



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

IV. ÚS 45/2019-11

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 24. januára 2019 v senáte zloženom z predsedníčky Ľudmily Gajdošíkovej, zo sudcu Miroslava Duriša a sudcu Ladislava Orosza (sudca spravodajca) predbežne prerokoval sťažnosť Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Šrobárova 2, Košice, zastúpenej Sýkora – advokátska kancelária, s. r. o., Zoborská 13, Košice, v mene ktorej koná advokát JUDr. Matej Sýkora, vo veci namietaného porušenia základných práv podľa čl. 20 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky a podľa 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 uznesením Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 6 S 114/2017 z 23. novembra 2017 a uznesením Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 10 Sžfk 14/2018 z 24. októbra 2018 a takto

r o z h o d o l :

Sťažnosť Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach o d m i e t a .

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bola 11. januára 2019 osobne doručená sťažnosť Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Šrobárova 2, Košice (ďalej len „sťažovateľka“, v citáciách aj „sťažovateľ“), zastúpenej Sýkora – advokátska kancelária, s. r. o., Zoborská 13, Košice, v mene ktorej koná advokát JUDr. Matej Sýkora, vo veci namietaného porušenia základných práv podľa čl. 20 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a podľa čl. 36 ods. 1 a 2 Listiny základných práv a slobôd (ďalej len „listina“), ako aj práv podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) a čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“) uznesením Krajského súdu v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) sp. zn. 6 S 114/2017 z 23. novembra 2017 (ďalej len „napadnuté uznesenie krajského súdu“) a uznesením Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) sp. zn. 10 Sžfk 14/2018 z 24. októbra 2018 (ďalej len „napadnuté uznesenie najvyššieho súdu“).

Z obsahu sťažnosti a jej príloh vyplýva, že sťažovateľka uzavrela 5. januára 2010 ako prijímateľka s Ministerstvom školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky (ďalej aj „ministerstvo“ alebo aj „riadiaci orgán“, v citáciách aj „žalovaný 1/“), v zastúpení Výskumnou agentúrou (ďalej aj „agentúra“, spolu aj „žalovaní“; v citáciách aj „žalovaný 2/“), zmluvu o poskytnutí nenávratného finančného príspevku č. 034/2209/2.1/OPVaV (ďalej len „zmluva o poskytnutí NFP“) na realizáciu aktivít projektu s názvom „Centrum excelentnosti pre výskum aterosklerózy (CEVA)“. Sťažovateľke bol na základe zmluvy o poskytnutí NFP, ktorá bola uzavretá podľa § 15 ods. 1 zákona č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o pomoci“), poskytnutý finančný príspevok v sume 2 642 573,17 €.

Sťažovateľka podala 26. júla 2017 proti ministerstvu a agentúre žalobu, ktorou sa domáhala preskúmania zákonnosti správy o zistenej nezrovnalosti č. N21500116/003, N21700126/002, N21700130/002 zo 6. júna 2017, žiadosti o vrátenie finančných prostriedkov č. 26220120040/Z03/02, 26220120040/Z04/01, 26220120040/Z05/01 zo 6. júna 2017, podania označeného nadpisom „*VEC: Aktualizácia Správ o zistenej nezrovnalosti a Žiadostí o vrátenie finančných prostriedkov projektu 26220120040*“, spisu č. 971/2017-073, záznamu č. A 4322/2017-062 zo 6. júna 2017 (ďalej len „*správa o zistenej nezrovnalosti a žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov*“) vydaných agentúrou, ktorá je sprostredkovateľským orgánom ministerstva ako riadiaceho orgánu pre operačný program Výskum a vývoj. Na podklade označených dokumentov agentúra žiadala sťažovateľku o vrátenie poskytnutých finančných prostriedkov v celkovej sume 9 646,12 € s poukazom na porušenie podmienok zmluvy o poskytnutí NFP, ktoré boli zistené opätovnou administratívnou kontrolou z 9. mája 2017 vykonanou agentúrou na základe záverov protokolu o výsledku kontroly dodržiavania zákona č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o verejnom obstarávaní“).

Krajský súd žalobu sťažovateľky meritórne nepreskúmal, ale napadnutým uznesením ju v celom rozsahu odmietol podľa § 98 ods. 1 písm. g) Správneho súdneho poriadku (ďalej aj „SSP“) ako neprípustnú. Krajský súd svoje rozhodnutie odôvodnil tým, že administratívnu kontrolu postupu zadávania zákazky na poskytnutie služby po uzavretí zmluvy na predmet zákazky nemožno považovať za rozhodovací proces vo verejnej správe a výsledné materiály z vykonanej kontroly za rozhodnutia vydané v takomto konaní, keďže kontrolou sa len zisťuje súlad postupu kontrolovaného s ustanoveniami zákona o verejnom obstarávaní. Proti napadnutému uzneseniu krajského súdu podala sťažovateľka kasačnú sťažnosť, o ktorej rozhodol najvyšší súd napadnutým uznesením tak, že ju zamietol.

Sťažovateľka argumentuje, že „*pre odmietnutie žaloby a zamietnutie kasačnej sťažnosti neboli v prejednávanej veci zjavne splnené zákonné podmienky... Napadnuté uznesenia sú nedostatočne odôvodnené, rozporné a nepreskúmateľné. Dôvody, pre ktoré všeobecné súdy rozhodli o odmietnutí žaloby sťažovateľa v prejednávanej veci z dôvodu*

tvrdenej neprípustnosti podanej správnej žaloby, ani ich argumentácia založená na názore, podľa ktorého je žaloba neprípustná z dôvodu, že žiaden z dotknutých správnych aktov nie je takým správnym aktom orgánu verejnej správy, ktorý by mohol mať za následok ujmu na subjektívnych právach sťažovateľa, nemôžu obstať. Rozhodnutia všeobecných súdov spočívajú na arbitrárnom, svojvoľnom a zjavne neudržateľnom výklade práva, ktoré má za následok porušenie základných práv sťažovateľa...“.

Sťažovateľka nesúhlasí s právnymi názormi vyslovených v napadnutých uzneseniach krajského súdu a najvyššieho súdu a v tejto súvislosti argumentuje, že správa o zistenej nezrovnalosti a žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov sú správne akty, ktoré môžu mať s prihliadnutím na § 27a zákona o pomoci priamy vplyv na práva a povinnosti sťažovateľky.

Sťažovateľka uvádza, že zo žiadosti o vrátenie „je zrejmé, že sťažovateľ ako prijímateľ nenávratného finančného príspevku podľa zákona o pomoci a podpore bol v zmysle tohto zákona riadiacim orgánom vyzvaný na vrátenie časti poskytnutého príspevku na predmet zákazky. V prípade, ak ho prijímateľ, t. j. sťažovateľ nevráti v zmysle žiadosti o vrátenie, riadiaci orgán rozhodne o vrátení až jeden a pol násobku sumy uvedenej v spomenutej žiadosti. Žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov, ako aj Správa o zistenej nezrovnalosti, na základe ktorých bola sťažovateľovi uložená korekcia podľa § 27a ods. 1, resp. § 27a ods. 4 zák. č. 528/2008 Z. z. spočívajúca v povinnosti vrátiť finančnú hodnotu časti poskytnutého finančného príspevku ako 10 % korekcia z hodnoty výdavkov verejného obstarávania, sú preto nepochybne individuálnymi správnymi aktmi – rozhodnutiami. Resp. Opatreniami, ktoré sa bezprostredne dotýkajú a zasahujú do práva a právom chránených záujmov sťažovateľa, na ich základe môže byť sťažovateľ ukrátený na svojich právach a právom chránených záujmoch.“.

Podľa sťažovateľky jej predmetné správne akty ukladajú povinnosť vrátiť časť nenávratného finančného príspevku, a týmto spôsobom zasahujú do „nadobudnutých práv sťažovateľa a jeho ústavne zaručeného práva legitímneho očakávania uspokojenia daného nároku, najmä pokiaľ ide o jeho právo na poskytnutie nenávratného finančného príspevku...“.

Na podklade uvedených skutočností sťažovateľka navrhuje, aby ústavný súd po prijatí sťažnosti na ďalšie konanie o nej rozhodol nálezom, ktorým vysloví porušenie základných práv zaručených čl. 20 ods. 1, čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy, čl. 36 ods. 1 a 2 listiny a práv zaručených čl. 6 ods. 1 dohovoru a čl. 1 dodatkového protokolu napadnutým uznesením krajského súdu a napadnutým uznesením najvyššieho súdu, napadnuté rozhodnutia všeobecných súdov zruší a vec vráti krajskému súdu na ďalšie konanie. Sťažovateľka zároveň požaduje priznanie primeraného finančného zadost'učinenia v sume 1 000 € a úhradu trov konania v sume 415,51 €.

V súlade s § 52 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) sťažovateľka navrhuje, aby ústavný súd prijal dočasné opatrenia a odložil vykonateľnosť napadnutého uznesenia krajského súdu a napadnutého uznesenia najvyššieho súdu do rozhodnutia ústavného súdu o sťažnosti vo veci samej.

II.

Ústavný súd podľa čl. 127 ods. 1 ústavy rozhoduje o sťažnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, ak namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd.

Ústavný súd podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde každý návrh predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí senátu bez prítomnosti navrhovateľa, ak tento zákon neustanovuje inak.

Pri predbežnom prerokovaní každého návrhu ústavný súd skúma, či dôvody uvedené v § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde nebránia jeho prijatiu na ďalšie konanie. Podľa tohto

ustanovenia návrhy vo veciach, na prerokovanie ktorých nemá ústavný súd právomoc, návrhy, ktoré nemajú zákonom predpísané náležitosti, neprípustné návrhy alebo návrhy podané niekým zjavne neoprávneným, ako aj návrhy podané oneskorene môže ústavný súd na predbežnom prerokovaní odmietnuť uznesením bez ústneho pojednávania. Ústavný súd môže odmietnuť aj návrh, ktorý je zjavne neopodstatnený.

Sťažovateľka namieta porušenie svojich základných práv podľa čl. 20 a čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy, ako aj podľa čl. 36 ods. 1 a 2 listiny a práv podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru a čl. 1 dodatkového protokolu.

Podľa čl. 20 ods. 1 ústavy každý má právo vlastniť majetok.

Podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 36 ods. 1 listiny každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde.

Podľa čl. 46 ods. 2 ústavy a čl. 36 ods. 2 listiny kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.

Podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o oprávnenosti akéhokoľvek trestného obvinenia proti nemu.

Podľa čl. 1 dodatkového protokolu každá fyzická alebo právnická osoba má právo pokojne užívať svoj majetok. Nikoho nemožno zbaviť jeho majetku s výnimkou verejného záujmu a za podmienok, ktoré ustanovuje zákon a všeobecné zásady medzinárodného práva.

II.1 K namietanému porušeniu sťažovateľkou označených základných práv zaručených ústavou a listinou a práv zaručených dohovorom a dodatkovým protokolom napadnutým uznesením krajského súdu

Právomoc ústavného súdu rozhodovať o sťažnostiach podľa čl. 127 ods. 1 ústavy je založená na princípe subsidiarity, z ktorého vyplýva, že právomoc ústavného súdu poskytnúť ochranu základným právam a slobodám je daná iba vtedy, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhodujú všeobecné súdy. Ústavný súd sa pri uplatňovaní svojej právomoci riadi zásadou, že všeobecné súdy sú ústavou povolané chrániť nielen zákonnosť, ale aj ústavnosť. Právomoc ústavného súdu je preto subsidiárna a nastupuje až vtedy, ak nie je daná právomoc všeobecných súdov (m. m. IV. ÚS 236/07, III. ÚS 514/2017).

Podstata a účel princípu subsidiarity spočíva v tom, že ochrana ústavnosti nie je a ani podľa povahy veci nemôže byť výlučne úlohou ústavného súdu, ale úlohou všetkých orgánov verejnej moci v rámci im zverených kompetencií. Ústavný súd predstavuje v tejto súvislosti *ultima ratio* inštitucionálny mechanizmus, ktorý sa uplatní až v prípade nefunkčnosti všetkých ostatných orgánov verejnej moci, ktoré sa na ochrane ústavnosti podieľajú. Opačný záver by znamenal popieranie princípu subsidiarity právomoci ústavného súdu (porovnaj m. m. III. ÚS 149/04, IV. ÚS 135/05, II. ÚS 156/09, I. ÚS 480/2013).

Napadnuté uznesenie krajského súdu nadobudlo jeho doručením účastníkom konania právoplatnosť (§ 151 ods. 2 SSP), pretože správne súdnictvo je po nadobudnutí účinnosti Správneho súdneho poriadku konštruované na jednoinštančnosti. Proti rozhodnutiam krajských súdov v správnom súdnictve už preto zásadne nie je odvolanie ako riadny opravný prostriedok prípustné.

Aj keď napadnuté uznesenie krajského súdu nie je rozhodnutím vo veci samej [§ 147 ods. 1 písm. a) SSP], je proti nemu prípustná kasačná sťažnosť (§ 439 ods. 1 SSP). Kasačnú sťažnosť [vzhľadom na to, že smeruje proti právoplatnému rozhodnutiu krajského súdu (§ 438 ods. 1 SSP)] možno odôvodniť len tým, že krajský súd v konaní alebo pri

rozhodovaní porušil zákon spôsobom, ktorý Správny súdny poriadok taxatívne vymedzuje v § 440 ods. 1 písm. a) až j).

Podstatou sťažostnej argumentácie, prostredníctvom ktorej sťažovateľka namieta porušenie svojich ústavou garantovaných práv napadnutým uznesením najvyššieho súdu, ako aj napadnutým uznesením krajského súdu, je jej tvrdenie o odmietnutí spravodlivosti (*denegatio iustitiae*), ku ktorému podľa sťažovateľky malo dôjsť tým, že krajský súd procesným rozhodnutím podľa § 98 ods. 1 písm. g) SSP sťažovateľkou podanú žalobu odmietol a jej meritórnymi dôvodmi sa nezaoberal, takže k súdnemu prieskumu správnych aktov nedošlo.

Podľa názoru ústavného súdu kasačná sťažnosť (hoci smerovala proti právoplatnému uzneseniu krajského súdu) predstavovala pre sťažovateľku účinný prostriedok nápravy. Keďže najvyšší súd sa kasačnou sťažnosťou sťažovateľky zaoberal a rozhodol o nej meritórne tak, že ju podľa § 461 SSP zamietol, je vo vzťahu k časti sťažnosti smerujúcej proti napadnutému uzneseniu krajského súdu splnená ústavná podmienka pre uplatnenie princípu subsidiarity vyplývajúceho podľa čl. 127 ods. 1 ústavy („ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd“), ktorý vylučuje právomoc ústavného súdu konať a rozhodovať o ochrane sťažovateľkou označených základných práv zaručených ústavou a listinou a práv podľa dohovoru a dodatkového protokolu napadnutým uznesením krajského súdu.

Ústavný súd preto sťažnosť sťažovateľky v časti smerujúcej proti napadnutému uzneseniu krajského súdu odmietol podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde pre nedostatok svojej právomoci.

II.2 K namietanému porušeniu sťažovateľkou označených základných práv zaručených ústavou a listinou a práv zaručených dohovorom a dodatkovým protokolom napadnutým uznesením najvyššieho súdu

Pri predbežnom prerokovaní tejto časti sťažnosti sa ústavný súd sústredil na posúdenie, či nie je zjavne neopodstatnená. Z § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde totiž vyplýva, že úlohou ústavného súdu pri predbežnom prerokovaní sťažnosti je tiež posúdiť, či táto nie je zjavne neopodstatnená. Podľa ustálenej judikatúry ústavného súdu o zjavne neopodstatnenú sťažnosť ide vtedy, keď napadnutým postupom alebo napadnutým rozhodnutím príslušného orgánu verejnej moci nemohlo dôjsť k porušeniu základného práva alebo slobody, ktoré označil sťažovateľ, a to buď pre nedostatok príčinnej súvislosti medzi označeným postupom alebo rozhodnutím príslušného orgánu verejnej moci a základným právom alebo slobodou, porušenie ktorých sa namietalo, prípadne z iných dôvodov. Za zjavne neopodstatnenú preto možno považovať sťažnosť, pri predbežnom prerokovaní ktorej ústavný súd nezistí žiadnu možnosť porušenia označeného základného práva alebo slobody, reálnosť ktorej by mohol posúdiť po jej prijatí na ďalšie konanie (I. ÚS 66/98, tiež napr. I. ÚS 4/00, II. ÚS 101/03, IV. ÚS 136/05, III. ÚS 198/07).

Ústavný súd v súvislosti s predbežným prerokovaním tejto časti sťažnosti považuje tiež za potrebné pripomenúť, že nie je súčasťou systému všeobecných súdov, ale podľa čl. 124 ústavy je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti. Z tohto ústavného postavenia vyplýva, že úlohou ústavného súdu nie je zastupovať všeobecné súdy, ktorým predovšetkým prislúcha interpretácia a aplikácia zákonov. Úloha ústavného súdu sa obmedzuje na kontrolu zlučiteľnosti účinkov takejto interpretácie a aplikácie s ústavou alebo kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou o ľudských právach a základných slobodách (napr. I. ÚS 19/02, I. ÚS 27/04, I. ÚS 74/05). Ústavný súd preto zásadne nie je oprávnený preskúmať a posudzovať právne názory všeobecného súdu, ktoré ho pri výklade a uplatňovaní zákonov viedli k rozhodnutiu, ani preskúmať, či v konaní pred všeobecnými súdmi bol náležite zistený skutkový stav a aké skutkové a právne závery zo skutkového stavu všeobecný súd vyvodil. Aj keby ústavný súd nesúhlasil s interpretáciou zákonov všeobecnými súdmi, mohol by nahradiť napadnutý právny názor všeobecného

súdu iba v prípade, ak by ten bol svojvoľný, zjavne neodôvodnený, resp. ústavne nekonformný. Skutkové a právne závery všeobecného súdu teda môžu byť predmetom kontroly zo strany ústavného súdu len vtedy, ak by ním vyведенé závery boli zjavne neodôvodnené alebo arbitrárne, a tak z ústavného hľadiska neospravedlňiteľné a neudržateľné, a zároveň by mali za následok porušenie niektorého základného práva alebo slobody (m. m. I. ÚS 13/00, I. ÚS 139/02, III. ÚS 180/02).

Uvedenými požiadavkami ústavno-konformného postupu a rozhodovania všeobecného súdu sa mal v konaní o kasačnej sťažnosti riadiť aj najvyšší súd. Úlohou ústavného súdu bolo zistiť, či tomu tak naozaj bolo.

Najvyšší súd v úvodnej časti napadnutého uznesenia zdôraznil, že v záujme dodržiavania zásady právnej istoty sa bude riadiť právnymi závermi vyslovenými vo vzťahu k právomoci všeobecného súdu preskúmavať správy o zistenej nezrovnalosti a žiadosti o vrátenie finančných prostriedkov vo svojich predchádzajúcich rozhodnutiach (ide najmä o rozhodnutia vydané v konaniach vedených najvyšším súdom pod sp. zn. 1 Sžfk 54/2017, sp. zn. 3 Sžfk 50/2017, sp. zn. 1 Sžfk 48/2017, sp. zn. 1 Sžfk 42/2017 atď.), v ktorých je s odkazom na § 14 ods. 18 zákona o pomoci predovšetkým vyjadrený právny záver, v zmysle ktorého rozhodnutia vydané v konaní podľa druhej časti označeného zákona nie sú preskúmateľné súdom. V konkrétnych okolnostiach posudzovanej veci tak bol podľa názoru najvyššieho súdu daný dôvod na postup krajského súdu podľa § 98 ods. 1 písm. g) SSP na odmietnutie žaloby pre jej neprípustnosť.

Najvyšší súd v ďalšej časti napadnutého uznesenia predovšetkým uviedol:

«22. Je nepochybné, že v zmysle § 15 ods. 1 zákona č. 528/2008 Z. z. sa úspešnému predkladateľovi žiadosti a v preskúmvanej veci aj sťažovateľovi pomoc, resp. podpora poskytuje na základe súkromnoprávneho vzťahu, ktorý vychádza zo zmluvy uzavretej podľa § 269 ods. 2 Obchodného zákonníka. Ďalej však, ako správne konštatoval sťažovateľ, žalovaný 1/ vystupuje v pozícii orgánu verejnej správy, t. j. ako riadiaci orgán, ktorý zverené finančné zdroje spravuje s dohľadovým vrchnostenským oprávnením, ktoré mu vyplýva najmä z ustanovení § 24b a nasl. zákona 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 zákona č. 528/2008 Z. z. (výkon ochrany finančných záujmov vrátane zistenia nezrovnalostí).

23. Pokiaľ v rámci výkonu svojich oprávnení žalovaný 1/ z pozície riadiaceho orgánu zistí existenciu nezrovnalosti, je povinný túto skutočnosť oznámiť sťažovateľovi ako prijímateľovi (viď § 26 ods. 3 zákona č. 528/2008 Z. z.) prostredníctvom tzv. správy o zistenej nezrovnalosti. Zákon oprávňuje žalovaného 2/, v prípade tvrdeného porušenia pravidiel a postupov verejného obstarávania, aby v tomto štádiu výkonu dohľadových oprávnení mohol sťažovateľa popri oznámení o zistenej nezrovnalosti vyzvať na vrátenie poskytnutého príspevku alebo jeho časti na predmet zákazky (§ 27a ods. 1 zákona č. 528/2008 Z. z.), resp. pozastaviť, zamietnuť alebo upraviť výšku platby pre projekt alebo jeho časť (§ 7 ods. 6 zákona č. 528/2008 Z. z.). Zákonodarcom použité oprávnenie „možnosť vyzvať“ je nutné vykladať s prihliadnutím na absenciu vykonať autoritatívny výklad ustanovení zákona 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 sťažovateľ.

Podľa § 26 ods. 3 zákona 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.

24. Celé štádium výkonu dohľadových oprávnení žalovaného 1/ ako riadiaceho orgánu sa ukončuje v okamihu, kedy žalovanému 1/ 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 1/ rozhodovacia 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.

25. *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 nazerá najmä ako na individuálne správne úkony s charakterom predbežnej povahy, kasačný súd musel vyhodnotiť napadnutý úradný list ako správny akt, ktorý nie je možné v zmysle § 7 S. s. p. podrobiť súdnej právomoci v správnom súdnictve.*

26. *Z uvedeného vyplýva, že pri vydávaní napadnutého úradného listu vo forme Výzvy na vrátenie finančných prostriedkov poskytnutých podľa zákona č. 528/2008 Z. z. nemohol žalovaný I/ uplatniť svoju rozhodovaciu právomoc. Je možné sa zhodnúť s názorom žalovaných, že išlo o individuálny správny akt, u ktorého absentuje domucovacia zložka výkonu verejnej moci, t. j. slovami žalovaného I/, ide o výzvu na „dobrovoľné“ plnenie oznámenej (nie uloženej) povinnosti na základe zistených (t. j. iba tvrdených) skutočností.*

27. *Na základe uvedeného kasačný súd konštatuje, že doručením správy o zistenej nezrovnalosti s výzvou na vrátenie finančných prostriedkov podľa zákona č. 528/2008 Z. z. ešte nedochádza k uplatneniu vrchnostenských právomocí riadiaceho orgánu a k autoritatívnemu zásahu do právnej sféry sťažovateľa 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 I/ ako riadiaci orgán nepristúpi následne k začatiu správneho konania podľa § 27a ods. 5 zákona č. 528/2008 Z. z., potom je vecou zváženia sťažovateľa, či uvedenú výzvu splní.»*

Podľa § 7 písm. e) SSP správne súdy nepreskúmavajú 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.

Správne súdnictvo je konštruované ako prostriedok ochrany subjektívnych práv adresáta výkonu verejnej správy v jej najrôznejších podobách, pričom kritériom poskytovania tejto ochrany je zákonnosť verejno-mocenských aktivít verejnej správy. Správne súdnictvo pôsobiace v právnom štáte nemôže slúžiť len naprávaniu nezákonnosti vo verejnej správe bez akéhokoľvek zreteľa na dopad eventuálne zistenej nezákonnosti na

subjektívno-právnu postavenie dotknutej fyzickej osoby alebo právnickej osoby, a preto v zásade nemožno vyhovieť takému návrhu na začatie konania v správnom súdnictve, ktorého prerokovanie síce vedie k zisteniu formálneho rozporu činnosti verejnej správy so zákonom, no zároveň v ňom nebude preukázaný žiaden zásah do individuálnej sféry navrhovateľa. Účelom správneho súdnictva je náprava nezákonnosti vo verejnej správe v spojení s účinnou ochranou subjektívnych práv fyzickej osoby alebo právnickej osoby, proti ktorej je (bola) verejná správa v jednotlivom prípade vykonávaná (m. m. III. ÚS 502/2015).

Posúdenie, či žalobou napádané správne akty zasahujú do subjektívnych práv sťažovateľky, sa musí opierať o pochopenie účelu a podstaty právnej úpravy obsiahnutej v zákone o pomoci, ktorej súčasťou je i úprava právnych vzťahov medzi riadiacim orgánom (ministerstvo), resp. sprostredkovateľským orgánom (agentúra) a prijímateľom (sťažovateľka).

Podľa § 27a ods. 1 zákona o pomoci 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 zákona o pomoci ak prijímateľ nevráti príspevok alebo jeho časť na základe výzvy podľa odseku 1, riadiaci orgán oznámi podnet orgánu podľa osobitného predpisu.

Podľa § 27a ods. 3 zákona o pomoci ak bolo na základe podnetu podľa odseku 2 zistené porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania, 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, alebo

b) bolo zistené porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania uvedené v protokole, ktoré malo alebo mohlo mať vplyv na výsledok verejného obstarávania a za ktoré sa neukladá pokuta podľa písmena a).

Citované právne normy sú zakotvené v § 27a zákona o pomoci, ktorý má nadpis „Postup riadiaceho orgánu pri porušení pravidiel a postupov verejného obstarávania“. Dôvodová správa k zákonu č. 57/2010 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva v znení zákona č. 266/2009 Z. z. a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým bolo do zákona o pomoci zavedené ustanovenie § 27a, uvádza, že dotknutými právnymi normami „sa ustanovuje právo riadiaceho orgánu, ak zistí porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania, vyzvať prijímateľa, aby vrátil príspevok alebo jeho časť. Riadiaci orgán by pri určení výšky príspevku, ktorý sa má vrátiť, mal zohľadňovať povahu, závažnosť, spôsob a následky porušenia pravidiel a postupov verejného obstarávania. Ak prijímateľ dobrovoľne príspevok alebo jeho časť na základe výzvy nevráti, riadiaci orgán podá podnet Úradu pre verejné obstarávanie, ktorý následne postupuje v súlade so zákonom č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní, a ak zhodnotí, že k porušeniu pravidiel a postupov verejného obstarávania došlo, uloží pokutu v súlade s § 149 citovaného zákona. Po nadobudnutí právoplatnosti takéhoto rozhodnutia je riadiaci orgán oprávnený vydať rozhodnutie v správnom konaní, ktorým uloží prijímateľovi povinnosť vrátiť príspevok alebo jeho časť... Takéto právoplatné rozhodnutie je exekučným titulom, na základe ktorého je možné začať exekučné konanie na účely vymáhania prostriedkov, ktoré sa majú vrátiť.“.

Z citovanej časti dôvodovej správy vyplýva, že korešponduje s právnym názorom najvyššieho súdu, podľa ktorého pri žalobou napádaných správnych aktoch ide o oznamovacie oprávnenie orgánu verejnej správy v rámci výkonu dohľadových oprávnení, nie však o výkon rozhodovacej právomoci.

Uvedená dôvodová správa zrozumiteľne dokumentuje, že výzva adresovaná prijímateľovi podľa § 27a ods. 1 zákona o pomoci nie je zavŕšením procesu uplatňovania povinnosti prijímateľa vrátiť príspevok alebo jeho časť poskytnutú na predmet zákazky.

Z pohľadu subjektívnej právnej pozície prijímateľa je totiž pasivita po doručení uvedenej výzvy prejavom nesúhlasu s právnym záverom riadiaceho orgánu o porušení pravidiel a postupov verejného obstarávania. Takto potom vzniká medzi riadiacim orgánom a prijímateľom spor, ktorého riešenie spadá do pôsobnosti orgánu verejnej správy na úseku verejného obstarávania, ktorým je Úrad pre verejné obstarávanie (ďalej len „úrad“). Len táto zložka štátneho mechanizmu je kompetentná autoritatívne posúdiť, či skutočne k porušeniu pravidiel a postupov verejného obstarávania došlo. Až využitie kompetencie úradu s pozitívnym záverom [§ 27a ods. 3 písm. a) a b) zákona o pomoci] zakladá vrchnostenské postavenie riadiaceho orgánu pri ukladaní povinnosti prijímateľovi vrátiť poskytnutý príspevok alebo jeho časť vo zvýšenej sume podľa úvodnej vety § 27a ods. 3 zákona o pomoci.

Ústavný súd sa stotožňuje s postojom najvyššieho súdu, pretože z právnej úpravy obsiahnutej v zákone o pomoci je skutočne zrejmé, že vzťah riadiaceho orgánu a prijímateľa vykazuje primárne súkromnoprávne prvky (zmluva podľa § 15 zákona o pomoci). V právom identifikovaných skutkových situáciách sa však vzťah oboch uvedených subjektov transformuje do podoby verejnoprávnej, a to vzhľadom na pôvod poskytovaných prostriedkov (Európska únia) späť s nutnosťou chrániť finančné záujmy Európskej únie (§ 1 a § 26 zákona o pomoci). Aplikačnou komplikáciou § 27a zákona o pomoci je skutočnosť, že toto ustanovenie reglementuje prípad nutnosti chrániť finančné záujmy Európskej únie riadiacim orgánom z dôvodu porušenia pravidiel a postupov verejného obstarávania, teda z dôvodu porušenia druhovo odlišného verejného záujmu, ktorého ochrana je v pôsobnosti iného orgánu verejnej správy (úrad). Vrchnostenské postavenie riadiaceho orgánu preto nastúpi až vtedy, keď úrad v rámci realizácie vlastnej kompetencie (tiež) vrchnostensky rozhodne, že k porušeniu pravidiel a postupov verejného obstarávania skutočne došlo (III. ÚS 33/2018).

Vychádzajúc z uvedenej právnej úpravy sa sťažovateľka bude môcť ochrany dovoľávať až proti vrchnostenskému záveru o porušení pravidiel a postupov verejného obstarávania (teda proti rozhodnutiu úradu) a následne aj proti vrchnostenskému záveru riadiaceho orgánu podľa § 27a ods. 3 zákona o pomoci. Aj tento záver dokazuje ústavnú

akceptovateľnosť napadnutého uznesenia najvyššieho súdu ako súdu kasačného, keďže súdna ochrana proti vrchnostenskému záveru o protiprávnom konaní nie je sťažovateľke odopretá, iba ju musí uplatniť v štádiu na to určenom.

Ústavný súd sa stotožnil s argumentáciou najvyššieho súdu v odôvodnení napadnutého uznesenia, najmä s jeho poukazom na § 14 ods. 18 zákona o pomoci, podľa ktorého rozhodnutia vydané v konaní podľa tejto časti zákona o pomoci nie sú preskúmateľné správnym súdom, čo je podkladom pre aplikáciu § 98 ods. 1 písm. g) SSP krajským súdom a následné uplatnenie § 461 SSP (zamietnutie) vo vzťahu ku kasačnej sťažnosti najvyšším súdom.

Z uvedených dôvodov ústavný súd už pri predbežnom prerokovaní sťažnosti sťažovateľky dospel k záveru, že potvrdenie procesného odmietnutia sťažovateľkinej žaloby najvyšším súdom neznamenal v okolnostiach posudzovanej veci odopretie súdnej ochrany, keďže tá sa v správnom súdnictve priznáva len proti takým mocenským aktivitám verejnej správy, ktoré zasahujú do subjektívnych práv adresáta ich výkonu. Navyše, etapovitý charakter uplatňovania povinnosti vrátiť prostriedky poskytnuté na predmet zákazky alebo ich časť poskytuje sťažovateľke (prijímateľke) právny priestor pre dovolávanie sa súdnej ochrany v neskorších štádiách tohto procesu, keď eventuálne dôjde k doručeniu administratívneho rozhodnutia úradu (podľa zákona o verejnom obstarávaní) a nadväzujúceho rozhodnutia riadiaceho orgánu (podľa § 27a ods. 2 zákona o pomoci). Sťažnosť je preto v časti namietajúcej porušenie základných práv sťažovateľky zaručených čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy a čl. 36 ods. 1 a 2 listiny, ako aj práva sťažovateľky podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru napadnutým uznesením najvyššieho súdu zjavne neopodstatnená.

Zjavná neopodstatnenosť sťažnosti v časti namietajúcej porušenie práv procesnej povahy napadnutým uznesením najvyššieho súdu má význam aj pre posúdenie časti sťažnosti, v ktorej sťažovateľka namieta porušenie práv hmotnej povahy (čl. 20 ods. 1 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu) tým istým napadnutým uznesením najvyššieho súdu, keďže z argumentácie sťažovateľky zjavne vyplýva, že k porušeniu práv hmotnej povahy malo dôjsť v dôsledku porušenia jej procesných práv (odmietnutia spravodlivosti).

Keďže ústavný súd sťažnosť v časti namietaného porušenia základných práv (čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy, čl. 36 ods. 1 a 2 listiny) a práva (čl. 6 ods. 1 dohovoru) procesnej povahy napadnutým uznesením najvyššieho súdu odmietol z dôvodu zjavnej neopodstatnenosti, odmietnutie ďalšej časti sťažnosti, ktorou sťažovateľka namieta porušenie základného práva podľa čl. 20 ods. 1 ústavy a práva podľa čl. 1 dodatkového protokolu, je nevyhnutným dôsledkom vyplývajúcim zo vzájomného vzťahu medzi právami hmotno-právneho charakteru a ústavno-procesnými princípmi z perspektívy ich možného porušenia. Aj v tejto časti je preto sťažnosť sťažovateľky zjavne neopodstatnená.

Ústavný súd konštatuje, že v odôvodnení svojho napadnutého uznesenia sa najvyšší súd ústavne konformným spôsobom vysporiadal so všetkými relevantnými tvrdeniami a námietkami sťažovateľky. Napadnuté uznesenie najvyššieho súdu považuje ústavný súd za ústavne udržateľné a konštatuje, že mu nemožno vyčítať svojvoľnosť či neodôvodnenosť, ktorá by mala za následok jeho arbitrárnosť.

Vzhľadom na uvedené ústavný súd rozhodol tak, ako to je uvedené vo výrokovej časti tohto uznesenia.

Keďže sťažnosť bola odmietnutá ako celok, bolo bez právneho významu zaoberať sa ďalšími návrhmi uplatnenými v sťažnosti (vrátane návrhu na vydanie dočasného opatrenia).

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 24. januára 2019