie pomoci EÚ. Až v prípade nevrátenia finančných prostriedkov v zmysle Žiadosti žalovaný 1) podľa čl. 10 ods. 1 písm. d) Všeobecných zmluvných podmienok podá podnet na príslušnú správu finančnej kontroly, ktorá môže ohľadom spornej pohľadávky začať správne konanie, v ktorom sa žalobca ako účastník správneho konania bude oprávnený vyjadriť, navrhovať dôkazy a ich doplnenie. Žalovaný 1) tak nie je subjektom oprávneným začať správne konanie voči kasačnému sťažovateľovi.

14. Napokon žalovaný 1) zdôraznil, že v prípade porušenia Zmluvy zo strany prijímateľa postupuje v súlade s podmienkami dohodnutými v Zmluve a vo Všeobecne záväzných podmienkach k Zmluve, nemá teda oprávnenie postupovať ako správny orgán, ale vystupuje v pozícii zmluvnej strany. Záverom stanoviska vyslovil názor, že aj keby druhostupňový súd pri rozhodovaní o kasačnej sťažnosti dospel k záveru, že v prípade Správy a Žiadosti ide o rozhodnutia správneho orgánu vydané v správnom konaní, súdnemu prieskumu týchto rozhodnutí bránia § 7 písm. h) SSP v spojení s § 14 ods. 18 zákona o pomoci, výslovne stanovujúce, že „rozhodnutia vydané v konaní podľa tejto časti zákona nie sú preskúmateľné správnym súdom.“

4.

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

16. Najvyšší súd z predloženého spisového materiálu krajského súdu zistil, že žalobca sa žalobou podanou na krajskom súde dňa 24.04.2017 domáhal preskúmania zákonnosti Správy o zistenej nezrovnalosti č. N21500965/O04 a Žiadosti o vrátenie finančných prostriedkov č. 27110230532/Z04, obidve zo dňa 16.02.2017, týkajúcich Zmluvy o poskytnutí NFP zo dňa 21.06.2010, za účelom realizácie projektu s názvom: „Vzdelávanie ako nástroj zvyšovania zručností zamestnancov SAD Zvolen, a. s.“, ITMS 27110230532. Z dôvodu opätovnej administratívnej kontroly vykonanej ÚVO u žalobcu bolo zistenie nezrovnalosti, prerokovanej v rámci protokolu č. 13019-7000/2014-OK/4. Žalovaný 2) listom č. 2017/1623 potvrdil finančnú korekciu vo výške 10%, v nadväznosti na to boli 14.februára 2017 vydané aktualizovaná Správa o nezrovnalosti č. N21500965/O04 a Žiadosť č. 27110230532/Z04/01.

17. Predmetom kasačného konania bolo preskúmanie uznesenia Krajského súdu v Bratislave, č. k.: 1S/82/2017-624 zo dňa 01. februára 2018 ako aj konania, ktoré mu predchádzalo. Kľúčovou otázkou sa pre kasačný súd stalo právne posúdenie možnosti súdneho prieskumu aktualizácie Správy o zistenej nezrovnalosti č. N21500965/O04 a Žiadosti o vrátenie finančných prostriedkov č. 27110230532/Z04 zo dňa 14. februára 2017, ktoré krajský súd zhodne so žalovanými 1) a 2) považoval za nepreskúmateľné v správnom súdnictve.

18. Podľa § 2 ods. 1 SSP, v správnom súdnictve poskytuje správny súd ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

19. Podľa § 2 ods. 2 SSP, každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa môže za podmienok ustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde.

20. Podľa § 6 ods. 1 SSP, správne sudy v správnom súdnictve preskúmajú na základe žalôb zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej správy a iných zásahov orgánov verejnej správy, poskytujú ochranu pred nečinnosťou orgánov verejnej správy a rozhodujú v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

21. Podľa § 7 písm. h) SSP, správne sudy nepreskúmajú rozhodnutia, opatrenia, rozkazy, nariadenia, príkazy a pokyny, personálne rozkazy a disciplinárne rozkazy orgánov verejnej správy, ktorých preskúmanie vylučuje osobitný predpis.

22. Podľa § 14 ods. 18 zákona č. 528/2008 Z. z., rozhodnutia vydané v konaní podľa tejto časti zákona nie sú preskúmateľné správnym súdom.

23. Podľa § 454 SSP na rozhodnutie kasačného súdu je rozhodujúci stav v čase právoplatnosti napadnutého rozhodnutia krajského súdu.

24. Podľa § 461 SSP kasačný súd zamietne kasačnú sťažnosť, ak po preskúmaní zistí, že nie je dôvodná.

25. S poukazom na obsah kasačnej sťažnosti žalobcu, považoval kasačný súd za potrebné sa v prvom rade vyjadriť k sťažnostnému bodu, v ktorom žalobca namietal porušenie ústavného princípu právnej istoty a predvídateľnosti súdnych rozhodnutí. K uplatnenej námietke kasačný súd uvádza, že vo svojej rozhodovacej činnosti už v minulosti riešil otázku právomoci správneho súdu vykonať súdny prieskum napadnutých správnych aktov (správy o zistenej nezrovnalosti a žiadosti o vrátenie finančných prostriedkov 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 uvedených správnych aktov (sp. zn. 5Sžf/26/2014 zo dňa 28.04.2016), ktoré je však výnimkou z ustálenej rozhodovacej praxe najvyššieho súdu.

26. Kasačný súd zdôrazňuje, že v aktuálnej rozhodovacej činnosti najvyššieho súdu sa nevyskytujú názory, nezohodujúce sa s právnymi závermi vyslovenými k tejto otázke v uznesení zo dňa 08. 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 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.“

27. Na tieto právne závery nadviazal najvyšší súd v uznesení sp. zn. 1Sžf/87/2015, zo dňa 14. februára 2017, konštatujúc za podobných skutkových a právnych nasledovné: „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.“

28. Kasačnému súdu je známa aktuálna rozhodovacia činnosť ústavného súdu vo veciach ústavných sťažností sťažovateľov, v ktorých ako prijímatelia nenávratného finančného príspevku podľa zákona č. 528/2008 Z. z. namietali porušenie základných práv podľa čl. 20 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 36 ods. 1 a 2 Listiny základných práv a slobôd, ako aj práv podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd uzneseniami rôznych senátov Najvyššieho súdu Slovenskej republiky o zamietnutí kasačných sťažností proti rozhodnutiam Krajského súdu v Bratislave o odmietnutí žalôb o preskúmanie správ o zistených nezrovnalostiach (príp. protokolu o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní) z dôvodu ich neprípustnosti.

29. Uzneseniami Ústavného súdu Slovenskej republiky (napr. III. ÚS 33/2018 zo dňa 30. januára 2018, IV. ÚS 200/2018 zo dňa 8. marca 2018, IV. ÚS 267/2018 zo dňa 19. apríla 2018, IV. ÚS 395/2018 zo dňa 21. júna 2018, IV. ÚS 439/2018 zo dňa 1. augusta 2018, I. ÚS 276/2018 zo dňa 15. augusta 2018, II. ÚS 395/2018 zo dňa 5. septembra 2018, II. ÚS 459/2018 zo dňa 26. septembra 2018, III. ÚS 408/2018 zo dňa 13. novembra 2018, II. ÚS 568/2018 zo dňa 06. decembra 2018, IV. ÚS 45/2019 zo dňa 24. januára 2019, IV. ÚS 52/2019 zo dňa 31. januára 2019, III. ÚS 46/20149 a III. ÚS 48/2019 zo dňa 05. februára 2019) Ústavný súd Slovenskej republiky sťažnosti, v ktorých sťažovatelia namietali porušenie základných práv procesnej i hmotnej povahy uzneseniami Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, odmietol z dôvodu ich zjavnej neopodstatnenosti.

30. Kasačný súd sa v celom rozsahu stotožňuje s právnymi názormi Najvyššieho súdu Slovenskej

republiky v obdobných veciach a s uzneseniami Ústavného súdu Slovenskej republiky, vydanými na základe ústavných sťažností proti rozhodnutiam najvyššieho súdu, pričom poukazuje na nutnosť dodržiavania zásady právnej istoty (čl. 1 ods. 1 veta prvá Ústavy Slovenskej republiky). Z uvedených dôvodov kasačný súd vyhodnotil námietku žalobcu, že krajský súd vydaním napadnutého uznesenia porušil zákon tým, že sa odklonil od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu, za nedôvodnú.

31. V súvislosti s námietkou žalobcu, týkajúcou sa nesprávneho právneho posúdenia veci krajským súdom (dôvod podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP), konkrétne nesprávneho výkladu § 14 ods. 18 zákona č. 528/2008 Z. z., a s tým súvisiacim nezákonným odmietnutím žaloby v zmysle § 98 písm. g) SSP v spojení s § 7 písm. b) SSP, kasačný súd upriamuje pozornosť kasačného sťažovateľa na uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp.zn. IV. ÚS 439/2018-10 zo dňa 01. augusta 2018, z odôvodnenia ktorého cituje:

„41.1 Ústavný súd zároveň poukazuje na § 14 ods. 18 zákona č. 528/2008 Z. z., na ktorý odkazuje aj najvyšší súd vo svojom napadnutom uznesení a podľa ktorého rozhodnutia vydané v konaní podľa tejto časti zákona (druhá časť zákona č. 528/2008 Z. z., do ktorej spadá aj § 27a, na základe ktorého bola vypracovaná správa a žiadosť, pozn.) nie sú preskúmateľné správnym súdom [v zákone odkaz na § 7 písm. h) Správneho súdneho poriadku, podľa ktorého správne súdy nepreskúmajú rozhodnutia, opatrenia, rozkazy, nariadenia, príkazy a pokyny, personálne rozkazy a disciplinárne rozkazy orgánov verejnej správy, ktorých preskúmanie vylučuje osobitný predpis].

41.2 Uvedené znenie zákona priamo vylučuje preskúmateľnosť rozhodnutí vydaných podľa druhej časti zákona č. 528/2008 Z. z. správnym súdom, a teda predstavuje zákonný rámec na vyslovenie právneho názoru vyjadreného najvyšším súdom v jeho napadnutom uznesení, v zmysle ktorého správne akty - predmetná správa a žiadosť - nie sú preskúmateľné súdom v rámci správneho súdnictva.

42. Ústavný súd preskúmal napadnuté uznesenie najvyššieho súdu, pričom nezistil žiadnu skutočnosť, ktorá by signalizovala svojvoľný postup najvyššieho súdu nemajúci oporu v zákone, v nadväznosti na čo konštatuje, že je ústavne udržateľný záver najvyššieho súdu, podľa ktorého žiadosť a správa nie sú takými individuálnymi správnymi aktmi, ktoré by bolo možné podrobiť súdnemu prieskumu v rámci správneho súdnictva, a preto pokiaľ bola na uvedenom základe kasačná sťažnosť smerujúca proti napadnutému uzneseniu krajského súdu zamietnutá napadnutým uznesením najvyššieho súdu, nie je možné napadnuté uznesenie najvyššieho súdu považovať za rozhodnutie, ktoré by spočívalo na arbitrárnom, svojvoľnom a zjavne neudržateľnom a neospravedliteľnom výklade práva, a teda za rozhodnutie, ktorým boli porušené sťažovateľom označené práva. V tejto súvislosti odkazuje ústavný súd na identické závery, ktoré vyslovil v obdobných veciach (napr. III. ÚS 33/2018, IV. ÚS. 267/2018)“.

32. Kasačný súd, poukazujúc na ustálenú rozhodovaciu činnosť najvyššieho a ústavného súdu a pripomína, že správu o zistenej nezrovnalosti a žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov (v prejedávanej veci aktualizácie správy a žiadosti) nemožno považovať za spôsobilý predmet súdneho prieskumu správnym súdom, pretože ich preskúmateľnosť vylučuje osobitný predpis (zákon č. 528/2008 Z. z. v § 14 ods. 18) a ako také nepredstavujú zásah do práv a právom chránených záujmov žalobcu. Nejde o právoplatné správne rozhodnutia o vrátení finančných prostriedkov podľa § 27a ods. 5 zákona č. 528/2008 Z. z.

Ak žalobca na základe podanej žiadosti nevráti poskytnuté finančné prostriedky, správou finančnej kontroly bude následne začaté správne konanie, výsledkom ktorého bude rozhodnutie o uložení povinnosti vrátiť finančné prostriedky, materiálne vykonateľné, po vyčerpaní opravného prostriedku podliehajúce súdnemu prieskumu správnym súdom. Konštatované platí tiež vo vzťahu k prípadnej povinnosti vrátiť jeden a pol násobok sumy uvedenej vo výzve.

33. Záverom kasačný súd opakovane poukazuje na uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1Sžf/87/2015 zo dňa 14. februára 2017, na podklade ktorého prijalo Správne kolégium najvyššieho súdu nasledovnú právnu vetu judikovaného rozhodnutia k nastolenej právnej otázke: „V

prípade, že 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 Európskej únie v znení neskorších prepisov, 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.“ (R 57/2018).

34. Najvyšší súd Slovenskej republiky s poukazom na vyššie uvedené závery považuje rozhodnutie krajského súdu o odmietnutí žaloby kasačného sťažovateľa o preskúmanie správ o zistenej nezrovnalosti a žiadosti o vrátenie finančných prostriedkov ako neprípustnej podľa § 98 písm. g) SSP v spojení s § 7 písm. h) SSP za vecne správne, vydané v súlade s aktuálnou rozhodovacou činnosťou Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a Ústavného súdu Slovenskej republiky.

35. Kasačný súd dospel k záveru, že kasačná sťažnosť neobsahuje žiadne právne relevantné námietky, ktoré by mohli ovplyvniť vecnú správnosť napadnutého uznesenia krajského súdu a preto kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú podľa § 461 SSP zamietol.

7.

36. O náhrade trov kasačného konania rozhodol kasačný súd tak, že v konaní neúspešnému žalobcovi, ich náhradu nepriznal (§ 467 ods. 1 SSP a analogicky podľa § 167 ods. 1 SSP), a zároveň ich nepriznal ani žalovaným 1) a 2), pretože to nemožno spravodlivo požadovať (§ 467 ods. 1 SSP a analogicky podľa § 168 SSP).

37. Toto rozhodnutie prijal senát kasačného súdu jednomyseľne (§ 147 ods. 2 v spojení s § 139 ods. 4 SSP).

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu n i e j e prípustný opravný prostriedok.