

Súd: Najvyšší súd SR  
Spisová značka: 1Sžfk/48/2017  
Identifikačné číslo spisu: 1016201117  
Dátum vydania rozhodnutia: 23.08.2017  
Meno a priezvisko: JUDr., Ing. Miroslav Gavalec  
Funkcia: sudca  
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2017:1016201117.1

## UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako kasačný súd v právnej veci sťažovateľky (pôv. žalobcu): Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, IČO: 00 397 563, s adresou Národná č. 12, 974 01 Banská Bystrica, zast.: Advokátska kancelária JUDr. Tomáš Suchý, spol. s r.o., IČO: 47 234 148, advokátskym spoločenstvom so sídlom Horná č. 13, 974 01 Banská Bystrica, proti žalovaným: 1/ Výskumná agentúra, IČO: 31 819 494, s adresou Hanulova č. 5/B, 841 01 Bratislava, a 2/ Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky, IČO: 00 164 381, so sídlom Stromová č. 1, 813 30 Bratislava, vo veci všeobecnej správnej žaloby, o kasačnej sťažnosti proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave zo dňa 25. januára 2017 č.k. 2S/137/2016-72, takto

### rozhodol:

I. Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č.k. 2S/137/2016-72 zo dňa 25. januára 2017 z a m i e t a .

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

### Odôvodnenie

I.

Konanie na správnom orgáne

1. Prostredníctvom úradného listu s priloženou Správou o zistenej nezrovnalosti ako aj Žiadosťou o vrátenie finančných prostriedkov, obidva dokumenty z rovnakého dátumu 07.03.2016 (ďalej na účely uznesenia len „preskúmaný úradný list“ - č.l. 7, č.l. 8 a č.l. 12) žalovaný 1/ [kasačný súd akceptuje poradie žalovaných založené v záhlaví napadnutého uznesenia správneho súdu, hoci žalobkyňa určila opačné poradie] oznámil žalobkyni, že je povinná vrátiť tam vyčíslené finančné prostriedky (uloženie finančnej korekcie) poskytnuté tak z prostriedkov Európskej únie ako aj štátneho rozpočtu Slovenskej republiky so splatnosťou uvedenej sumy do 27.04.2016.

2. Porušené predpisy pri verejnom obstarávaní projektu s označením „Budovanie infraštruktúry a modernizácia IKT na UMB v B. Bystrici za účelom zlepšenia podmienok vzdelávacieho procesu“ na

úrovni EÚ ako aj Slovenskej republiky sú podľa žalovaného 1/ nasledujúce:

- nedostatočné vykonanie prvostupňovej kontroly verejného obstarávania, nedodržanie čl. 60 písm. b) nariadenia Rady (ES) č. 1083/2006, a ďalej
- porušenie zákona č. 136/2001 Z.z. o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov,
- porušenie § 9 ods. 2 zákona č. 25/2006 Z.z. o verejnom obstarávaní (ďalej na účely uznesenia len „zák. č. 25/2006 Z.z.“).

## II.

Konanie na správnom súde

### A)

3. Proti tomuto úradnému listu podala žalobkyňa prostredníctvom právneho zástupcu žalobu z 20.06.2016 na Krajský súd v Bratislave.

4. Po opise skutkového stavu žalobkyňa brojila s poukazom na citované ustanovenia ústavy Slovenskej republiky, Občianskeho súdneho poriadku, judikatúru správnych súdov ako aj zákona č. 528/2008 Z.z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva (ďalej na účely uznesenia len „zák. č. 528/2008 Z.z.“) proti odôvodneniu uloženia finančnej korekcie.

5. Svoj názor na preskúmateľnosť preskúmaného úradného listu žalobkyňa po citovaní judikatúry správnych súdov a Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Najvyšší súd“), vrátane aj ústavného súdu, odôvodňovala s poukazom na nasledujúce odôvodnenie rozsudku Krajského súdu v Bratislave sp.zn. 6S/2308/2012 zo dňa 04.07.2014:

„V danom prípade súd zistil, že predmetom prieskumu má byť Správa o zistenej nezrovnalosti vypracovaná žalovaným .... V zmysle vyššie uvedených ustanovení osobitného zákona - zákona o pomoci a podpore je zrejmé, že Správa o zistenej nezrovnalosti zo dňa 6.9.2012, i keď neobsahuje formálne atribúty správneho rozhodnutia, zasahuje do práv a záujmov žalobcu, jej dôsledkom je vrátenie poskytnutej dotácie v rozsahu zistenej nezrovnalosti a možný sankčný postih v prípade, ak žalobca k vráteniu finančných prostriedkov nepristúpi. V zmysle ustanovenia § 248 O.s.p., predmet žaloby nie je vylúčený zo súdneho prieskumu. Z uvedených dôvodov súd dospel k záveru, že vyhotovením Správy o zistenej nezrovnalosti žalovaným dňa 6.9.2012 došlo k zásahu do práv a záujmov žalobcu, osobitný predpis nevylučuje jej preskúmanie súdom, a preto môže byť predmetom súdneho prieskumu podľa piatej časti, druhej hlavy O.s.p.“

6. Tiež sa žalobkyňa vyjadrila k tvrdenej nezákonnosti preskúmaného úradného listu ako aj k postupu žalovaného 1/ a požiadala o priznanie odkladu vykonateľnosti preskúmaného úradného listu (viď bod 5. žaloby) s poukazom na negatívne dopady na pedagogický proces.

### B)

7. Krajský súd v Bratislave ako správny súd v zmysle prechodného ustanovenia 491 ods. 1 zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok (ďalej na účely uznesenia tiež „S.s.p.“) preskúmal v prvom rade podmienky prípustnosti súdneho prieskumu žalobou preskúmaného úradného listu a dospel k záveru, že žalobu je potrebné odmietnuť pre jej neprípustnosť, nakoľko smeruje proti opatreniam predbežnej povahy, ktoré nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach žalobkyne (viď bod č. 29 napadnutého uznesenia).

Na uvedenom právnom základe preto postupom podľa ustanovenia § 98 ods. 1 písm. g) S.s.p. vo svojom uznesení (ďalej len „napadnuté uznesenie“) rozhodol o odmietnutí žaloby.

8. Po rekapitulácii skutkových zistení a postupov, ktoré predchádzali vydaniu preskúmaného úradného listu, s poukazom na relevantné ustanovenia Občianskeho súdneho poriadku, Správneho súdneho poriadku ako aj zák. č. 528/2008 Z.z. a zák. č. 25/2006 Z.z. správny súd ustálil právny názor (viď bod č. 24 napadnutého uznesenia), že právny vzťah medzi žalobkyňou a žalovaným 2/, ktorý ako riadiaci orgán delegoval svoje právomoci pre realizáciu konkrétneho operačného programu na žalovaného 1/, sa

spravuje predovšetkým zmluvou z 25.06.2009 o poskytnutí nenávratného finančného príspevku (ďalej na účely uznesenia len „zmluva NFP“, resp. „NFP“).

9. Okrem zmluvy NFP však správny súd upozornil, že práva a povinnosti poskytovateľa i prijímateľa NFP upravuje aj zák. č. 528/2008 Z. z., ktorý okrem iného určuje aj postup žalovaného 2/ ako riadiaceho orgánu pri porušení pravidiel a postupov verejného obstarávania zo strany prijímateľa príspevku (viď ustanovenie § 27a citovaného zákona). V tejto situácii riadiaci orgán môže (teda aj nemusí) vyzvať žalobkyňu ako prijímateľa na vrátenie poskytnutého NFP alebo jeho časti na predmet zákazky.

Ak tak urobí, je na prijímateľovi, či žiadosť (výzvu) rešpektuje a príspevok vráti v rozsahu uplatnenej korekcie.

10. V tomto štádiu riešenia finančnej nezrovnalosti sa podľa správneho súdu na postup riadiaceho orgánu nevzťahuje správny poriadok a preto výzva na vrátenie poskytnutého príspevku alebo jeho časti nemusí mať formu a náležitosti rozhodnutia podľa § 47 Správneho poriadku.

11. Avšak správny súd je toho názoru, že preskúmaný úradný list je podľa jeho obsahu nutné považovať za postup podľa § 27a ods. 4 zák. č. 528/2008 Z.z., teda za výzvu na dobrovoľné vrátenie časti poskytnutého NFP. Tento záver je podľa správneho súdu v súlade s judikatúrou Najvyššieho súdu (najmä jeho rozhodnutie vedené pod sp.zn. 4Sžf/56/2015 a spomenuté v bode č. 31 napadnutého uznesenia).

Ide o opatrenia orgánu verejnej správy, ktoré sami o sebe nemajú za následok založenie, zmenu, zrušenie alebo deklaráciu práv, právom chránených záujmov alebo povinností žalobkyne a ani sa ich priamo nedotýkajú. Na uvedenom závere nemôže nič zmeniť ani skutočnosť, že právnym následkom nevyhovenia výzve na dobrovoľné plnenie je podľa zákona uloženie povinnosti vrátiť 1,5 násobok zistenej nezrovnalosti, čomu sa žalobkyňa snažila predísť podaním žaloby.

### III.

Kasačná sťažnosť/stanoviská

A)

12. Proti napadnutému uzneseniu sťažovateľka povinne zastúpená advokátom v zákonnej lehote podala kasačnú sťažnosť zo dňa 17.02.2017 (č.l. 77) z dôvodu uvedeného v

- § 440 ods. 1 písm. g) v spojení s odsekom 2 S.s.p., t.j. krajský súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci.

Súčasne v zmysle ustanovenia § 447 ods. 1 S.s.p. sťažovateľka navrhla, aby kasačný súd priznal kasačnej sťažnosti odkladný účinok.

13. Sťažovateľka v nasledujúcich sťažnostných bodoch v zmysle § 445 ods. 1 písm. c) S.s.p. vrátane nutnosti zohľadniť hore uvedenú povinnosť podľa odseku 2 najmä uviedla, že správny súd:

- nesprávne konštatoval, že žaloba smeruje proti opatreniam predbežnej povahy,

o ktoré nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach sťažovateľky,

o žiadosťou bola sťažovateľka zaviazaná k vráteniu finančných prostriedkov v tam stanovenej výške,

- nesprávne právne posúdil vec, nakoľko riadiaci orgán proces verejného obstarávania odsúhlasil,

o avšak druhý kompetentný orgán sťažovateľku sankcionuje za to, ako v procese verejného obstarávania postupovala,

- má za to, že Správa o zistenej nezrovnalosti a Žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov nie sú konečnými autoritatívnymi rozhodnutiami správneho orgánu o právach a povinnostiach sťažovateľky,

o avšak sťažovateľka sa domnieva, že obidve listiny majú povahu správneho rozhodnutia, ktoré zasahujú do subjektívnych práv uložením povinnosti zaplatiť tam uvedenú istinu,

- sa odklonil od ustálenej rozhodovacej praxe Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, že

o vid' uznesenie sp.zn. 5Sžf/26/2012, resp. rozsudkov sp.zn. 5Sžf/31/2011.

- odmietnutím žaloby podľa ustanovenia § 98 ods. 1 písm. g) S.s.p., ktorému predchádzalo nesprávne právne posúdenie správneho súdu, predstavuje bez pochyby porušenie práva sťažovateľky na spravodlivý proces.

14. Záverom sťažovateľka navrhla procesný záver konania na kasačnom súde v tom duchu, aby kasačný súd napadnuté uznesenie zrušil a vec vrátil správne súdu na ďalšie konanie. Pre prípad úspechu si sťažovateľka neuplatnila nárok na trovy predchádzajúceho konania ako aj trovy kasačného konania.

B)

15. Z vyjadrenia žalovaného 1/ z 28.03.2017 (č.l. 92) vyplýva, že nesúhlasí so sťažnostným bodom, že správny súd v konaní a pri rozhodovaní o žalobe rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci,

Správa neobsahuje explicitné a autoritatívne stanovenie povinnosti vrátiť finančné prostriedky, poukazuje na to, že ak žalovaný 1/ začne správne konanie, tak sťažovateľka bude riadne upovedomená o začatí tohto konania a bude vyzvaná na vyjadrenie pred vydaním rozhodnutia podľa § 27a ods. 3, 5, 7 zák. č. 528/2008 Z.z.

preskúmaný úradný list neviaže prijímateľa k vráteniu finančných prostriedkov, ale len obsahuje kľúčové a dôležité informácie pre monitorovanie vývoja nezrovnalosti a ich riešenie, je v súlade so štandardnou judikatúrou Najvyššieho súdu (vid' uznesenie sp.zn. 4Sžf/56/2015), ktorá tiež označuje preskúmaný úradný list za opatrenia predbežnej povahy, povinnosť vrátiť 1,5 násobok sumy uvedenej vo výzve môže žalobkyni uložiť iba žalovaný 2/ vydaním rozhodnutia podľa § 27a ods. 5 zák. č. 528/2008 Z.z.,

16. Záverom žalovaný 1/ navrhol kasačnému súdu, aby kasačnú sťažnosť postupom podľa § 461 S.s.p. zamietol.

Súčasne požiadal kasačný súd, aby zaviazal sťažovateľku na zaplatenie trov kasačného konania.

C)

17. Z vyjadrenia žalovaného 2/ z 29.03.2017 (č.l. 98) vyplýva, že

napadnuté uznesenie je vecne správne,

Správa o zistenej nezrovnalosti ani Žiadosť nie sú preskúmateľné správnym súdom, pretože v tejto fáze riešenia nezrovnalosti nijakým z uvedených spôsobov nemôžu reálne zasiahnuť do práv a oprávnených záujmov sťažovateľky,

podanie žaloby o preskúmanie zákonnosti v čase vypracovania a odoslania preskúmaného úradného listu je predčasné, pretože ku dňu podania žaloby neexistuje právoplatné správne rozhodnutie o vrátení finančných prostriedkov podľa § 27a ods. 5 zák. č. 528/2008 Z.z.,

rovnako ako žalovaný 1/ poukázal na judikatúru správneho súdu, ktorá podporovala jeho argumentáciu, že správny súd môže výnimočne odmietnuť žalobu fyzickej alebo právnickej osoby, ktorá má zjavne šikanózný charakter alebo ktorou sa sleduje zneužitie práva či jeho bezúspešné uplatňovanie.

18. Záverom žalovaný 2/ navrhol, aby kasačný súd kasačnú sťažnosť súlade s § 461 S.s.p. zamietol.

IV.

Právne názory kasačného súdu

19. Senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 S.s.p.) predovšetkým postupom podľa § 452 ods. 1 v spojení s § 439 S.s.p. preskúmal prípustnosť kasačnej sťažnosti a z toho vyplývajúce možné dôvody jej odmietnutia. Po zistení, že kasačnú sťažnosť podala sťažovateľka včas (§ 443 ods. 2 písm. a/ S.s.p.), a s prihliadnutím na formálnu viazanosť posudzovania kasačnej sťažnosti (§ 453 ods. 2 časť vety prvej pred bodkočiarkou v spojení s § 439 ods. 3 písm. a/ S.s.p.) a neviazanosť sťažnostným návrhom (§ 453 ods. 3 S.s.p.) kasačný súd preskúmal napadnuté uznesenie spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu, a jednomyselne (§ 464 v spojení s § 139

ods. 4 S.s.p.) si osvojil záver, že kasačnú sťažnosť je v zmysle § 461 S.s.p. potrebné zamietnuť, nakoľko po jej preskúmaní kasačný súd na základe nižšie uvedených právnych názorov dospel k presvedčeniu, že je nedôvodná.

20. 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.

21. 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.

22. V takto vymedzenom rámci prieskumu a pri nemennosti skutkového stavu (§ 454 v spojení s § 441 S.s.p.) o 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.

23. Sťažovateľka zakladá svoju kasačnú sťažnosť na jedinom dôvode, a to, že - krajský súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci [§ 440 ods. 1 písm. g) v spojení s odsekom 2 S.s.p.].

24. Takto uvedený dôvod kasačnej sťažnosti zakotvený v ustanovení § 440 ods. 1 písm. g) S.s.p. (t.j. nesprávne právne posúdenie veci /merita/) zákonodarca spája s právnou situáciou, kedy správny súd na správne a zákonným spôsobom zistený skutkový stav (§ 440 ods. 1 písm. f/ S.s.p.) bez väd zaťažujúcich jeho rozhodovanie (písmena a/ až f/) aplikuje právnu normu v merite veci bez možnosti opory v doterajšej ustálenej rozhodovacej praxi kasačného súdu.

25. Nesprávnosť aplikácie objektívneho práva správnym súdom je zapríčinená chybným výberom normy hmotného práva alebo [výnimočne] procesného práva, ktorá vo svojej hypotéze nemá také predpoklady, aké vyplývajú zo zisteného skutkového stavu. Nesprávne právne posúdenie veci správnym súdom potom konkrétne spočíva v tom, že odvolací 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.

26. 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., t.j. že žalobu ako podanie označil za neprípustnú.

Nepripustnosť žaloby správny súd založil na aplikácii ustanovenia § 7 písm. e) S.s.p. na zistené skutočnosti (viď aj bod č. 29 napadnutého uznesenia).

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

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

27. 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 (sťažovateľke) 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 g) a j) sa logicky vylučujú.

Pre Najvyšší súd je jednoznačné, že zámerom zákonodarcu v prípade dôvodu uvedeného pod písm. g) bolo umožniť sťažovateľke 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) zákonodarcu sledoval umožniť spochybnenie procesného názoru správneho súdu pri aplikácii konkrétnej procesnej normy, ktorá výnimočne oprávňuje správny súd na odmietnutie súdnej ochrany (denegatio iustitiae) vzhľadom na nesplnenie procesných podmienok zabezpečujúcich riadnosť súdneho prieskumu negatívne vymedzených pod písm. a) až h) v odseku 1 § 98 S.s.p.

28. Za uvedeného procesného stavu sa preto kasačný súd nemôže zaoberať sťažnostnými bodmi pri dôvode vymedzenom sťažovateľkou podľa § 440 ods. 1 písm. g) S.s.p. [nesprávne právne posúdenie veci správnym súdom], 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.

29. Na druhej strane však Najvyšší súd, ako správne žalovaný 1/ (viď bod č. 15) zdôraznil, prostredníctvom svojej rozhodovacej činnosti už riešil vec týkajúcu sa právomoci správneho súdu vykonať súdny prieskum preskúmaného úradného listu v agende sporov dotýkajúcich sa procesu vrátenia finančných prostriedkov poskytnutých tak zo zdrojov Európskej únie ako aj štátneho rozpočtu, t.j. aj výzvy na vrátenie finančných prostriedkov.

30. 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.

31. S prihliadnutím (čl. 1 ods. 1 veta prvá ústavy Slovenskej republiky) na relevantnú judikatúru Ústavného súdu Slovenskej republiky (najmä sp.zn. PL. ÚS 16/95) ktorá konštatuje, že súčasťou princípu právnej istoty je tiež požiadavka, aby sa na určitú právne relevantnú otázku pri opakovaní v rovnakých podmienkach dala rovnaká odpoveď, pre všeobecné súdy vyplýva povinnosť, aby obdobné spory boli právne posudzované rovnakým spôsobom.

Avšak v preskúmanej veci z doteraz citovanej judikatúry Najvyššieho súdu (už raz hore uvedené body č. 5 a 15) vyplýva, že nie je jednoznačná, a preto od kasačného súdu účastníci legitímne očakávajú, že ak sa rovnaké alebo analogické situácie riešia odchýlnym spôsobom, potom tento prístup je nutné objektívne a rozumne odôvodniť, inak by došlo k porušeniu zásady právnej istoty a zákonom ustanovenej povinnosti pri zabezpečovaní jednoty rozhodovania Najvyšším súdom.

32. Kasačný súd sa v preskúmanej veci stotožňuje na základe nižšie uvedených záverov s časťou právneho názoru, ktorý bol vyslovený iným senátom Najvyššieho súdu v obdobnej veci, a to prostredníctvom zastavujúceho uznesenia Najvyššieho súdu zo dňa 08. júna 2016 sp.zn. 4Sžf/56/2015 (a správnym súdom ako aj žalovaným 1/ argumentačne v ich argumentácii aj spomenutým), podľa ktorého (konajúci senát cituje v zmysle ustanovenia § 464 ods. 1 S.s.p. v rozsahu relevantnom pre odôvodnenie svojich nižšie vyslovených záverov, v podrobnostiach je celý text rozhodnutia zverejnený na internetovej stránke Najvyššieho súdu):

„Odvolací súd skôr, ako podrobil prejednávaniu veci meritórnemu prieskumu, zisťoval, či v prejednanom prípade je daná právomoc súdu na konanie a rozhodovanie vo veci.

Správne súdnictvo je založené na princípe generálnej klauzuly, ktorá je formulovaná tak, že súdy v zásade preskúmajú všetky rozhodnutia orgánov verejnej správy, s výnimkou tých, ktoré zákon

výslovne z prieskumu vylučuje. Rozsah právomocí pri preskúmaní správnych rozhodnutí je teda obmedzený negatívnou enumeráciou rozhodnutí, ktoré správne súdy nepreskúmajú.

Rozhodnutia, ktoré správne súdy nepreskúmajú, sú vymedzené v ustanovení § 248 O.s.p.. Predmetné ustanovenie v písmene a/ až c/ obsahuje taxatívny výpočet konkrétnych druhov rozhodnutí, ktoré sú vylúčené zo súdneho prieskumu. V písmene d/ Občiansky súdny poriadok odkazuje na osobitné zákony, ktoré vylučujú právomoc správnych súdov na preskúmanie rozhodnutí orgánov verejnej správy.

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 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.

Na základe vyššie uvedeného najvyšší súd konštatuje, že v prejednávanej veci sa jedná o konanie podľa druhej časti zákona o pomoci a podpore, keďže predmetom preskúmanej veci je eventuálne vrátenie prostriedkov z kohézneho fondu, priorityne poskytnutých na účely odpadového hospodárstva.

.....

Krajský súd v odôvodnení napadnutého rozsudku poukazuje na čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého, kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanovuje inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd. Na základe uvedeného krajský súd vyvodil, že napadnutým rozhodnutím bol žalobca ukrátený na svojich právach

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. Prejednanú vec teda nemožno posudzovať podľa čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.“

33. Kasačný súd sa stotožňuje s vyššie uvedeným záverom, že na prvom mieste sa musí správny súd vysporiadať s otázkou svojej právomoci, a to najmä s prihliadnutím na procesné ustanovenie limitujúce poskytovanie súdnej ochrany prostredníctvom správneho súdnictva (§ 248 O.s.p. alternatívne § 7 S.s.p.), nakoľko, ako správne konštatoval senát 4S Najvyššieho súdu (obdobný právny názor bol potvrdený aj v uznesení sp.zn. 1Sžf 87/2016 zo dňa 14. februára 2017), nie je možné si osvojiť záver, že žiadosť sťažovateľky na poskytnutie prostriedkov z fondov Európskej únie sa opiera o základné práva a slobody v zmysle hore citovaného čl. 46 ods. 2 ústavy Slovenskej republiky.

34. Na rozdiel však od zastavujúceho dôvodu vysloveného v hore citovanom uznesení, t.j. že aplikácia § 14 ods. 18 zák. č. 528/2008 Z.z. v spojení s § 248 písm. d) O.s.p. je zastavujúcim dôvodom, spresnil v minulosti konajúci senát 1S Najvyššieho súdu (m.m. uznesenie sp.zn. 1Sžfk/21/2017 zo dňa 14. februára 2017) na základe nižšie vyslovených právnych názorov záver senátu 4S tak, že zastavujúcim dôvodom je aplikácia § 27a ods. 1 zák. č. 528/2008 Z.z. v spojení s § 248 písm. a) O.s.p.

35. Aj v preskúmanej veci je pre kasačný súd nepochybné, že v zmysle § 15 ods. 1 zák. č. 528/2008 Z.z. úspešnému predkladateľovi žiadosti, t.j. aj sťažovateľke, sa pomoc, resp. podpora poskytuje na základe súkromnoprávneho vzťahu, ktorý vychádza zo zmluvy NFP uzavretej podľa § 269 ods. 2 Obchodného zákonníka.

Ďalej však už, ako správne konštatovala sťažovateľka, žalovaný 2/ tu 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).

36. Pokiaľ v rámci výkonu svojich oprávnení žalovaný 2/ z pozície riadiaceho orgánu zistí existenciu nezrovnalosti, je povinný túto skutočnosť oznámiť sťažovateľke ako prijímateľovi finančných prostriedkov (viď § 26 ods. 3 zák. č. 528/2008 Z.z.) prostredníctvom tzv. správy o zistenej nezrovnalosti ako jednej časti preskúmaného úradného listu.

Kasačný súd nevyučuje ani tvrdenie žalovaného 1/, že tento postup má nielen charakter obligatórneho predbežného prerokovania zistenej nezrovnalosti (kasačný súd na tomto mieste aj upozorňuje na podstatu slova „nezrovnalosť“) ale aj napĺňa inštitút notifikácie tejto skutočnosti kompetentným orgánom Európskej únie.

37. Práve zákon oprávňuje žalovaného 1/ v prípade tvrdeného porušenia pravidiel a postupov verejného obstarávania, aby v tomto štádiu výkonu dohľadových oprávnení mohol sťažovateľku popri oznámení o zistenej nezrovnalosti vyzvať na vrátenie poskytnutého NFP alebo jeho časti na predmet zákazky (§ 27a ods. 1 zák. č. 528/2008 Z.z.), resp. aj 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 sťažovateľka.

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.

Podľa § 7 ods. 6 zák. č. 528/2008 Z.z. v citovanom znení riadiaci orgán je oprávnený pozastaviť, zamietnuť alebo upraviť výšku platby pre projekt alebo jeho časť, ak zistí nedostatky [poznámka pod čiarou smeruje napríklad na čl. 2 ods. 7 nariadenia (ES) č. 1083/2006 v platnom znení, čl. 3 písm. q) nariadenia (ES) č. 1198/2006] v postupe prijímateľa a partnera pri realizácii pomoci a podpory.

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

Podľa § 27a ods. 2 zák. č. 528/2008 Z.z. v citovanom znení platí, že ak prijímateľ nevráti príspevok alebo jeho časť na základe výzvy podľa odseku 1, riadiaci orgán oznámi podnet orgánu podľa osobitného predpisu [poznámka pod čiarou smeruje na zákon č. 25/2006 Z.z. v znení neskorších predpisov].

Podľa § 27a ods. 3 zák. č. 528/2008 Z.z. v citovanom znení platí, že ak bolo na základe podnetu podľa odseku 2 zistené porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania [poznámka pod čiarou smeruje na zákon č. 25/2006 Z.z. v znení neskorších predpisov], riadiaci orgán rozhodne o vrátení jeden a pol násobku sumy uvedenej vo výzve podľa odseku 1, najviac však 100% poskytnutého príspevku alebo jeho časti na predmet zákazky, ak

a) bola právoplatným rozhodnutím uložená pokuta za porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania [poznámka pod čiarou smeruje na § 149 zákona č. 25/2006 Z.z. v znení neskorších predpisov], alebo

b) bolo zistené porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania uvedené v protokole [poznámka pod čiarou smeruje na § 146c zákona č. 25/2006 Z.z. v znení neskorších predpisov], ktoré malo alebo mohlo mať vplyv na výsledok verejného obstarávania a za ktoré sa neukladá pokuta podľa písmena a).

38. Celé štádium výkonu dohľadových oprávnení žalovaného 2/ ako riadiaceho orgánu sa ukončuje v okamihu, kedy žalovanému 2/ 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 iného správneho orgánu, konkrétne Úradu pre verejné obstarávanie.

Až na uvedenom základe vzniká žalovanému 2/ vrchnostenská právomoc rozhodnúť o vrátení

príslušného násobku sumy uvedenej v pôvodnej výzve, ktorá je však zákonom limitovaná 100% výškou poskytnutého príspevku alebo jeho časti na predmet zákazky.

39. 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 (obdobne aj uznesenie Najvyššieho súdu sp.zn. 4Sžf/56/2015 v spojení s rozhodnutím Ústavného súdu Slovenskej republiky sp.zn. II. ÚS 219/2015 zo dňa 01. apríla 2015), Najvyšší súd musel vyhodnotiť preskúmaný úradný list súladne so závermi správneho súdu ako správny akt, ktorý nie je možné v zmysle § 7 písm. e) S.s.p. podrobiť súdnej právomoci v správnom súdnictve.

40. V súvislosti s argumentáciou účastníkov aj kasačný súd zdôrazňuje, že nakoľko pri vydávaní preskúmaného úradného listu vo forme výzvy na vrátenie finančných prostriedkov poskytnutých podľa zák. č. 528/2008 Z.z. nemohol žalovaný 2/ uplatniť svoju rozhodovaciu právomoc a tento list ani nie je formálne označený ako rozhodnutie a ani túto vlastnosť mu nepripisuje žiadny osobitný zákon, tak kasačný súd pripúšťa zhodu s označujúcim názorom žalovaných, že išlo o individuálny správny akt, u ktorého absentuje donucovacia zložka výkonu verejnej moci, t.j. ide slovami žalovaného 1/ o výzvu na „dobrovoľné“ plnenie oznámenej (nie uloženej) povinnosti na základe zistených (t.j. iba tvrdených) skutočností s právnym podkladom v súkromnom práve (viď zmluva NFP).

41. Na základe uvedeného kasačný súd konštatuje, že doručením správy o zistenej nezrovnalosti s výzvou na 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 je potom treba nazeráť ako na naplnenie povinného štádia riešenia nezrovnalosti v súvislosti s čerpaním NFP. Pokiaľ žalovaný 2/ ako riadiaci orgán nepristúpi následne k začatiu správneho konania podľa § 27a ods. 5 zák. č. 528/2008 Z.z., potom je vecou zváženia sťažovateľky, či uvedenú výzvu splní.

Podľa § 3 ods. 1 písm. b) S.s.p. v citovanom znení na účely tohto zákona sa rozumie rozhodnutím orgánu verejnej správy správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorý je formálne označený ako rozhodnutie alebo je za rozhodnutie považovaný podľa osobitného predpisu a zakladá, mení, zrušuje alebo deklaruje práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby, alebo sa jej priamo dotýka.

42. Prioritu súkromnoprávnej úpravy vzťahu sťažovateľky so žalovaným 2/ ako riadiacim orgánom zákonodarca podčiarkol tiež úpravou zakotvenou najmä v tretej vete ustanovenia § 14 ods. 8 zák. č. 528/2008 Z.z., kedy oprávnenie na preskúmanie rozhodnutia o schválení žiadosti môže uplatniť štatutárny orgán riadiaceho orgánu iba v časovom období, kedy nedošlo k zaslaniu návrhu na uzavretie zmluvy žiadateľovi, t.j. v preskúmanej veci sťažovateľke.

Podľa § 14 ods. 8 zák. č. 528/2008 Z.z. v citovanom znení štatutárny orgán riadiaceho orgánu môže z vlastného podnetu preskúmať rozhodnutie o schválení žiadosti alebo rozhodnutie o neschválení žiadosti. Ak bolo toto rozhodnutie vydané v rozpore s podmienkami poskytnutia pomoci a podpory podľa § 13 ods. 3, štatutárny orgán riadiaceho orgánu vydá rozhodnutie o preskúmaní tohto rozhodnutia, ktorým toto rozhodnutie zmení alebo zruší, a súčasne rozhodne o schválení žiadosti alebo neschválení žiadosti. Štatutárny orgán riadiaceho orgánu môže postupovať podľa prvej a druhej vety len do zaslania návrhu na uzavretie zmluvy žiadateľovi, ak ide o preskúmanie rozhodnutia o schválení žiadosti, a do šiestich mesiacov od rozhodnutia o neschválení žiadosti, ak ide o preskúmanie rozhodnutia o neschválení žiadosti.

43. S uvedeným záverom kasačný súd zdôrazňuje osobitný charakter právneho vzťahu medzi sťažovateľkou ako prijímateľom a žalovaným 2/ ako riadiacim orgánom, ktorý je oveľa komplikovanejší, tak ako žalovaní 1/ a 2/ tvrdia, a pre tradičné prostredie slovenského práva predstavuje osobitný právny vzťah tak s prvkami súkromného práva ako aj práva verejného, t.j. s vložením najmä administratívnych postupov kontroly, auditu použitia, vymáhania resp. zadržania v zmysle nielen zmluvy NFP ale aj dotknutej právnej úpravy. Prítom je nutné vychádzať z premisy, že uvedená zmluva NFP je vymedzená

zákonom ako podklad pre poskytnutie a realizáciu pomoci a podpory (§ 12 ods. 1 a 15 ods. 1 a 4 zák. č. 528/2008 Z.z.).

44. Zvyšné sťažnostné body sťažovateľky v spojení s argumentáciou žalovaných 1/ a 2/ kasačný súd nepreskúmal, nakoľko išlo o sťažnostné body, resp. o pôvodnú žalobnú argumentáciu, ktorá smerovala k meritu preskúmvanej veci, kde však, ako bolo vyššie odôvodnené, dotknutému správne mu súdu chýba právomoc.

45. V súlade s citovanými ustanoveniami i vyššie uvedenými úvahami si Najvyšší súd osvojil záver, že napadnuté uznesenie je vydané v súlade so zákonom a preto je potrebné kasačnú sťažnosť postupom podľa § 457 ods. 2 a § 461 S.s.p. ako nedôvodnú zamietnuť.

Podľa § 461 S.s.p. v citovanom znení kasačný súd zamietne kasačnú sťažnosť, ak po preskúmaní zistí, že nie je dôvodná.

V.

46. Na základe zisteného skutkového stavu, uvedených právnych skutočností, po vyhodnotení dôvodov kasačnej sťažnosti v spojení s nadväzujúcimi sťažnostnými bodmi sťažovateľky a s vyjadrením žalovaných 1/ a 2/, ako aj s prihliadnutím na hore uvedené rozhodnutia, pri ktorých Najvyšší súd nezistil žiaden relevantný dôvod, aby sa od ich obsahu a vyslovených právnych názorov (viď účinky sledované v § 250ja ods. 4 a contrario odsek 7 O.s.p. spolu s čl. 144 ods. 1 ústavy) s prihliadnutím na ústavný princíp právnej istoty odchyľil (napríklad zásadná zmena právneho prostredia, zistenie odlišného skutkového stavu alebo prijatie protichodného zjednocovacieho stanoviska v zmysle záverov judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva v oblasti zjednocovania alebo zamedzovania vydávania protirečivých rozsudkov, najmä vec Zielinsky, Pradal a spol. v. Francúzska republika č. A- 24846/94, 34165/96 až 34173/96, poprípade vec Borovská a Forrai v. Slovenská republika č. A- 48554/10 z 25.11.2014), rozhodol tak, ako je uvedené vo výroku uznesenia.

47. Sťažovateľka vo svojich argumentoch poukazovala na odlišné právne názory uvedené v rozhodnutiach Najvyššieho súdu (najmä pod sp.zn. 5Sžf/26/2014), ktorých nasledujúcu argumentáciu si však kasačný súd vzhľadom na súčasný vývoj judikatúry kasačného súdu neosvojil. Navyše súčasná judikatúra Ústavného súdu (viď uznesenie č.k. II. ÚS 219/2015-20 zo dňa 01. apríla 2015 v spojení s rozsudkom Najvyššieho súdu sp.zn. 3Sžf 118/2013 zo dňa 01. júla 2014) naznačuje udržateľnosť hore vyslovených záverov.

48. O trovách kasačného konania rozhodol kasačný súd podľa § 167 ods. 1 v spojení s § 467 ods. 1 písm. c) S.s.p. tak, že žiadnemu z účastníkov nárok na náhradu trov kasačného konania podľa jeho výsledku nevzniklo, a preto ho ani nepriznal.

Podľa § 167 ods. 1 S.s.p. v citovanom znení správny súd prizná žalobcovi voči žalovanému právo na úplnú alebo čiastočnú náhradu dôvodne vynaložených trov konania, ak mal žalobca vo veci celkom alebo sčasti úspech.

#### **Poučenie:**

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