



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

II. ÚS 471/2014-15

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 30. júla 2014 v senáte zloženom z predsedu Lajosa Mészárosa (sudca spravodajca), zo sudkyne Ľudmily Gajdošíkovej a sudcu Sergeja Kohuta predbežne prerokoval sťažnosť spoločnosti Človek v tísní, o. p. s., so sídlom pobočky na Slovensku, Palešovo námestie 34, Spišské Podhradie, Slovenská republika, IČO 35562617, zastúpeného advokátom JUDr. Pavlem Uhlem, Advokátska kancelária, Kořenského 15, Praha 5 – Smíchov, Česká republika, v postavení hostujúceho euroadvokáta, vo veci namietaného porušenia základných práv podľa čl. 12 a čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, práva podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a práva na voľný pohyb služieb podľa čl. 56 Zmluvy o fungovaní Európskej únie rozhodnutiami Agentúry Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky pre štrukturálne fondy Európskej únie o neschválení žiadosti o nenávratný finančný príspevok pod kódom NFP26130130209 z 18. apríla 2012, o odmietnutí žiadosti o preskúmanie rozhodnutia o neschválení žiadosti, číslo spisu: R 60/2012-05, číslo záznamu: A 18760/2012-PaVOI z 18. mája 2012, o neschválení žiadosti o nenávratný finančný príspevok pod kódom NFP26130130221 z 18. apríla 2012, o odmietnutí žiadosti o preskúmanie rozhodnutia o neschválení žiadosti, číslo spisu: R 60/2012-05, číslo záznamu: A 18762/2012-PaVOI z 18. mája 2012, o neschválení žiadosti o nenávratný finančný príspevok pod kódom NFP26130130223 z 18. apríla 2012, o odmietnutí žiadosti o preskúmanie rozhodnutia o neschválení žiadosti, číslo spisu: R 60/2012-05, číslo záznamu: A 18761/2012-PaVOI z 18. mája 2012 a takto

**r o z h o d o l :**

Sťažnosť spoločnosti Člověk v tísni, o. p. s., o d m i e t a .

## O d ô v o d n e n i e :

### I.

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bola 23. júla 2012 doručená sťažnosť českej o. p. s. Člověk v tísni so sídlom pobočky na Slovensku, Palešovo námestie 34, Spišské Podhradie (ďalej len „sťažovateľka“), v ktorej namieta, že Agentúra Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky pre štrukturálne fondy Európskej únie (ďalej len „Agentúra“) troma rozhodnutiami z 18. apríla 2012 o neschválení žiadosti o nenávratný príspevok a troma rozhodnutiami z nasledujúceho dňa, ktorými boli odmietnuté žiadosti o preskúmanie uvedených rozhodnutí o odmietnutí žiadosti tým, že vyžadovala sídlo právnickej osoby v Slovenskej republike, porušila jej základné právo na spravodlivý proces podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“), čl. 12 ústavy a čl. 56 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej aj „ZFEÚ“). Sťažovateľka tvrdí, že neposkytnutie nenávratného finančného príspevku (ďalej len „NFP“) z dôvodu jej českého pozadia bolo diskriminačné z hľadiska slovenského ústavného práva a európskeho práva. Taktiež namieta nedostatky administratívneho procesu, z ktorého sa nedozvedela odpoveď na námietky diskriminácie.

2. Sťažovateľka uviedla, že je právnickou osobou – obecně prospěšnou společností – založenou podľa práva Českej republiky, podobnou neziskovým organizáciám podľa zákona č. 213/1997 Z. z. o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby (ďalej aj „zákon č. 213/1997 Z. z.“). Od roku 2004 je sťažovateľka aktívna aj na Slovensku, najprv na základe povolenia podľa zákona č. 116/1985 Zb. o podmienkach činnosti organizácií s medzinárodným prvkom v Československej socialistickej republike (ďalej len „zákon č. 116/1985 Zb.“), neskôr ako nezisková organizácia podľa § 37 zákona č. 213/1997 Z. z. Sťažovateľka v režime tohto zákona pôsobí v Slovenskej republike, vo verejných registroch je považovaná za slovenský subjekt, podlieha plnej slovenskej

jurisdikcii, podriaďuje sa všetkým predpisom verejného práva, platí dane a odvody, má slovenské IČO a sídlo pobočky na Slovensku.

3. Sťažovateľka poskytuje všeobecne prospešné služby a na ten účel dostávala dotácie, granty či iné typy podpôr určených neziskovým subjektom, ktoré sú činné na území Slovenskej republiky, a to dosiaľ bez predsudkov ku skutočnosti, že ide štrukturálne o pobočku organizácie so sídlom v Českej republike. Otázka sídla nikdy nepredstavovala prekážku jej činnosti ani spôsobilosti uchádzať sa o finančné prostriedky z verejných zdrojov. Ak sťažovateľka niektoré prostriedky v minulosti nedostala, tak to bolo vždy z legitímnych dôvodov. To platilo aj o poskytovaní podpory z prostriedkov Európskej únie prostredníctvom národných orgánov Slovenskej republiky.

4. Sťažovateľka podala 18. a 19. januára 2012 tri žiadosti o poskytnutie nenávratného finančného príspevku, ktoré adresovala Agentúre v rámci operačného programu Vzdelávanie, prioritná os 3 – Podpora vzdelávania osôb s osobitými vzdelávacími potrebami, a to vo vzťahu k trom obciam, v ktorých by prebiehala realizácia zamýšľaných projektov, obciam Sveržov, Doľany a Petrovany.

5. Agentúra 18. apríla 2012 rozhodla o neschválení žiadosti, pričom odkázala, že žiadateľ nie je oprávnený v zmysle podmienok definovaných vo výzve na predkladanie žiadostí. V sprievodnom liste potom uvedený záver rozviedla, že žiadateľ musí mať sídlo na území Slovenska, pričom sťažovateľka túto podmienku nespĺňa. Podľa sťažovateľky Agentúra vyšla z civilistickej doktríny ponímania právnických osôb, podľa ktorej má každá právnická osoba len jedno sídlo, a to tam, kde sídli jej vedenie. Agentúra tak nezohľadnila verejnoprávnu tradíciu vnímania registrovaných sídiel pobočiek zahraničných subjektov ako ekvivalentných sídlu v krajine, kde je vykonaná registrácia.

6. Sťažovateľka uvádza, že podmienka sídla bola vyjadrená v jedinom úradnom dokumente, ktorým bola výzva na predkladanie žiadostí, pričom tento dokument nie je z formálneho hľadiska rozhodnutím ani normatívnym aktom. Podľa sťažovateľky to je len informatívny dokument a ide o výsledok inej správnej činnosti. Nemá normatívny význam,

a už vôbec nemôže derogovať zákon, či nebodaj ústavu. Pre explicitnosť sťažovateľka dodáva, že podmienku sídla vo výzve interpretovala tým spôsobom, že ju možno splniť sídlom pobočky.

7. Agentúra v poučení uviedla, že proti rozhodnutiam nie je možné podať žiadosť o preskúmanie. Rozhodnutia boli doručené, prevzaté 24. apríla 2012. Napriek poučeniam o neexistencii opravných prostriedkov sťažovateľka vychádzala z § 14 ods. 6 zákona č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskej únie v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 528/2008 Z. z.“), vyvodila z neho prípustnosť opravného prostriedku a podala žiadosť o prieskum. V opravnom prostriedku vysvetlila, že sa domnieva, že vecný prieskum by mal zahŕňať aj prieskum formálnych dôvodov odmietnutia, pretože nemôže dôjsť k úvahám o vecných dôvodoch, ak je žiadosť nezákonne odmietnutá z dôvodov a limine.

8. Sťažovateľka porušenie práva na spravodlivý proces rozdelila na porušenie v rovine formálnej a porušenie v rovine materiálnej. Sťažovateľka v rovine formálnej namieta, že jej opravný prostriedok – žiadosť o preskúmanie rozhodnutia bola nezákonne odmietnutá ako oneskorená. Zákon č. 528/2008 Z. z. síce vylučuje použitie Správneho poriadku, ale s výnimkou § 27 o počítaní času. Agentúra dostala opravný prostriedok 2. mája 2012, a to bol vzhľadom na štátny sviatok – 1. máj 2012 – aj posledný deň lehoty. Napriek tomu Agentúra v rozhodnutí uviedla, že žiadosť bola podaná oneskorene. A to nehovoriac o sťažovateľkinom argumente, že podľa § 27 ods. 3 Správneho poriadku by lehota mala byť zachovaná aj odovzdaním na poštovú prepravu.

9. Sťažovateľka na tomto mieste ešte pripomenula nesprávne poučenie o opravnom prostriedku. Ďalej uviedla, že v režime vylúčenia súdneho prieskumu chráni čl. 46 ods. 1 ústavy riadnosť opravného konania v správnom konaní. Nezákonné odmietnutie žiadosti o preskúmanie je tak porušením uvedeného základného práva.

10. Sťažovateľka v rovine materiálnej namieta, že zmyslom každého procesu, ktorý končí v neprospech účastníka, je odpoveď na otázku „prečo?“. Takýto proces je

spravodlivý. V bežnom správnom konaní podľa Správneho poriadku má účastník možnosť vyjadriť sa k podkladom („Správny orgán je povinný dať účastníkom konania a zúčastneným osobám možnosť, aby sa pred vydaním rozhodnutia mohli vyjadriť k jeho podkladu i k spôsobu jeho zistenia, prípadne navrhnúť jeho doplnenie.“ § 33 ods. 2 Správneho poriadku). Sťažovateľka rozumie, že v tzv. dotačnom konaní sú obmedzené obvyklé procesné záruky, avšak na druhej strane je nevyhnutné, aby aspoň v jednej fáze konania mal možnosť účastník účinne polemizovať s dôvodmi, ktoré môžu viesť k vydaniu nepriaznivého rozhodnutia. V predmetnej veci sa sťažovateľka len dozvedela, že jej proces nie je otvorený bez možnosti polemizovať vecne alebo právne. Voľnosť dotačného procesu môže znamenať aj väčší priestor k *audiatur et altera pars*. Táto zásada bola popretá úplne a absolútne.

11. Sťažovateľka ďalej namieta hmotné základné právo, právo na rovné zaobchádzanie jednak v rovine národného práva a tiež v rovine práva európskeho. Sťažovateľka predpokladá, že princíp rovnosti sa týka aj právnických osôb. Uvádza, že jej veci sa týka rovnosť v podobe rovnosti šancí. Bezdôvodné podmienky vníma ako prejav mocenskej svojvôle. Svojvôľu ilustruje príkladom, ak by bola stanovená podmienka, že dotáciu môžu získať len subjekty začínajúce sa na písmeno „Č“. Aj poskytovanie dotácii je kryté čl. 2 ods. 2 ústavy. Stanovenie podmienky sídla na území Slovenskej republiky sa práve takto javí sťažovateľke ako svojvoľné. Neexistuje žiadny rozumne obhájitelný vecný dôvod podmienky sídla na území Slovenskej republiky. Zvlášť svojrázne je to z pohľadu sťažovateľkinej plnej administratívnej integrácie na základe zákona č. 116/1985 Zb. a zápisu do registra podľa zákona č. 213/1997 Z. z. o neziskových organizáciách, pričom podľa jeho § 37 právnická osoba so sídlom mimo územia Slovenskej republiky, ktorá je neziskovou organizáciou podľa práva štátu, na ktorého území má svoje sídlo, alebo jej organizačná zložka, môže na území Slovenskej republiky pôsobiť za rovnakých podmienok a v rovnakom rozsahu ako nezisková organizácia vzniknutá podľa tohto zákona, ak splní podmienky na zápis do registra ustanovené týmto zákonom.

12. V rovine práva európskeho považuje sťažovateľka zmluvu o fungovaní európskej únie za ľudskoprávnu zmluvu myslenuú čl. 127 ústavy, ktorý upravuje ústavnú sťažnosť.

Sťažovateľka uvádza, že európske právo je vybudované na odstraňovaní akýchkoľvek vnútorných bariér medzi členskými štátmi, pričom štyri základné pôvodné piliere tejto integrácie sú nazývané ako princípy voľného pohybu osôb, tovaru, služieb a kapitálu. Sťažovateľka tak namieta porušenie čl. 56 ZFEÚ, podľa ktorého „V rámci nasledujúcich ustanovení sú zakázané obmedzenia slobody poskytovať služby v Únii vo vzťahu k štátnym príslušníkom členských štátov, ktorí sa usadili v niektorom inom členskom štáte ako príjemca služieb.“.

13. Sťažovateľka ďalej vysvetľuje, že čl. 56 ZFEÚ zmluvy nebráni, aby sa na ňu nevzťahovala sloboda pohybu služieb. Ďalej argumentuje, že je právne nerozhodné, či je príjemcom služby sťažovateľka alebo jej klienti. Demonštratívny výpočet služieb v čl. 57 ZFEÚ znamená, že typ služby poskytovaný sťažovateľkou nie je vylúčený z ochrany zmluvy. Aj národné právo v texte zákona č. 213/1997 Z. z. považuje činnosť neziskových organizácií za služby. Z uvedeného vyplýva, že činnosť sťažovateľky je chránená čl. 56 ZFEÚ.

14. Podľa sťažovateľky možno uvažovať, že jej nikto v ničom nebránil, že Agentúra jej len neposkytla dotáciu, čo nie je obmedzenie podľa čl. 56 ZFEÚ. Napriek racionálnemu jadru táto úvaha neobstojí. Niektoré služby sú zabezpečované tržne, odplatne, a tam je funkčná ochrana hospodárskej súťaže. Existujú však služby, ktoré neplatia klienti, ale štát, ktorý na úhradu týchto služieb používa nástroje podobné nástrojom hospodárskej súťaže. Ak štát vykonáva túto činnosť, tak je zviazaný v procese distribúcie týchto prostriedkov a ich zabezpečovania zaistiť rovné postavenie subjektom z iných štátov Únie. ZFEÚ v čl. 56 aj k takýmto službám zakazuje obmedzenia. Inými slovami, ak sú určitá činnosť či poskytovanie služieb závislé na distribúcii verejných peňazí, nie je táto skutočnosť právne uznateľným dôvodom, aby v procese distribúcie a súťaže o tieto prostriedky bol nejaký poskytovateľ vylúčený preto, že ma sídlo v inom členskom štáte únie. Samotná odplatnosť, ako je definovaná v ZFEÚ, nevyžaduje ani ziskovosť, možno tu zahrnúť i poskytnutie dotácie, či iný podobný príspevok, ktorý je poskytnutý na realizáciu projektu, o ktorý žiadala sťažovateľka. Sťažovateľka si uvedomuje, že rozhodovanie o prostriedkoch sa neriadi súťažným právom, ale poukazuje na to, že základný princíp voľného pohybu služieb

sa nemôže vzťahovať len na súťažné právo, ale musí sa vzťahovať na akékoľvek odvetvie, kde sú poskytované služby, zvlášť, ak sú hradené štátom. Vzhľadom na uvedené sťažovateľka tvrdí, že jej právo na rovné zaobchádzanie podľa ZFEÚ porušené bolo.

15. Sťažovateľka ako podporu argumentácie dopĺňa, že podľa nej dochádza aj k porušeniu sekundárneho práva Európskej únie implementovaného podľa § 1 zákona č. 528/2008 Z. z., a to predovšetkým nariadenia Rady (ES) č. 1083/2006 z 11. júla 2006, ktorým sa ustanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde a Kohéznom fonde a ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1260/1999 (Ú. v. EÚ L 210, 31. 7. 2006) v znení nariadenia Rady (ES) č. 1989/2006 z 21. decembra 2006 (Ú. v. EÚ L 411, 30. 12. 2006). Táto norma označuje činnosť, ktorú má vykonávať príjemca prostriedkov ako „službu“: *«verejné výdavky“: všetky verejné príspevky na financovanie operácií, ktoré pochádzajú z rozpočtu štátu, regionálnych a miestnych orgánov a Európskych spoločenstiev v súvislosti so štrukturálnymi fondmi a Kohéznym fondom, a akékoľvek podobné výdavky. Za podobný výdavok sa považuje každý príspevok na financovanie operácií pochádzajúci z rozpočtu verejnoprávnych subjektov alebo združení jedného alebo viacerých regionálnych alebo miestnych orgánov, alebo verejnoprávnych subjektov konajúcich v súlade so smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2004/18/ES z 31. marca 2004 o koordinácii postupov zadávania verejných zákaziek na práce, verejných zákaziek na dodávku tovaru a verejných zákaziek na služby;»* V ustanovení čl. 44 nariadenia Rady (ES) č. 1989/2006 sa uvádzajú rôzne formy poskytnutia prostriedkov, pričom nástroje súkromnoprávne (verejné zákazky) a verejnoprávne (dotácie, granty) sú postavené na roveň. V nariadení niet opory pre záver, že by členský štát mohol vylúčiť nejakého poskytovateľa z riadneho prístupu k týmto činnostiam pre jeho sídlo v inom členskom štáte.

16. Z dikcie celého nariadenia vyplýva, že cieľ, ktorý má byť dosiahnutý grantovou politikou a činnosťou fondu, je zhodný s cieľom samotnej Európskej únie, teda podporou vzájomnej súdržnosti, vyrovnávanie rozdielov medzi regiónmi, solidarita a úsilie o sociálnu podporu potrebným. Prostriedky, ktoré sú pre tento cieľ členskými štátmi poskytnuté, pochádzajú z daní všetkých občanov Európskej únie zo všetkých členských štátov. Bolo by

absurdné, aby členský štát v procese správy týchto prostriedkov diskriminoval subjekty z iných členských štátov. Vzhľadom na uvedené sťažovateľka tvrdí, že jej právo na rovné zaobchádzanie podľa ZFEÚ porušené bolo.

17. Sťažovateľka predsa len pripúšťa spornosť otázky, či je jej aktivita krytá voľným pohybom služieb, a odkazujúc na rozhodnutia IV. ÚS 206/08, III. ÚS 207/09 a PL. ÚS 3/09 žiada, aby ústavný súd predložil SDEÚ predbežnú otázku nasledujúceho znenia:

*„Je třeba čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie vykládat tak, že se princip volného pohybu služeb a zákaz jeho omezení a odlišného zacházení vztahuje i na služby poskytované nevládními organizacemi v důsledku podpory dle nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999, poskytnuté orgánem členského státu, pokud nevládní organizace, která se o podporu uchází, má sídlo v jiném členském státě, splňuje jinak všechny požadavky které na ni klade národní právo státu, kde hodlá působit, včetně registrace pobočky?*

*Vyplývá z obecných zásad práva Unie a principu volného pohybu služeb, že nevládní organizace, která má sídlo v jiném členském státě, se může svobodně ucházet o grant či jinou podobnou podporu za účelem poskytování obecně prospěšných služeb dle nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999, pokud splňuje všechny jiné předpoklady, které na nevládní organizace klade národní právo, včetně registrace sídla pobočky dle národního práva, přičemž ze strany orgánu členského státu nesmí být s ní odlišně zacházeno z důvodu sídla v jiném státě?“*

18. Sťažovateľka explicitne nežiada o primerané finančné zadost'učinenie, pričom žiada, aby ústavný súd vydal nasledujúci nález:

*«Základní práva na spravedlivý proces dle čl. 46 odst. 1 Ústavy Slovenské republiky a dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a dále na rovné zacházení a dle čl. 12 Ústavy Slovenské republiky a dle čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie byla porušena rozhodnutími „Agentúry Ministerstva školstva, vedy, výskumu*

*a športu SR pre štrukturálne fondy EU“ o „neschválení žiadosti nenávratný finančný príspevok“ vydanými pod kódy NFP26130130209 dne 18. 4. 2012, NFP26130130221 dne 18. 4. 2012 a NFP26130130223 dne 18. 4. 2012 a „o odmietnutí žiadosti o preskúmanie rozhodnutia o neschválení žiadosti“, vydanými pod číslom spisu: R 60/2012-05, číslom záznamu: A 18760/2012-PaVOI dne 18. 5. 2012, číslom spisu: R 60/2012-05, číslom záznamu: A 18762/2012-PaVOI dne 18. 5. 2012 a číslom spisu: R 60/2012-05, číslom záznamu: A 18761/2012-PaVOI ze dne 18. 5. 2012.*

*Rozhodnutí „Agentúry Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR pre štrukturálne fondy EU“ o „neschválení žiadosti nenávratný finančný príspevok“ vydaná pod kódy NFP26130130209 dne 18. 4. 2012, NFP26130130221 dne 18. 4. 2012 a NFP26130130223 dne 18. 4. 2012 a „o odmietnutí žiadosti o preskúmanie rozhodnutia o neschválení žiadosti“, vydaná pod číslom spisu: R 60/2012-05, číslom záznamu: A 18760/2012-PaVOI dne 18. 5. 2012, číslom spisu: R 60/2012-05, číslom záznamu: A 18762/2012-PaVOI dne 18. 5. 2012 a číslom spisu: R 60/2012-05, číslom záznamu: A 18761/2012-PaVOI ze dne 18. 5. 2012 se ruší a vec se vrací orgánu „Agentúra Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR pre štrukturálne fondy EU“ k ďalšiemu řízení.»*

## II.

19. Podstatou veci je tvrdenie sťažovateľky, podľa ktorého je ústavne diskriminačné jednak samotné stanovenie podmienky sídla na území Slovenskej republiky vo výzve, ale pri uznaní tejto podmienky aj výklad Agentúry, že sťažovateľka nie je takýmto subjektom. Skutočnosť, že na tieto otázky nedostala odpoveď, má byť porušením jej základného práva na inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy. Sťažovateľka považuje rozhodnutie Agentúry o neschválení žiadosti o NFP za diskriminačné tak z pohľadu čl. 12 ústavy, ako aj z pohľadu európskeho práva. Pretože nie je ustálené, či čl. 56 Zmluvy o fungovaní Európskej únie garantujúci voľný pohyb služieb sa vzťahuje aj na daný typ neziskových projektov, sťažovateľka navrhuje, aby ústavný súd predložil SDEÚ predbežnú otázku.

20. Sťažovateľke bolo doručené rozhodnutie o neschválení NFP odôvodnené tým, že nemala sídlo na území Slovenskej republiky. Zákon č. 528/2008 Z. z. pozná len žiadosť o preskúmanie neschválenia NFP, ktorou možno namietať len posúdenie splnenia VÝBEROVÝCH KRITÉRIÍ (§ 14 ods. 6). Zákon nenecháva žiaden procesný priestor pre vyriešenie právnych pochybností o podmienkach oprávnenosti žiadateľa [*Výzva obsahuje podmienky poskytnutia pomoci a podpory, ktorými sú a) oprávnenosť žiadateľa (...) - § 13 ods. 3 písm. a)*]. Formulácia zákonodarcu je v tomto smere jednoznačná. Sťažovateľka sa napriek textu zákona a napriek poučeniu, že nie je možné podať žiadosť o preskúmanie, pokúsila využiť tento opravný prostriedok, ktorý bol však odmietnutý z dôvodu, že ním nemožno namietať oprávnenosť žiadateľa, a pre oneskorenosť.

21. Ústavný súd musí najprv uviesť, že zložitost' a netrpezlivosť súčasnej slobodnej a tranzitívnej spoločnosti, je, zdá sa, pôdou pre vznik takpovediac neortodoxných právnych foriem, v ktorých sa prelínajú prvky vrchnostenské s prvkami súkromnoprávnymi. Ba čo viac, predmetná vec má aj rozmer európskoprávny. Už samotné ustálenie povahy Agentúry ako orgánu verejnej moci nie je jednoznačné. Každopádne, uvedené špecifiká nezbavujú ústavný súd povinnosti vo veci riadne rozhodnúť.

22. Tzv. dotačné konanie pre projekty tretieho sektoru je charakteristické istým napätím medzi iniciatívou žiadateľa, investovanou energiou na jednej strane a oslabením procesného komfortu na strane druhej. Ústavný súd rozumie významu práce tretieho sektoru vrátane zahraničného, to mu však nemôže zväzovať ruky pri objektívnom posúdení veci.

23. Agentúra nebola zriadená zákonom (porov. čl. 122 ústavy), ale uznesením vlády, a preto je nejasné jej právne postavenie. Dotácie poskytuje kombináciou verejnoprávnych (rozhodnutie) a súkromnoprávnych (zmluva) inštrumentov. Ústavný súd pri posudzovaní, či je Agentúra orgánom verejnej moci, vychádza zo skutočnosti, že pred novelou zákonom č. 111/2012 Z. z. boli rozhodnutia Agentúry preskúmateľné v správnom súdnictve, resp. aktuálna výluka naznačuje, že taký prieskum bez výluky by prichádzal do úvahy. Taktiež Agentúra koná v konaní podobnom správnomu procesu, čo tiež naznačuje verejnoprávnosť,

resp. „vrchnostenskost“. Úplne definitívnu odpoveď by však malo dať len meritórne rozhodnutie ústavného súdu.

24. Účelom dotačného konania je efektívne alokovať v uzavretom čase ponúkané finančné prostriedky. K naplneniu tohto účelu poskytnutia dotácie, na ktorú explicitne nie je právny nárok (*Na poskytnutie pomoci a podpory nie je právny nárok.* - § 12 ods. 2 zákona) ustanovil zákonodarca lakonickejší proces s vylúčením Správneho poriadku, s veľmi limitovaným opravným prostriedkom a vylúčením správneho súdnictva. Vylúčenie správneho súdnictva zákonodarca odôvodnil nasledovne: *„Na poskytnutie pomoci nie je právny nárok (§ 12 ods. 2). Možnosť štatutárneho orgánu preskúmať rozhodnutie o schválení/neschválení žiadosti o nenávratný finančný príspevok považujeme za dostatočný právny prostriedok na zmenu rozhodnutia. Súdne konania sú zdĺhavé a vyplácanie pomoci podľa jednotlivých programov je časovo limitované, tzn. je určený časový limit, do ktorého je možné použiť– realizovať platbu voči prijímateľovi pomoci - prostriedky EÚ v rámci financovania jednotlivých programov. Podanie žaloby podľa piatej časti OSP môže spôsobovať problémy s financovaním projektov v prípade úspešnosti žalobcu – žiadateľa o nenávratný finančný príspevok (dávame na vedomie, v prípade, ak by súdny spor bol ukončený až v čase, kedy už nie je možné prostriedky EÚ prefinancovať prijímateľovi pomoci), malo by to v konečnom dôsledku výrazne negatívny vplyv na štátny rozpočet, nakoľko predmetný projekt by musel byť v plnej miere financovaný z prostriedkov štátneho rozpočtu. V praxi sa vyskytujú aj špekulatívne žaloby zo strany žiadateľov, kedy žiadateľ jednoznačne nespĺňa kritériá spôsobilosti alebo oprávnenosť žiadateľa a v dôsledku formálnej chyby v rozhodnutí sa snaží dospieť k poskytnutiu nenávratného finančného príspevku. Je to nevhodná prax, ktorú treba vylúčiť.“*

25. Ústavný súd je teda prvým nezávislým súdnym orgánom v procedúre, ktorú absolvovala sťažovateľka. Ústavný súd musí pripomenúť, že môže preskúmať len ústavnosť, a nie zákonnosť. Je zrejmé, že ústavný súd tu nemá suplovať správne súdnictvo, ale v prostredí nenárokového dotačného konania môže zabrániť len naozaj zjavnej a vypätej diskriminácii, svojvôli či neférovosti.

26. V predmetnej veci však bránia takémuto prieskumu procesné okolnosti. Ústavný súd si síce všimol vážne procesné pochybenie Agentúry, ktorému sa neskôr bude venovať, ale napriek tomu je nútený sťažnosť odmietnuť. Sťažovateľka sa pokúsila využiť zjavne neprípustný opravný prostriedok, žiadosť o preskúmanie rozhodnutia o neschválení žiadosti. Nemožno nič vyčítať opravnej inštancii, štatutárnemu orgánu Agentúry, že táto žiadosť bola odmietnutá, pretože „*nesmeruje proti posúdeniu splnenia výberových kritérií*“. Z tohto pohľadu bolo nutné podať ústavnú sťažnosť už voči prvoinštančnému rozhodnutiu. Sťažnosť tak musí byť odmietnutá z dôvodu oneskorenosti proti prvostupňovému rozhodnutiu a zjavnej neopodstatnenosti, čo sa týka rozhodnutia druhostupňového. Túto procesnú situáciu treba odlišovať od ustálenej judikatúry týkajúcej sa dovolania podľa § 237 Občianskeho súdneho poriadku, kde sa prípustnosť a dôvodnosť dovolania prekrývajú, a preto ústavný súd uznáva lehotu zachovanú aj proti napadnutého krajskému súdu (porov. III. ÚS 521/2012).

27. Ústavný súd však nemôže nepoukázať na závažný procesný nedostatok, ktorý takmer mal ústavnoprávnu relevanciu. Štatutárny orgán Agentúry odmietol žiadosť o preskúmanie aj z dôvodu oneskorenosti. Sťažovateľka prevzala rozhodnutie 24. apríla 2012 a podala opravný prostriedok na poštovú prepravu 30. apríla 2012. Podľa § 14 ods. 6 tretej vety zákona č. 528/2008 Z. z. žiadosť o preskúmanie rozhodnutia o neschválení žiadosti musí byť odôvodnená a podaná riadiacemu orgánu, ktorý rozhodnutie o neschválení žiadosti vydal, do siedmich dní odo dňa jeho doručenia. Agentúra opravný prostriedok odmietla s tým, že bol doručený 2. mája 2012. Ak pripustíme, čo tu nie je predmetom konania, že žiadosť o preskúmanie musí mať štatutárny orgán Agentúry k dispozícii do siedmich dní odo dňa doručenia rozhodnutia, tak odmietnutie by bolo zákonné, ak by 1. mája 2012 nebol štátny sviatok, čo Agentúra pravdepodobne prehliadla, ak rozhodovala o dva týždne neskôr. Alebo Agentúra opomenula, že prvá veta § 27 ods. 2 správneho poriadku (*Do lehoty sa nezapočítava deň, keď došlo ku skutočnosti určujúcej začiatok lehoty.*) mieri práve na lehoty počítané podľa dní. Zákon síce vylučuje aplikáciu Správneho poriadku, ale s výlukou § 27, ktorý sa vzťahuje na počítanie času, pričom podľa jeho odseku 2 in fine „*Ak koniec lehoty pripadne na sobotu alebo na deň pracovného pokoja, je posledným dňom lehoty najbližší budúci pracovný deň.*“. Posledný deň sedemdňovej lehoty

pripadol na 1. máj 2012, a tak sa zachovanie lehoty posunulo na 2. máj 2012. Agentúra však v odmietacom rozhodnutí uviedla, že odmieta opravný prostriedok nielen pre oneskorenosť, ale aj pre neprípustnosť. Tým je táto vada v istom zmysle zhojená.

28. Bez toho, aby ústavný súd hodnotil z hľadiska zákonnosti či dogmatiky správneho procesu skutočnosť, že poučenie Agentúrou bolo výsledkom interpretácie, sťažovateľka bola zreteľne poučená, že proti jej rozhodnutiu nie je prípustný opravný prostriedok.

29. Ústavný súd sa nad rámec veci vyjadrí k otázke diskriminácie. Na tomto mieste pripomína, že chráni hlavne pred diskrimináciou akcesorickou a na základe kvalifikovaného kritéria. Bez týchto kritérií by mohla byť za protiústavnú považovaná len vypäto svojvoľná diskriminácia. Sťažovateľka však neidentifikovala akcesorické základné právo, pravdepodobne vzhľadom na nenárokovú povahu dotačného konania.

30. Na tomto mieste možno nad rámec dodať, že bude úlohou ústavného súdu a je nesplnenou úlohou dogmatiky riadne vymedziť pojem „inej“ právnej ochrany, napríklad na ktoré nesúdne orgány verejnej moci sa vzťahuje a či je každý proces právnou ochranou, alebo len taký proces ktorého hlavným účelom je chrániť právo.

31. V predmetnej veci treba rozlišovať podmienku sídla vo výzve a administratívny výklad sídla. Podmienka sídla je predmetom správnej, ba priam politickej úvahy a táto by azda mohla byť predmetom ústavného prieskumu ojedinelejšie, resp. s nižšou prísnosťou prieskumu. Čo sa týka výkladu, či možno sťažovateľku akceptovať perspektívou výkladu spolkových zákonov za rovnocennú s tuzemskými právnickými osobami, tu má ústavný súd z výkladu Agentúry určité rozpaky, ale na druhej strane rozumie, akým spôsobom uvažovala Agentúra pri výklade zákona. Na autoritatívnejšie úvahy však v predmetnej veci niet priestoru.

32. Ústavný súd ešte uvádza, že slobodu pohybu služieb nepovažuje za slobodu namietateľnú prostredníctvom čl. 127 ústavy. Táto sloboda nie je takou, ktorá by patrila

jednotlivcom zo samotnej ľudskej podstaty (*ľudským právom*), resp. slobodou, či základným právom obdobným druhej hlave ústavy. Veď aj samotné európske súdne orgány rozlišujú medzi tradičnými základnými slobodami a tzv. štyrmi slobodami, ktoré sú zmyslom európskej integrácie (porov. C-112/00 Schmidberger v Republic of Austria [2003] ECR I-5659; Chalmers, D., Davies, G., Monti, G. European Union Law. 2nd edition. Cambridge, 2010, s. 758 a nasl.).

33. Napokon ústavný súd uvádza, že odmietnutie sťažnosti *a limine* znemožňuje aj rozvíjanie úvah o položení predbežnej otázky.

34. Ústavný súd však uzatvára, že aj toto odmietacie uznesenie môže prispieť k úvahám o správnom rozhodovacej činnosti Agentúry.

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

V Košiciach 30. júla 2014