

Súd:	Najvyšší súd SR
Spisová značka:	10Sžo/90/2016
Identifikačné číslo spisu:	1014201935
Dátum vydania rozhodnutia:	25.10.2017
Meno a priezvisko:	JUDr. Elena Berthotyová
Funkcia:	sudca
ECLI:	ECLI:SK:NSSR:2017:1014201935.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Eleny Berthotyovej, PhD. a členov senátu JUDr. Zuzany Ďurišovej a JUDr. Jany Hatalovej, PhD. v právnej veci žalobcu: Dubnický technologický inštitút v Dubnici nad Váhom, s. r. o., Dukelská štvrť 1404/613, Dubnica nad Váhom, právne zastúpeného: BIZOŇ & PARTNERS, s. r. o., Hviezdoslavovo námestie 25, Bratislava, proti žalovaným: 1/ Výskumná agentúra, Hanulova 5/B, Bratislava, 2/ Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky, Stromová 1, Bratislava, v konaní o preskúmanie zákonnosti Žiadosti o vyjadrenie - Výzva na zaplatenie č. spisu P1602/2014-062, č. záznamu A 37896/2014-062 zo dňa 18.09.2014 v spojení so Správami o zistených nezrovnalostiach č. N21400176/O02 a č. N21400177/S01 zo dňa 26.02.2014 a v spojení so Žiadosťou o vrátenie finančných prostriedkov č. 26110230010/Z02 a č. 26110230010/Z03 zo dňa 26.02.2014, o odvolaní žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S/250/2014-155, 1S/251/2014 zo dňa 17.03.2016, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S/210/2014-155, 1S/251/2014 zo dňa 17. marca 2016 p o t v r d z u j e .

Účastníkom náhradu trov odvolacieho konania n e p r i z n á v a .

Odôvodnenie

Krajský súd v Bratislave napadnutým rozsudkom podľa § 250j ods. 1 zákona č. 99/1963 Zb. Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „O.s.p.“) zamietol žalobu žalobcu, ktorou sa tento domáhal preskúmania zákonnosti Žiadosti o vyjadrenie - Výzva na zaplatenie č. spisu P1602/2014-062, č. záznamu A 37896/2014-062 zo dňa 18.09.2014 v spojení so Správami o zistených nezrovnalostiach č. N21400176/O02 a č. N21400177/S01 zo dňa 26.02.2014 a v spojení so Žiadosťou o vrátenie finančných prostriedkov č. 26110230010/Z02 a č. 26110230010/Z03 zo dňa 26.02.2014. Žalobcovi krajský súd náhradu trov konania nepriznal.

Krajský súd primárne dospel k záveru, že žaloba nie je dôvodná. Poznamenal, že v Slovenskej republike je správne súdnictvo založené na princípe generálnej klauzuly s negatívnou enumeráciou, ktorý vychádza z čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a § 248 Občianskeho súdneho poriadku. Z uvedeného

princípu vyplýva, že v zásade sú preskúmateľné všetky rozhodnutia orgánov verejnej správy s výnimkou úzkeho okruhu rozhodnutí definovaných v Občianskom súdnom poriadku.

Žalobca podanou žalobou žiadal preskúmať písomnosti, ktoré považoval za rozhodnutie správneho orgánu - Výskumnej agentúry (žalovaného v prvom rade), resp. za rozhodnutie Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky (žalovaného v druhom rade).

Z obsahu súdneho a administratívneho spisu mal súd jednoznačne preukázané, že žalobou napadnuté písomnosti vydala Výskumná agentúra (predtým Agentúra Ministerstva školstva Slovenskej republiky pre štrukturálne fondy EÚ) a nie Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR ako správny orgán.

Krajský súd dal do pozornosti, že Výskumná agentúra vystupuje a koná podľa § 8 zákona o pomoci a podpore v zmysle Splnomocnenia o delegovaní právomocí, na základe ktorého Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky ako riadiaci orgán deleguje právomoci pre realizáciu Operačného programu Vzdelávanie na Agentúru Ministerstva školstva Slovenskej republiky pre štrukturálne fondy EÚ, od 1.7.2015 Výskumná agentúra ako sprostredkovateľský orgán pod riadiacim orgánom. Výskumná agentúra bola zriadená Ministerstvom školstva, vedy, výskumu a športu SR a je rozpočtovou organizáciou s právnou subjektivitou a jej hlavnou úlohou je zabezpečiť kontinuálny proces prijímania, hodnotenia, finančného riadenia a monitorovania projektov. Výskumná agentúra teda nie je ústredným orgánom štátnej správy, ktorý mohol vydať rozhodnutie v konaní, na ktoré sa vzťahuje zákon o správnom konaní.

V ďalšom zhodnotil, že proces kontroly a následného vypracovania Správ a Žiadostí sa spravuje osobitným predpisom, a to zákonom č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov EÚ (konkrétne ust. § 26 a 27 a 27a cit. zákona). Nezrovnalosť môžu zistiť rôzne subjekty - kontrolné orgány, ktorým to príslušné právne predpisy umožňujú. Správy ani Žiadosti o vrátenie finančných prostriedkov nemajú povahu konečného rozhodnutia v danej veci, a preto takéto dokumenty v tomto štádiu nespôsobujú priamo vznik, zmenu a zánik oprávnení a povinností fyzických a právnických osôb, ktorými môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb a právnych osôb priamo dotknuté. Zistenie nezrovnalostí bolo formálne zdokumentované Správou o zistení nezrovnalosti. Povinnosti uložené žalobcovi v Správach a Žiadostiach neformulujú jednoznačne postihy a sankcie, ale iba deklarujú zistený stav v rámci kontroly verejného obstarávania s odporúčaním ďalšieho postupu, a preto nespĺňajú požiadavku materiálnej vykonateľnosti pre výrok správneho rozhodnutia. Samotná Správa o zistení nezrovnalosti nezakladá tak právny nárok na plnenie, ale iba konštatuje zistenia v rámci kontroly príslušných orgánov, ako aj charakter uložených postihov. Uvedenými správami nebolo s konečnou platnosťou určené, že ide o nezrovnalosti, ktoré nie je možné napraviť. Podľa názoru súdu ani Žiadosť o vyjadrenie - Výzva na zaplatenie zo dňa 18.09.2014 nemá v žiadnom prípade povahu správneho rozhodnutia podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní.

Vzhľadom na uvedené sa krajský súd stotožnil s názorom žalovaného v prvom a druhom rade, že napadnuté písomnosti vydala Výskumná agentúra, ktorá nie je správnym orgánom, a preto nemôže ísť o rozhodnutia správneho orgánu, ktoré podliehajú súdnemu prieskumu. Nejde o rozhodnutie správneho orgánu podľa § 244 ods. 3 O.s.p., nakoľko nezakladajú, nemenia ani nezrušujú oprávnenia ani povinnosti žalobcu, a ani nimi nemôžu byť priamo dotknuté práva, právom chránené záujmy a povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb. Nemôžu byť preto preskúmané v rámci správneho súdnictva.

Súd prvého stupňa tak dospel k záveru, že námietky žalobcu uvedené v žalobe neodôvodňujú zrušenie napadnutého rozhodnutia. Postup žalovaného, ako aj preskúmané rozhodnutie bolo v súlade so zákonom, a preto súd žalobu zamietol.

Rozsudok krajského súdu v celom rozsahu napadol žalobca včas podaným odvolaním, a to z dôvodov:

1/ podľa § 205 ods. 2 písm. a) v spojení s § 221 ods. 1 písm. f) OSP, že postupom súdu sa účastníkovi konania odňala možnosť konať pred súdom;

2/ podľa § 205 ods. 2 písm. f) OSP, že napadnutý rozsudok súdu prvého stupňa vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci.

Žalobca navrhol, aby odvolací súd rozhodol v zmysle § 221 ods. 1 OSP tak, že napadnutý rozsudok zruší a vec vráti prvostupňovému súdu na ďalšie konanie.

Namietal, že prvostupňový súd sa žalobou zo dňa 17.11.2014 nezaoberal vecne, teda neskúmal existenciu porušenia zákona o verejnom obstarávaní, ktoré mal žalovaný 1/ zistiť v priebehu administratívnej kontroly vykonanej u žalobcu. Prvostupňový súd sa zaoberal iba právnou otázkou, či napadnuté rozhodnutia je možné preskúmať v rámci správneho súdnictva podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku, pričom vyslovil záver, že právomoci súdov nepodliehajú.

Žalobca tiež namietal, že prvostupňový súd postupoval v priamom rozpore s ustanovením § 244 ods. 3 OSP, keď za spôsobilý predmet súdneho konania považoval iba prieskum takého rozhodnutia, ktoré priamo zakladá, mení alebo ruší práva, povinnosti alebo právom chránené záujmy žalobcu, nezaoberajúc sa tým, či práva, povinnosti alebo právom chránené záujmy žalobcu môžu byť napadnutými rozhodnutiami dotknuté. Zároveň sa tým prvostupňový súd nevysporiadal so všetkými relevantnými argumentami žalobcu podstatnými pre rozhodnutie súdu vo veci samej. Postupom a rozhodnutím prvostupňového súdu tak došlo k porušeniu základných práv žalobcu a súčasne sa žalobcovi odňala možnosť konať pred súdom. Žaloba bola zamietnutá bez toho, aby sa žalobca jasne a zrozumiteľne dozvedel, z akého dôvodu sa prvostupňový súd nestotožnil s jazykovou interpretáciou ustanovenia § 244 ods. 3 OSP a toto ustanovenie prvostupňový súd aplikoval iba čiastočne.

Podľa názoru žalobcu je dostatočne odôvodnený záver, že prvostupňový súd pochybil, rozhodol nesprávne a nezákonne a svoje rozhodnutie nedostatočne odôvodnil. Tým prvostupňový súd v dôsledku nesprávnej aplikácie ustanovenia § 244 ods. 3 OSP vec nesprávne právne posúdil.

Žalobca v konaní predniesol taktiež argumentáciu týkajúcu sa právomoci súdov, s tým, že prvostupňový súd sa v odôvodnení napadnutého rozsudku opomenul s touto argumentáciou žalobcu a súdnou praxou vysporiadať a konfrontovať ju s vlastnými právnymi názormi. Tým prvostupňový súd nielen nedal žalobcovi jasné a zrozumiteľné odpovede na všetky relevantné argumenty žalobcu, ale zároveň sa podstatným spôsobom odchýlil od existujúcej súdnej praxe bez náležitého vysvetlenia, z akého dôvodu nebolo možné túto existujúcu súdnu prax aplikovať na prípad žalobcu. Tým došlo súčasne k porušeniu práva žalobcu na súdnu ochranu a spravodlivý súdny proces a zároveň sa žalobcovi odňala možnosť konať pred súdom, keď jeho žaloba vôbec nebola vecne preskúmaná, ale bola zamietnutá bez toho, aby sa žalobca mohol dozvedieť o dôvodoch takéhoto rozhodnutia.

Žalovaný v I. rade sa k odvolaniu žalobcu vyjadril v podaní zo dňa 26.05.2016, v ktorom uviedol, že súd správne postupoval, keď v prvom rade posudzoval, či napadnuté písomnosti je možné preskúmať v rámci správneho súdnictva. Poznamenal, že prvostupňový súd správne uvádza, že žalovaný v I. rade nie je oprávnený na to, aby mohol vydať rozhodnutie v konaní, na ktoré sa vzťahuje zákon o správnom konaní. V zmysle uvedeného mal za zrejmé, že napadnuté Správy a Žiadosti nie je možné preskúmať v správnom súdnictve.

Mal za to, že konajúci súd sa neobmedzil iba na skúmanie, či napadnuté Správy a Žiadosti predstavujú rozhodnutia vydané v správnom konaní, ale zároveň posudzoval aj otázku, či spôsobujú vznik zmenu a zánik oprávnení a povinností fyzických a právnických osôb alebo aj skutočnosť, či nimi môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté.

Zdôraznil, že Správa o zistenej nezrovnalosti neviaže prijímateľa k vráteniu finančných prostriedkov, ale len obsahuje kľúčové a dôležité informácie pre monitorovanie vývoja nezrovnalosti a ich riešenie, ktoré sa povinne predkladajú EÚ. Ide o dokument ktorý má informačný charakter, nie je právne vynútiteľný, a je v nej nezrovnalosť iba „zdokumentovaná“. Obdobne sa nestotožnil ani so záverom, že Žiadosť o

vrátenie finančných prostriedkov je preskúmateľná a že by mala v kontexte súdnej praxe v obdobnej veci mať povahu rozhodnutia, pokiaľ ide o náležitosti, odôvodnenie a možnosť podať riadny opravný prostriedok.

V ďalšom absolútne poprel vyjadrenia žalobcu ohľadom nedostatočného odôvodnenia rozsudku.

K námietke žalobcu, že prvostupňový súd sa nestotožnil so súdnou praxou a v odôvodnení napadnutého rozsudku sa opomenul s touto argumentáciou žalobcu a súdnou praxou vysporiadať a konfrontovať ju s vlastnými právnymi názormi dodal, že prvostupňový súd ani nebol vzhľadom na vyššie uvedené povinný, aby na takýto argument dal odpoveď, resp. sa s ním musel vysporiadať.

Vzhľadom na skutočnosti uvedené v tomto vyjadrení, mal žalovaný v I. rade za to, že prvostupňový súd rozhodol správne a zákonne, svoje rozhodnutie dostatočne odôvodnil, a preto navrhol, aby odvolací súd rozsudok krajského súdu potvrdil.

Žalovaný v II. rade sa k odvolaniu žalobcu vyjadril v podaní zo dňa 30.05.2016, v ktorom uviedol, že s tvrdeniami uvedenými v odvolaní nesúhlasí a má za to, že napadnuté rozhodnutia nepodliehajú súdnemu prieskumu v zmysle § 244 O.s.p., pretože:

- a) nie sú rozhodnutiami správneho orgánu, nevydal ich správny orgán, ale pri ich vydaní postupoval žalovaný 2 v zastúpení žalovaným 1 ako zmluvná strana Zmluvy o NFP;
- b) nemajú povahu rozhodnutia, ktoré zakladá, mení alebo zrušuje oprávnenia a povinnosti fyzických alebo právnických osôb alebo ktorým môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté, pretože nie sú konečným ani záväzným riešením nezrovnalosti, jedná sa iba o úkony predbežného charakteru, ktorých doručením sa adresátové práva a povinnosti nemenia a už vôbec nie zakladajú a nie sú ani priamo dotknuté.
- c) sú vylúčené z preskúmania v zmysle §248 písm. a) a d) O.s.p.

Mal za to, že žalovaný 1 postupoval ako zmluvná strana Zmluvy o NFP, nie ako správny orgán, ak po zistení porušenia pravidiel a postupov verejného obstarávania doručil žalobcovi ako príjmateľovi napadnuté rozhodnutia. Ako správny orgán bude konať až žalovaný 2 ako riadiaci orgán, a to pri aplikácii § 27a ods. 1 až 3 zákona o pomoci a podpore, ktorý upravuje postup riadiaceho orgánu pri porušení pravidiel a postupov verejného obstarávania a ktorého výsledkom je správne rozhodnutie podľa §27a ods. 3 cit. zákona, ktoré má náležitosti správneho rozhodnutia, je možné podať proti nemu opravný prostriedok a ktoré môže byť predmetom prieskumu súdov.

Vyjadril názor, že napadnuté rozhodnutia nie sú vynútiteľné právne akty. Pokiaľ žalobca dobrovoľne neuhradí žiadané finančné prostriedky, žalovaní len na základe napadnutých rozhodnutí nemôžu pristúpiť k vymáhaniu finančných prostriedkov.

Uloženie povinnosti vrátiť finančné prostriedky prostredníctvom Žiadosti nepredstavuje priamy zásah do práv a právom chránených záujmov žalobcu, pretože v tejto fáze vysporiadania nezrovnalostí ide o možnosť dobrovoľného plnenia, ktorého nedodržanie však nemá voči žalobcovi žiadny sankčný charakter. Pokiaľ žalobca dobrovoľne nesplní povinnosť vrátiť vyčíslenú časť NFP, žalovaný 2 nebude môcť vymôcť požadovanú finančnú čiastku bez ďalších úkonov, ako začatie správneho alebo súdneho konania, ktorých výsledkom je právoplatné správne alebo súdne rozhodnutie.

Z vyššie uvedeného vyvodil, že zaslanie Správy spolu so Žiadosťou nie je konečným, záväzným a priamo vykonateľným vysporiadaním nezrovnalosti, žiadnym spôsobom nezasahujú priamo do práv a právom chránených záujmov a povinností žalobcu, ani sa ich priamo nedotýkajú, sú úkonmi predbežnej povahy a po ich vydaní je nevyhnutne potrebné vykonať ďalšie úkony na konečné a záväzné doriešenie nezrovnalosti, ktorým je právoplatné rozhodnutie riadiaceho orgánu podľa § 27a ods. 3 zákona o pomoci a podpore, príp. právoplatný rozsudok súdu.

Vychádzajúc z uvedeného žalovaný v II. rade navrhol, aby odvolací súd rozsudok krajského súdu ako

vecne správny potvrdil.

Najvyšší súd Slovenskej republiky, ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 O.s.p.), preskúmal napadnutý rozsudok súdu prvého stupňa spolu s konaním, ktoré mu predchádzalo bez nariadenia pojednávania v súlade s § 250ja ods. 2 O.s.p. a jednomyseľne dospel k záveru, že odvolanie žalobcu nie je dôvodné, pretože napadnutý rozsudok je vo výroku vecne správny; preto ho po preskúmaní opodstatnenosti odvolacích dôvodov postupom podľa § 219 ods. 1 a 2 O.s.p. potvrdil. Rozsudok bol verejne vyhlásený dňa 25.10.2017 potom, čo deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený na úradnej tabuli a internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (www.nsud.sk) najmenej päť dní vopred (§ 156 ods. 1 a 3 O.s.p.).

Podľa § 244 ods. 1 O.s.p. v správnom súdnictve súdy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov preskúmajú zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy. Pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia súd skúma, či žalobou napadnuté rozhodnutie je v súlade s právnym poriadkom Slovenskej republiky, t. j. najmä s hmotnoprávnymi a procesnými administratívnymi predpismi.

V intenciách ustanovenia § 244 ods. 1 O.s.p. súd preskúma aj zákonnosť postupu správneho orgánu, ktorým sa vo všeobecnosti rozumie aktívna činnosť správneho orgánu, podľa procesných a hmotnoprávných noriem, ktorou realizuje právomoc stanovenú zákonmi. V zákonom predpísanom postupe je správny orgán oprávnený a súčasne aj povinný vykonať úkony v priebehu konania a ukončiť ho vydaním rozhodnutia, ktoré má zákonom predpísané náležitosti, ak sa na takéto konanie vzťahuje zákon o správnom konaní.

Podľa § 244 ods. 3 O.s.p., rozhodnutiami správnych orgánov sa rozumejú rozhodnutia vydané nimi v správnom konaní, ako aj ďalšie rozhodnutia, ktoré zakladajú, menia alebo zrušujú oprávnenia a povinnosti fyzických alebo právnických osôb alebo ktorými môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté. Postupom správneho orgánu sa rozumie aj jeho nečinnosť.

Podľa § 248 O.s.p., súdy nepreskúmajú

- a) rozhodnutia správnych orgánov predbežnej povahy a procesné rozhodnutia týkajúce sa vedenia konania,
- b) rozhodnutia, ktorých vydanie závisí výlučne od posúdenia zdravotného stavu osôb alebo technického stavu vecí, ak samy osebe neznamenajú právnu prekážku výkonu povolania, zamestnania alebo podnikateľskej alebo inej hospodárskej činnosti,
- c) rozhodnutia o nepriznaní alebo odňatí odbornej spôsobilosti právnickým osobám alebo fyzickým osobám, ak samy osebe neznamenajú právnu prekážku výkonu povolania alebo zamestnania,
- d) rozhodnutia správnych orgánov, ktorých preskúmanie vylučujú osobitné zákony.

Podľa § 14 ods. 18 zákona č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva (ďalej len „zákon o pomoci a podpore“), v znení účinnom od 01.04.2012, rozhodnutia vydané v konaní podľa tejto časti zákona nie sú preskúmateľné súdom.

Podľa § 26 ods. 3 zákona o pomoci a podpore 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.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací primárne v medziach odvolania preskúmal rozsudok krajského súdu ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, pričom v rámci odvolacieho konania skúmal aj napadnuté rozhodnutia, najmä z toho pohľadu, či sa krajský súd vysporiadal so všetkými námietkami žalobcu a z takto vymedzeného rozsahu či správne posúdil zákonnosť a správnosť napadnutých rozhodnutí.

Je nutné zdôrazniť, že podľa ustálenej súdnej judikatúry (najmä nález Ústavného súdu Slovenskej

republiky č. k. II ÚS 127/07-21, alebo rozhodnutia Najvyššieho súdu sp. zn. 6Sžo 84/2007, sp. zn. 6Sžo 98/2008, sp. zn. 1Sžo 33/2008, sp. zn. 2Sžo 5/2009 či sp. zn. 8Sžo 547/2009) nie je úlohou súdu pri výkone správneho súdnictva nahradzovať činnosť správnych orgánov, ale len preskúmať zákonnosť ich postupov a rozhodnutí, teda to, či oprávnené a príslušné správne orgány pri riešení konkrétnych otázok vymedzených žalobou rešpektovali príslušné hmotnoprávne a procesnoprávne predpisy.

V takto vymedzenom rámci prieskumu a po preverení riadnosti podmienok vykonávania súdneho prieskumu rozhodnutí správneho orgánu Najvyšší súd Slovenskej republiky zdôrazňuje, že podstatou súdneho odvolania proti rozsudku krajského súdu ako aj žaloby, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania rozhodnutí žalovaného, je otázka správneho zistenia rozhodujúcich skutočností a dostatočného rámca podkladov pre naplnenie zásady materiálnej pravdy v ďalšom procese aplikácie hmotného práva.

Najvyšší súd Slovenskej republiky po vyhodnotení závažnosti odvolacích dôvodov vo vzťahu k napadnutému rozsudku krajského súdu a vo vzťahu k obsahu súdneho a pripojeného administratívneho spisu s prihliadnutím na ustanovenie § 219 ods. 2 O.s.p. v spojení s § 246c ods. 1 O.s.p. konštatuje, že nezistil dôvod na to, aby sa odchýlil od logických argumentov a relevantných právnych záverov spolu so správnou citáciou dotknutých právnych noriem obsiahnutých v odôvodnení napadnutého rozsudku krajského súdu, ktoré vytvárajú dostatočné právne východiská pre vyslovenie výroku napadnutého rozsudku. Preto sa s ním stotožňuje v celom rozsahu a aby nadbytočne neopakoval pre účastníkov známe fakty prejednáwanej veci spolu s právnymi závermi krajského súdu, Najvyšší súd Slovenskej republiky sa vo svojom odôvodnení následne obmedzí iba na doplnenie svojich dopĺňajúcich zistení a záverov zistených v odvolacom konaní (§ 219 ods. 2 v spojení s § 246c ods. 1 O.s.p. umožňuje odvolaciemu súdu doplniť odôvodnenie prvostupňového súdu o ďalšie dôvody).

V predmetnej veci je potrebné predostrieť, že predmetom odvolacieho konania bolo rozhodnutie krajského súdu, ktorým bola zamietnutá žaloba, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti Žiadosti o vyjadrenie - Výzva na zaplatenie č. spisu P1602/2014-062, č. záznamu A 37896/2014-062 zo dňa 18.09.2014 v spojení so Správami o zistených nezrovnalostiach č. N21400176/O02 a č. N21400177/S01 zo dňa 26.02.2014 a v spojení so Žiadosťou o vrátenie finančných prostriedkov č. 26110230010/Z02 a č. 26110230010/Z03 zo dňa 26.02.2014.

Z obsahu súdneho spisu odvolací súd zistil, že žalobcovi bola najprv doručená Správa o zistených nezrovnalostiach č. N21400176/O02 a č. N21400177/S01 zo dňa 26.02.2014 spolu so Žiadosťou o vrátenie finančných prostriedkov č. 26110230010/Z02 a č. 26110230010/Z03 zo dňa 26.02.2014 ako aj s ďalšími dodatkami súvisiacimi so záznamom z administratívnej kontroly. V nich žalovaný v I. rade poukázal na zistené nezrovnalosti v procese verejného obstarávania na základe výsledkov opätovnej kontroly verejného obstarávania vo vzťahu k projektu „Virtuálna vysoká škola: skvalitnenie externej formy štúdia na Dubnickom technologickom inštitúte“ v súvislosti s ktorými konštatoval porušenie ustanovenia § 9 ods. 4, § 28 ods. 1 písm. g/ a § 33 ods. 1, ods. 4 a ods. 5 zákona o verejnom obstarávaní. Následne bola žalobcovi doručená Žiadosť o vyjadrenie - Výzva na zaplatenie č. spisu P1602/2014-062, č. záznamu A 37896/2014-062 zo dňa 18.09.2014, v ktorej žalovaný v I. rade uviedol, že trvá na výške vystavenej korekcie a zároveň vyzval žalobcu k jej bezodkladnému uhradeniu.

Žalobca, považujúc postup a Výzvu žalovaného v I. rade spolu so Správami a Žiadosťami za nezákonné, podal žalobu na ich preskúmanie argumentujúc, že Správy sú založené na nesprávnych právnych záveroch, nesprávnych skutkových zisteniach a zároveň ide o rozhodnutia nepreskúmateľné pre ich nezrozumiteľnosť a nedostatok dôvodov. Súd prvého stupňa predmetnú žalobu zamietol.

Odvolací súd skôr, ako podrobil prejednávanú vec meritórnemu prieskumu zisťoval, či v prejednávanom 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 sudy nepreskúmajú. Rozhodnutia, ktoré správne sudy 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/ odkazuje na osobitné zákony, ktoré vylučujú právomoc správnych súdov na preskúmanie rozhodnutí orgánov verejnej správy.

Na prvom mieste odvolací súd zdôrazňuje, že niet sporu o tom, že predmetom súdneho preskúmania môžu byť i také individuálne správne akty orgánov verejnej správy, ktoré nemajú formálne náležitosti rozhodnutia, avšak len za predpokladu, že sa nimi právne záväzným spôsobom (bez možnosti nápravy prostredníctvom riadnych opravných prostriedkov) zakladajú, menia alebo rušia práva a povinnosti účastníka administratívneho konania alebo sa ich priamo dotýkajú. V tomto smere žalobca správne poukazuje na ustálenú judikaturu.

Najvyšší súd Slovenskej republiky vo svojej rozhodovacej činnosti už v minulosti riešil otázku právomoci správneho súdu vykonať súdny prieskum napadnutých správnych aktov (správy a žiadosti podľa zákona o pomoci a podpore), pričom postoj súdu k tejto otázke nebol úplne jednoznačný, keďže sa vyskytlo i rozhodnutie podporujúce názor žalobcu o prípustnosti súdneho preskúmania takýchto správnych aktov (sp. zn. 5Sžf/26/2014 zo dňa 28.04.2016). Je však treba povedať, že ide o rozhodnutie ojedinelé, ktoré je skôr výnimkou z ustálenej rozhodovacej praxe najvyššieho súdu. V aktuálnej rozhodovacej činnosti tohto súdu sa nevyskytujú názory, ktoré by sa nezhodovali s právnymi závermi vyslovenými k tejto otázke.

Z uznesenia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Sžf/56/2015 zo dňa 08.06.2016 v obdobnej veci vyplýva: „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 uzatvoreniu zmluvy, 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.“

Na uvedený právny závery nadviazal najvyšší súd aj v uznesení sp. zn. 1Sžf/87/2015 zo dňa 14.02.2017, keď za podobných skutkových o právnych okolností konštatoval: „Je nepochybné, že v zmysle § 15 ods. 1 zák. č. 528/2008 Z. z. úspešnému predkladateľovi žiadosti, a v preskúmvanej veci aj žalobcovi, sa pomoc, resp. podpora poskytuje na základe súkromnoprávneho vzťahu, ktorý vychádza zo zmluvy uzavretej podľa § 269 ods. 2 Obchodného zákonníka. Ďalej však už, ako správne konštatoval žalobca, žalovaný vystupuje v pozícii orgánu verejnej správy, t .j. ako riadiaci orgán mu do pôsobnosti zverené finančné zdroje spravuje s dohľadovým vrchnostenským oprávnením, 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 tvrdného 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. 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.“

K rovnakým právnym záverom dospel najvyšší súd aj v uznesení sp. zn. 1Sžfk/54/2017 zo dňa 22.08.2017.

Vo svetle uvedeného odvolací súd ustálil, že žalobca bol postupom, ktorý stanovuje zákon o pomoci a podpore pre prípad zistenia nezrovnalosti zatiaľ len vyzvaný na vrátenie finančných prostriedkov z fondov Európskej únie, čo znamená, že ešte nedošlo k uplatneniu rozhodovacích právomocí riadiaceho orgánu a k autoritatívnemu zásahu do právnej sféry žalobcu záväzným uložením právnej povinnosti, proti ktorej by nebolo možné použiť riadne opravné prostriedky.

Samotná skutočnosť, že neuhradením sumy uvedenej vo výzve hrozí sťažovateľovi jej navýšenie v prípadnom budúcom konaní na 1,5 násobok, nemení nič na prevažne informatívnom charaktere správy a žiadosti, ktorými bol žalobca vyzvaný na vrátenie finančných prostriedkov. Výzva na ich zaplatenie je totiž povinným štádiom riešenia nezrovnalosti v súvislosti s čerpaním finančného príspevku, bez ktorého nie je možné pristúpiť v zmysle zákona o pomoci a podpore k uplatneniu rozhodovacích kompetencií riadiaceho orgánu v správnom konaní začatom podľa § 27a ods. 5 tohto zákona, v ktorom (za predpokladu, že k nemu dôjde) bude môcť žalobca uplatniť všetky procesné práva účastníka konania, vrátane administratívnych opravných prostriedkov. Ak bude výsledkom tohto konania právoplatné rozhodnutie orgánu verejnej správy, ktoré bude žalobca považovať za nezákonné, bude oprávnený podrobiť toto rozhodnutie súdnemu preskúmaniu správnym súdom, ktorý na podklade jeho žalobných námietok preskúma zákonnosť procesu verejného obstarávania, v ktorom podľa doterajších tvrdení žalovaných došlo k vzniku nezrovnalosti.

V zmysle citovaných právnych názorov Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, odvolací súd poukazuje na nutnosť dodržiavania zásady právnej istoty (čl. 1 ods. 1 veta prvá Ústavy Slovenskej republiky), t. j. že v obdobných veciach je možné sa od predchádzajúceho rozhodnutia najvyššieho súdu meritorne odchýliť iba vtedy, 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.

Zvyšné odvolacie námietky žalobcu najvyšší súd nepreskúmal, nakoľko išlo o námietky, resp. žalobnú argumentáciu, ktorá smerovala k meritu preskúmvanej veci, kde však, ako bolo vyššie odôvodnené,

dotknutému súdu chýba právomoc.

Z uvedených dôvodov Najvyšší súd Slovenskej republiky považoval právne závery krajského súdu za vecne správne, a preto odvolaniu žalobcu nevyhovel a s prihliadnutím na všetky individuálne okolnosti daného prípadu rozsudok krajského súdu ako vecne správny podľa § 219 ods. 1 a 2 O.s.p. potvrdil.

O trovách odvolacieho konania rozhodol odvolací súd podľa § 224 ods. 1 O.s.p. v spojení s § 246c O.s.p. a § 250k ods. 1 O.s.p. tak, že žalobcovi vzhľadom na jeho neúspech v konaní náhradu trov odvolacieho konania nepriznal. Žalovanému zákon priznanie trov konania neumožňuje.

S poukazom na ustanovenie § 492 ods. 2 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok postupoval odvolací súd v konaní podľa predpisov účinných do 30.06.2016 (zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok).

Poučenie:

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