



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

IV. ÚS 267/2018-19

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 19. apríla 2018 v senáte zloženom z predsedníčky Ľudmily Gajdošikovej, zo sudcu Miroslava Duriša a sudcu Ladislava Orosza (sudca spravodajca) predbežne prerokoval

sťažnosť Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, Národná 12, Banská Bystrica, zastúpenej Advokátskou kanceláriou JUDr. Tomáš Suchý, spol. s r.o., Horná 13, Banská Bystrica, v mene ktorej koná advokát Mgr. Tomáš Suchý, ktorou namieta porušenie základných práv podľa čl. 46 ods. 1 a čl. 48 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a práva podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd uznesením Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3 Sžfk 12/2016 z 21. júna 2017 a uznesením Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 5 S 145/2015 z 31. mája 2016,

a sťažnosť Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, Národná 12, Banská Bystrica, zastúpenej Advokátskou kanceláriou JUDr. Tomáš Suchý, spol. s r.o., Horná 13, Banská Bystrica, v mene ktorej koná advokát Mgr. Tomáš Suchý, ktorou namieta porušenie základných práv podľa čl. 46 ods. 1 a čl. 48 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a práva podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd uznesením Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1 Sžfk 48/2017 z 23. augusta 2017 a uznesením Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 2 S 137/2016 z 25. januára 2017 (pôvodne vedenú pod sp. zn. Rvp 2340/2017), a takto

r o z h o d o l :

Sťažnosti Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici 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 4. októbra 2017 doručená sťažnosť (vedená pod sp. zn. Rvp 1843/2017) Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, Národná 12, Banská Bystrica (ďalej len „sťažovateľka“), zastúpenej Advokátskou kanceláriou JUDr. Tomáš Suchý, spol. s r.o., Horná 13, Banská Bystrica, v mene ktorej koná advokát Mgr. Tomáš Suchý, ktorou namieta porušenie svojich základných práv podľa čl. 46 ods. 1 a čl. 48 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a práva podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) uznesením Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) sp. zn. 3 Sžfk 12/2016 z 21. júna 2017 (ďalej aj „napadnuté uznesenie najvyššieho súdu z 21. júna 2017“) a uznesením Krajského súdu v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) sp. zn. 5 S 145/2015 z 31. mája 2016 (ďalej aj „napadnuté uznesenie krajského súdu z 31. mája 2016“).

Dňa 14. decembra 2017 bola ústavnému súdu doručená ďalšia sťažnosť sťažovateľky (vedená pôvodne pod sp. zn. Rvp 2340/2017), ktorou taktiež namieta porušenie svojich základných práv podľa čl. 46 ods. 1 a čl. 48 ods. 1 ústavy a práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru uznesením najvyššieho súdu sp. zn. 1 Sžfk 48/2017 z 23. augusta 2017 (ďalej aj „napadnuté uznesenie najvyššieho súdu z 23. augusta 2017“) a uznesením krajského súdu sp. zn. 2 S 137/2016 z 25. januára 2017 (ďalej aj „napadnuté uznesenie krajského súdu z 25. januára 2017“).

Ústavný súd uznesením sp. zn. IV. ÚS 255/2018 z 19. apríla 2018 spojil [podľa § 166 ods. 1 Civilného sporového poriadku v spojení s § 31a zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“)] sťažnosti vedené pod sp. zn. Rvp 1843/2017 a sp. zn. Rvp 2340/2017

na spoločné konanie, ďalej vedené pod sp. zn. Rvp 1843/2017, z dôvodu hospodárnosti konania, keďže ide i veci, ktoré právne a skutkovo spolu súvisia a zároveň sú v nich totožné strany sporu.

I.1 Skutkový stav vo veci sťažnosti doručenej ústavnému súdu 4. októbra 2017 (pôvodne vedenej pod sp. zn. Rvp 1843/2017)

Zo sťažnosti doručenej ústavnému súdu 4. októbra 2017 a z jej príloh vyplýva, že sťažovateľka sa v procesnom postavení žalobkyne domáhala, aby krajský súd v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia zrušil správu o zistenej nezrovnalosti č. N21500697/S01 z 28. apríla 2015 vypracovanej Výskumnou agentúrou (ďalej len „správa o nezrovnalosti“) a žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov na projekt ITMS 26250120036 zo 6. mája 2015 (ďalej len „žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov“).

Sťažovateľka s Ministerstvom školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky (ďalej aj „žalovaný 1“) zastúpeným Výskumnou agentúrou (ďalej aj „žalovaný 2“) uzavrela zmluvu o poskytnutí nenávratného finančného príspevku č. 035/2010/5.1/OPVaV na účel výmeny okien, dverí a zasklených stien s príslušnými stavebnými prácami. U sťažovateľky bol 8. septembra až 30. septembra 2014 vykonaný vládny audit, výsledky ktorého boli zachytené v čiastkovej správe z vládneho auditu z 27. novembra 2014. Na základe zistení obsiahnutých v čiastkovej správe Výskumná agentúra zaslala sťažovateľke správu o nezrovnalosti a žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov.

Proti obom uvedeným dokumentom sťažovateľka podala žalobu podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku (ďalej aj „OSP“) vo vtedy platnom a účinnom znení, o ktorej krajský súd rozhodol napadnutým uznesením tak, že konanie zastavil podľa § 250d ods. 3 OSP s odôvodnením, že žaloba smerovala proti rozhodnutiam, ktoré nepodliehajú súdnemu prieskumu. Uvedený záver vychádza z toho, že:

„... žiadne zo žalobcom napádaných rozhodnutí nie je možné považovať za rozhodnutie preskúmateľné v správnom súdnictve a teda je konanie vo veci potrebné zastaviť.

... správne súdy preskúmajú až konečné rozhodnutia správnych orgánov – bez ohľadu na ich formu, pričom inými rozhodnutiami, resp. postupmi správnych orgánov sa zaoberajú až v rámci preskúmania konečného rozhodnutia. Správny súd teda v zásade preskúmava akýkoľvek akt, po ktorého vydaní už nemôže nasledovať ďalšie konanie a ktorého vydanie môže ukrátiť na právach žalobcu, resp. ktoré sa týka základných práv a slobôd žalobcu.

... Správa ako aj Žiadosť boli vydané na základe kontroly Ministerstva financií SR orgánu auditu, ktorého výsledky boli skonštatované v Správe z auditu. Uvedené dokumenty boli vydané v súlade s postupom § 26 ods. 3 a § 27a ods. 1/ zákona č. 528/2008 Z. z. Žalovaný v 1/ rade uvádza, že ku dňu podania žaloby žalobcu nedošlo k vydaniu právoplatného rozhodnutia o vrátení finančných prostriedkov. Ako ďalej vyplýva z ustanovenia § 27a ods. 5 zákona č. 528/2008 Z. z., ak prijímateľ nevráti poskytnutý príspevok alebo jeho časť na základe výzvy podľa odseku 4, riadiaci orgán rozhodne o vrátení jeden a pol násobku sumy uvedenej vo výzve podľa odseku 4. najviac však 100 % poskytnutého príspevku alebo jeho časti na predmet zákazky. Správou a ani Žiadosťou nebol žalobca zaviazaný s konečnou platnosťou k vráteniu finančných prostriedkov. Až prípadným vydaním konečného rozhodnutia zo strany poskytovateľa toto bude preskúmateľné správnym súdom.“

Proti napadnutému uzneseniu krajského súdu sťažovateľka podala kasačnú sťažnosť, v ktorej v podstatnom namietala, že *„... rozhodnutím o zastavení konania bez meritórneho prejednaní veci súd odňal žalobcovi možnosť konať pred súdom a svoje rozhodnutie založil v rozpore s ustálenou praxou kasačného súdu na nesprávnom právnom posúdení veci“.*

Najvyšší súd napadnutým uznesením rozhodol tak, že kasačnú sťažnosť sťažovateľky zamietol ako nedôvodnú, argumentujúc, že na súdny prieskum napadnutého úradného listu,

ktorého prílohy tvorili správa o zistenej nezrovnalosti a žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov, chýba správnym súdom právomoc.

I.2 Skutkový stav vo veci sťažnosti doručenej ústavnému súdu 14. decembra 2017 (pôvodne vedenej pod sp. zn. Rvp 2340/2017)

Zo sťažnosti doručenej ústavnému súdu 14. decembra 2017 a z jej príloh vyplýva, že sťažovateľka sa v procesnom postavení žalobkyne domáhala, aby krajský súd v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia zrušil aktualizovanú správu o zistenej nezrovnalosti č. N21600405/S02 z 25. apríla 2016 vypracovanej Výskumnou agentúrou a žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov č. 26250120027/Z03 z 25. apríla 2016.

Sťažovateľka s Ministerstvom školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky zastúpeným Výskumnou agentúrou uzavrela 25. júna 2009 zmluvu o poskytnutí nenávratného finančného príspevku č. 024/2009/5.1/OPVaV na projekt „*Budovanie infraštruktúry a modernizácia IKT na UMB v B. Bystrici za účelom zlepšenia podmienok vzdelávacieho procesu*“. U sťažovateľky bol v období od 15. mája 2014 do 8. augusta 2014 vykonaný vládny audit, v rámci ktorého boli zistené nezrovnalosti vo verejnom obstarávaní. Tieto nezrovnalosti boli zhrnuté v protokole o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní č. 9951-7000/2014-OK/4 zo 17. decembra 2014. Na základe tohto protokolu vykonal žalovaný 1) opätovnú administratívnu kontrolu a 7. apríla 2015 vystavil nový kontrolný zoznam na identifikáciu porušenia zásad verejného obstarávania, v ktorom sú uvedené zistené nezrovnalosti. Na základe kontrolného zoznamu na identifikáciu porušenia zásad verejného obstarávania vychádzajúceho z protokolu vystavil žalovaný 1) list pre sťažovateľku, ktorého súčasťou boli vo forme príloh správa o zistenej nezrovnalosti č. N21501058/S01 zo 4. júna 2015, v ktorej bola žalobcovi ustanovená korekcia vo výške 25 % z hodnoty deklarovaných výdavkov, a žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov projektu č. 26250120027/Z02 zo 4. júna 2015.

Dňa 15. februára 2016 bol žalovanému 1) doručený list žalovaného 2), ktorého obsahom bola požiadavka na splnenie opatrenia a zohľadnenie odporúčania k nedostatku

identifikovaného v rámci hodnotenia kvality č. A661, č. K3888, a to zabezpečením vrátenia 100 % výdavkov súvisiacich s predmetným verejným obstarávaním so zohľadnením pravidiel o nekumulovaní finančných opráv. Na základe vládneho auditu žalovaný 1) vystavil pre sťažovateľku list, ktorého súčasťou boli tieto prílohy:

- správa o zistenej nezrovnalosti č. N21600405/S01 zo 7. marca 2016;
- žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov projektu č. 26250120027/Z03 zo 7. marca 2016.

Z dôvodu aktualizácie správy o zistenej nezrovnalosti č. N21600405/S01 zo 7. marca 2016 vystavil žalovaný 1) 25. apríla 2016 list pre sťažovateľku, ktorého súčasťou boli formou príloh aktualizovaná správa o zistenej nezrovnalosti č. N21600405/S02 z 25. apríla 2016 (ďalej len „správa o zistenej nezrovnalosti z 25. apríla 2016“) a žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov č. 26250120027/Z03 z 25. apríla 2016 (ďalej len „žiadosť z 25. apríla 2016“).

Proti obom uvedeným dokumentom sťažovateľka podala žalobu podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku vo vtedy platnom a účinnom znení, o ktorej krajský súd rozhodol napadnutým uznesením tak, že ju odmietol podľa § 98 ods. 1 písm. g) Správneho súdneho poriadku (ďalej aj „SSP“) s odôvodnením, že žaloba je neprípustná, keďže smeruje proti opatreniam predbežnej povahy, ktoré nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach žalobcu. Uvedený záver vychádza z toho, že:

„Krajský súd je toho názoru, že správu a na ňu nadväzujúcu žiadosť je podľa ich obsahu nutné považovať za postup podľa § 27a ods. 4 zákona č. 528/2008 Z. z., teda za výzvu na dobrovoľné vrátenie časti poskytnutého príspevku. Ide o opatrenia orgánu verejnej správy, ktoré sami o sebe nemajú za následok založenie, zmenu, zrušenie alebo deklaráciu práv, právom chránených záujmov alebo povinností žalobcu a ani sa ich priamo nedotýkajú.

Toto štádium riešenia finančných nezrovnalostí slúži na prípadné mimosúdne vyrovnanie a vytvára žalobcovi ako prijímateľovi príspevku priestor na vyjednávanie, prípadne na dohodu o splátkach. Správa i žiadosť sú vo svojej podstate len opatreniami predbežnej povahy, ktoré nemôžu mať za následok ujmu na subjektívnych právach žalobcu,

pretože právne postavenie žalobcu sa v ich dôsledku nemení. Slúžia ako podklad a zároveň podmienka pre ďalší postup riadiaceho orgánu, ktorý v prípade nevyhovenia vyzve na dobrovoľné vrátenie príspevku začne voči žalobcovi správne konanie a uloží mu povinnosť vrátiť 1,5 násobok sumy uvedenej vo výzve. Správa ani žiadosť teda nie sú konečnými autoritatívnymi rozhodnutiami správneho orgánu o právach a povinnostiach žalobcu v súvislosti so zisteným porušením pravidiel a postupov verejného obstarávania a vysporiadaním finančných vzťahov. Ich súdne preskúmanie na základe podanej správnej žaloby je preto neprípustné.“

Proti napadnutému uzneseniu krajského súdu sťažovateľka podala kasačnú sťažnosť z dôvodu uvedeného v § 440 ods. 1 písm. g) v spojení s odsekom 2 SSP, t. j. krajský súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci, v ktorej v podstatnom sťažovateľka namietala, že krajský súd „... sa odklonil od ustálenej rozhodovacej praxe Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (vid' uznesenie sp. zn. 5 Sžf/26/2012, resp. rozsudkov sp. zn. 5 Sžf/31/2011).

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

Najvyšší súd napadnutým uznesením rozhodol tak, že kasačnú sťažnosť sťažovateľky zamietol ako nedôvodnú podľa § 461 SSP, argumentujúc, že na súdny prieskum napadnutého úradného listu chýba správnym súdom právomoc.

I.3 Námietky sťažovateľky

Sťažovateľka v oboch sťažnostiach predostrela v zásade zhodné argumenty. Predovšetkým tvrdí, že dokumenty, ktoré napadla svojimi správnymi žalobami, sú rozhodnutiami, ktoré podliehajú súdnemu prieskumu v správnom súdnictve. Svoje tvrdenie odôvodňuje takto:

«V správnom súdnictve je právo na prístup k súdu vymedzené princípom generálnej klauzuly (§ 6 SSP) s negatívnou enumeráciou (§ 7 SSP), z ktorého vyplýva, že súdy v zásade

preskúvajú všetky rozhodnutia orgánov verejnej správy okrem tých, ktoré zákon výslovne z prieskumu vylučuje. Nakoľko správnu žalobou rozhodnutia nepatria k taxatívne vymedzeným rozhodnutiam, ktoré súdy nepreskúvajú, máme za to, že príslušný súd mal právomoc preskúmať postup správneho orgánu v spojitosti s rozhodnutím, ktoré vydal.“

Sťažovateľka poukazuje na právny názor Krajského súdu v Bratislave vyslovený v rozsudku 6 S/2308/2012 zo 4. júla 2014:

„... Správa o zistenej nezrovnalosti zo dňa 6. 9. 2012, i keď neobsahuje formálne atribúty správneho rozhodnutia, zasahuje do práv a záujmov žalobcu, jej dôsledkom je vrátenie poskytnutej dotácie v rozsahu zistenej nezrovnalosti a možný sankčný postih v prípade, ak žalobca k vráteniu finančných prostriedkov nepristúpi.

Podľa Uznesenia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, č. k.: 5 Sžf/31/2011 zo dňa 25. 08. 2011, s ohľadom na účinky týchto dokumentov vo vzťahu k právnemu postaveniu žalobcu ich možno považovať na procesné úkony správneho orgánu, ktorých obsah má autoritatívny vzťah v jeho adresátom (žalobcovi) a správny orgán v tomto prípade vystupuje v úlohe vykonávateľa štátnej moci a nie iba v pozícii oznamovateľa.

V zmysle Uznesenia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, č. k.: 5 Sžf/31/2011 zo dňa 25. 08. 2011 sa za spôsobilý predmet súdneho prieskumu považujú aj povolenia a listy s charakterom rozhodnutia vydané príslušným orgánom verejnej správy ako právnoaplikačné akty správnych orgánov uvedené v ustanovení § 3 ods. 7 správneho poriadku. Na základe toho máme za to, že sa jedná o list s charakterom rozhodnutia, ktorý je vydaný príslušným orgánom verejnej správy ako právnoaplikačný akt správneho orgánu.»

Sťažovateľka podporne poukazuje aj na priložený rozsudok krajského súdu sp. zn. 6 S 2308/2012 zo 4. júla 2014, z ktorého vyplýva záver, že správa o zistenej nezrovnalosti podlieha súdnemu prieskumu podľa druhej hlavy piatej časti OSP. V tejto súvislosti apeluje na rešpektovanie princípu právnej istoty a predvídateľnosti práva, argumentujúc najmä takto:

„Takýmto odlišným postupom a rozhodnutím Krajského súdu v Bratislave a Najvyššieho súdu SR v danej právnej veci, v porovnaní s rozhodnutiami, na ktoré poukazuje sťažovateľ vyššie, došlo k porušeniu princípu predvídateľnosti súdneho

rozhodnutia, k porušeniu princípu právnej istoty a k porušeniu základného práva sťažovateľa zaručeného v čl. 46 ods. 1 ústavy a práva zaručeného v čl. 6 ods. 1 dohovoru. Okrem porušenia princípu právnej istoty NS SR v danej veci podľa nášho názoru zanedbal aj svoju zákonom ustanovenú povinnosť pri zabezpečovaní jednoty rozhodovania, a to, že prejednávajúcu vec postúpiť na rozhodnutie veľkému senátu tak, ako to vo svojich ustanoveniach predpokladá SSP (§ 22 SSP a § 466 SSP).

K porušeniu práva sťažovateľa zakotveného v čl. 46 ods. 1 Ústavy a práva zaručeného v čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd došlo aj tým, že zo strany Krajského súdu v Bratislave v konaní vedenom pod č. k 5 S/145/2015-92 (resp. 2 S 137/2016, pozn.), a zo strany NS SR v konaní vedeným pod č. k. 3 Sžfk/12/2016 (resp. 1 Sžfk 48/2017, pozn.) došlo k odňatiu práva sťažovateľa na súdnu ochranu, pretože tento sa domáhal svojho práva na súde, ale súdna ochrana mu zo strany konajúcich súdov poskytnutá nebola, a to v dôsledku konania súdov, ktoré podľa názoru sťažovateľa v rozpore so zákonom a ktoré sťažovateľ opísal vyššie. Nakoľko z vyššie uvedeného nepochybne vyplýva, že mu súdna ochrana mala byť poskytnutá.“

Sťažovateľka ďalej namieta porušenie svojho základného práva nebyť odňatý zákonnému sudcovi v dôsledku nepredloženia veci veľkému senátu podľa § 221 ods. 1 písm. a) SSP s touto argumentáciou:

«Podľa ust. § 221 ods. 1 písm. a) SSP „Najvyšší súd koná a rozhoduje o kasačných sťažnostiach vo veľkom senáte zloženom z predsedu senátu a šiestich sudcov, ak senát najvyššieho súdu dospel pri svojom rozhodovaní k právnemu názoru, ktorý je odlišný od právneho názoru, ktorí už bol vyjadrený v rozhodnutí najvyššieho súdu, a vec uznesením postúpil na rozhodnutie veľkému senátu.“

Porušenie povinnosti predložiť vec veľkému senátu... nie je iba porušením tohto zákonného ustanovenia, ale vzhľadom na čl. 48 ods. 1 prvá veta Ústavy SR aj pochybením, ktoré má ústavnoprávny rozmer. Z ústavného príkazu, že „nikoho nemožno odňať jeho zákonnému sudcovi“, ako jedného z princípov právneho štátu vyplýva, že nerešpektovanie zákona, v akom zložení má byť vec rozhodovaná, predstavuje vo svojich dôsledkoch porušenie čl. 48 ods. 1 Ústavy SR. Opätovne tu môžeme vychádzať zo skúseností z Českej republiky, keď Ústavný súd ČR v nálezoch IV. ÚS 613/06, či IV. ÚS 1882/07 vyslovil, že ak

dospel senát najvyššieho súdu (v danej veci Najvyššieho správneho súdu) pri svojom rozhodovaní k právnomu názoru, ktorý je odlišný od právneho názoru už vyjadreného v rozhodnutí najvyššieho súdu (v danej veci Najvyššieho správneho súdu) je § 17 ods. 1 s. r. s. (v SR § 48 ods. 1 CSP) povinný postúpiť vec na rozhodnutie rozšírenému senátu (veľkému senátu). Ak tak neurobí a vo veci sám rozhodne, uplatňuje štátnu moc v rozpore s čl. 2 ods. 3 Ústavy ČR a čl. 2 ods. 2 Listiny a zaťaží konanie vadou nesprávne obsadeného súdu, ktorá v rovine ústavnoprávnej predstavuje porušenie ústavného práva na zákonného sudcu.“. (CSP, Števček M., Ficová S. a kol.. Komentár, C. H. Beck, rok 2015, str. 198.)

Uvedený komentár sa síce vzťahuje na ust. § 48 CSP, avšak zastávame názor, že je možné použiť ho aj v našom prípade, keď sa senát NS SR pri svojom rozhodovaní o kasačnej sťažnosti žalobcu odchytil od právneho názoru už vyjadreného v rozhodnutí najvyššieho súdu (viď. NS SR 5 Sžf/26/2014, NS SR 5 Sžf/31/2011).»

Na základe uvedenej sťažnostnej argumentácie sťažovateľka navrhuje ústavnému súdu, aby po prijatí jej sťažností na ďalšie konanie nálezom vyslovil porušenie jej základných práv podľa čl. 46 ods. 1 a čl. 48 ods. 1 ústavy a práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru napadnutými uzneseniami najvyššieho súdu z 21. júna 2016 a 23. augusta 2017 a napadnutými uzneseniami krajského súdu z 31. mája 2016 a 25. januára 2017, napadnuté uznesenia najvyššieho súdu a krajského súdu zrušil a vec vrátil na ďalšie konanie a zároveň priznal sťažovateľke právo na úhradu trov konania pred ústavným súdom.

II.

Podľa čl. 127 ods. 1 ústavy ústavný súd 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.

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

Podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde návrhy vo veciach, na ktorých prerokovanie 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.

II.1 K namietanému porušeniu základných práv sťažovateľky podľa čl. 46 ods. 1 a čl. 48 ods. 1 ústavy a práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru napadnutými uzneseniami krajského súdu z 31. mája 2016 a 25. januára 2017

Z čl. 127 ods. 1 ústavy vyplýva, že systém ústavnej ochrany základných práv a slobôd je rozdelený medzi všeobecné súdy a ústavný súd, pričom právomoc všeobecných súdov je ústavou založená primárne („... ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd“) a právomoc ústavného súdu len subsidiárne, t. j. na princípe subsidiarity.

Z princípu subsidiarity 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 pri uplatňovaní svojej právomoci vychádza zo zásady, že ústava ukladá všeobecným súdom chrániť nielen zákonnosť, ale aj ústavnosť. Preto je právomoc ústavného súdu subsidiárna a uplatní sa až vtedy, ak nie je daná právomoc všeobecných súdov (m. m. IV. ÚS 236/07). Ak ústavný súd pri predbežnom prerokovaní sťažnosti zistí, že sťažovateľ sa ochrany svojich základných práv alebo slobôd môže domôcť (a aj domáhal) využitím jemu dostupných a účinných prostriedkov nápravy pred iným (všeobecným) súdom, musí takúto sťažnosť odmietnuť z dôvodu nedostatku právomoci na jej prerokovanie (m. m. IV. ÚS 115/07).

Sťažnosťami napadnuté uznesenia krajského súdu nadobudli ich dorúčením účastníkom konania právoplatnosť (§ 151 ods. 2 SSP), pretože správne súdnictvo je po nadobudnutí účinnosti Správneho súdneho poriadku (1. júla 2016) uplatňované

na základe jednoinštančnosti. Proti rozhodnutiam krajských súdov v správnom súdnictve už preto zásadne nie je odvolanie ako riadny opravný prostriedok prípustné.

Proti obom napadnutým uzneseniam krajského súdu (o zastavení konania aj o odmietnutí žaloby, pozn.) je prípustná kasačná sťažnosť (§ 439 ods. 1 SSP), ktorú možno odôvodniť len tým, že krajský súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon spôsobom vymedzeným v § 440 ods. 1 písm. a) až j) SSP.

V sťažnostiach doručených ústavnému súdu sťažovateľka uplatňuje proti všetkým napadnutým rozhodnutiam (teda aj proti napadnutým uzneseniam krajského súdu) kľúčovú námietku založenú na tvrdení, že jej bola odmietnutá spravodlivosť (*denegatio iustitiae*), keďže krajský súd procesným rozhodnutím konanie zastavil, resp. ako neprípustnú žalobu odmietol a k súdnemu prieskumu správy o zistení nezrovnalosti ani žiadosti o vrátenie finančných prostriedkov v oboch prípadoch tak nedošlo. V uvedenom sťažovateľka vzhlada porušenie svojho základného práva na súdnu ochranu a práva na spravodlivé súdne konanie.

Podľa § 440 ods. 1 písm. j) SSP kasačnú sťažnosť možno odôvodniť len tým, že krajský súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že podanie bolo nezákonne odmietnuté.

Podľa § 453 ods. 2 SSP kasačný súd je viazaný sťažnostnými bodmi...

Podľa názoru ústavného súdu citovaný dôvod kasačnej sťažnosti uvedený v § 440 ods. 1 písm. j) SSP predstavuje procesný prostriedok, prostredníctvom ktorého sa žalobca v správnom súdnictve môže účinne domáhať ochrany subjektívnych základných práv (či už procesnej povahy alebo hmotnej povahy), k porušeniu ktorých malo podľa jeho názoru dôjsť procesným rozhodnutím správneho súdu, ktorým sa konanie o žalobe končí. Niet totiž pochyb, že procesné odmietnutie správnej žaloby (v danom prípade aj zastavenie konania podľa Občianskeho súdneho poriadku, pozn.) má priamy dopad na podobu poskytovanej

súdnej ochrany, a tým i na základné právo žalobcu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy (m. m. III. ÚS 33/2018).

Vzhľadom na uvedené ústavný súd zastáva názor, že kasačné sťažnosti predstavovali v okolnostiach sťažovateľkiných vecí účinný právny prostriedok, prostredníctvom ktorého bol následne najvyšší súd povinný poskytnúť ochranu sťažovateľkou označeným právam. Významnou okolnosťou na podporu tohto záveru je aj fakt, že najvyšší súd o kasačných sťažnostiach sťažovateľky rozhodoval meritórne, keď ich zamietol. Za týchto okolností je nepochybne naplnená ústavná podmienka pre aktiváciu princípu subsidiarity „zakomponovaného“ do čl. 127 ods. 1 ústavy („... ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd“), čo ústavnému súdu „odníma“ právomoc konať a rozhodovať o ochrane označených základných práv podľa ústavy a dohovoru, k porušeniu ktorých malo dôjsť napadnutými uzneseniami krajského súdu z 31. mája 2016 a z 25. januára 2017, keďže o kasačných sťažnostiach sťažovateľky proti nim bol oprávnený a aj povinný rozhodnúť najvyšší súd, čo vylučuje právomoc ústavného súdu.

Ústavný súd preto sťažnosti sťažovateľky v častiach smerujúcich proti napadnutým uzneseniam krajského súdu z 31. mája 2016 a 25. januára 2017 odmietol podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde pre nedostatok svojej právomoci o nich konať a rozhodnúť.

II.2 K namietanému porušeniu základného práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru napadnutými uzneseniami najvyššieho súdu z 21. júna 2017 a 23. augusta 2017

Vo vzťahu k tejto časti sťažností sa ústavný súd pri predbežnom prerokovaní sústredil na posúdenie, či ich nemožno považovať za zjavne neopodstatnené. 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).

Sťažovateľka vo vzťahu k napadnutým uzneseniam najvyššieho súdu namieta, že jej neposkytol súdnu ochranu, keďže sa stotožnil s posúdením povahy napadnutých dokumentov ako takých, ktoré súdnemu prieskumu v správnom súdnictve nepodliehajú, a preto prekážka nedostatku právomoci správneho súdu bráni ďalšiemu konaniu o žalobe sťažovateľky, resp. ju robí neprípustnou. Tento právny záver vyslovený v napadnutých uzneseniach krajského súdu, s ktorým sa najvyšší súd stotožnil, viedol k zastaveniu konania, resp. k odmietnutiu žaloby krajským súdom.

Podľa čl. 46 ods. 1 ústavy každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.

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 ustálenej judikatúry ústavného súdu účelom práva na súdnu ochranu (čl. 46 ods. 1 ústavy), ako aj práva na spravodlivý proces (čl. 6 ods. 1 dohovoru) je zaručiť každému prístup k súdu, čomu zodpovedá povinnosť všeobecného súdu vo veci konať a rozhodnúť (porov. II. ÚS 88/01). Súd nemusí rozhodovať v súlade so skutkovým a právnym názorom účastníka konania, je však povinný na zákonom predpokladané a umožnené procesné úkony účastníka primeraným, zrozumiteľným a ústavne

akceptovateľným spôsobom reagovať v súlade s platným procesným právom (porov. v tomto zmysle IV. ÚS 252/04, IV. ÚS 329/04, IV. ÚS 340/04, III. ÚS 32/07).

Súčasťou procesných záruk spravodlivého rozhodnutia, resp. minimálnych garancií procesnej povahy je taktiež právo na odôvodnenie súdneho rozhodnutia, ktoré jasne a zrozumiteľne dáva odpovede na právne a skutkovo relevantné (ťažiskové) otázky súvisiace s predmetom súdnej ochrany (pozri napr. III. ÚS 260/07, alebo II. ÚS 439/2016).

V rámci svojej ustálenej rozhodovacej praxe ústavný súd uplatňuje právny názor, v zmysle ktorého postup všeobecného súdu v súlade s platným a účinným zákonom (procesnými a hmotnoprávnymi predpismi) v zásade nemožno hodnotiť ako porušovanie základných ľudských práv (napr. I. ÚS 8/96, I. ÚS 6/97, II. ÚS 81/00).

Úlohou ústavného súdu pri predbežnom prerokovaní sťažností je ustáliť, či vzhľadom na námietky sťažovateľky a obsah napadnutých uznesení najvyššieho súdu z 21. júna 2017 a 23. augusta 2017 je potrebné sťažnosti v príslušných častiach prijať na ďalšie konanie, alebo tieto časti oboch sťažností považovať za zjavne neopodstatnené, keďže by po ich prípadnom prijatí na ďalšie konanie nebolo reálne možné v konaní vo veci samej dospieť k záveru o tom, že napadnutými uzneseniami najvyššieho súdu bolo porušené základné právo sťažovateľky podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, resp. jej právo podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru.

V relevantnej časti napadnutého uznesenia najvyššieho súdu z 21. júna 2017 sa uvádza:

«Najvyšší súd prostredníctvom svojej rozhodovacej činnosti už riešil spor týkajúci sa právomoci správneho súdu vykonať súdny prieskum napadnutého úradného listu Správy o zistenej nezrovnalosti, vrátane Žiadosti o vrátenie finančných prostriedkov. Zároveň vo svojej rozhodovacej činnosti neustále poukazuje na nutnosť dodržiavať zásadu 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 meritórne odchýliť iba, ak sa podstatne zmenili skutkové okolnosti a právny základ pre vyhlásenie súdneho rozhodnutia.

Navyše s princípom právnej istoty je tesne spojená kontinuita právnych názorov súdov na riešenie obdobných vecí.

Z uvedeného dôvodu sa najvyšší súd aj v tejto veci stotožňuje s právnym názorom vysloveným iným senátom v obdobnej veci, a to prostredníctvom zastavujúceho uznesenia Najvyššieho súdu zo dňa 8. júna 2016 sp. zn. 4 Sžf/56/2015...

... dospel konajúci senát najvyššieho súdu na základe nižšie vyslovených právnych názorov k záveru, vyslovenom v uznesení Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. k. 1 Sžf/87/2015, podľa ktorého: „... Pokiaľ v rámci výkonu svojich oprávnení žalovaný z pozície riadiaceho orgánu zistí existenciu nezrovnalosti je povinný túto skutočnosť oznámiť žalobcovi ako prijímateľovi (viď § 26 ods. 3 zák. č. 528/2008 Z. z.) prostredníctvom tzv. správy o zistenej nezrovnalosti.

Zákon oprávňuje žalovaného v prípade tvrdeného porušenia pravidiel a postupov verejného obstarávania, aby v tomto štádiu výkonu dohľadových oprávnení mohol žalobcu popri oznámení o zistenej nezrovnalosti vyzvať na vrátenie poskytnutého príspevku alebo jeho časti na predmet zákazky (§ 27a ods. 1 zák. č. 528/2008 Z. z.), resp. pozastaviť, zamietnuť alebo upraviť výšku platby pre projekt alebo jeho časť (§ 7 ods. 6 zák. č. 528/2008 Z. z.) Zákonodarcom použité oprávnenie „možnosť vyzvať“ je nutné vykladať s prihliadnutím na absenciu vykonať autoritatívny výklad ustanovení zák. č. 25/2006 Z. z. žalovaným v tom zmysle, že ide o uplatnenie notifikačného (oznamovacieho) oprávnenia orgánu verejnej správy v rámci výkonu dohľadových oprávnení, avšak v žiadnom prípade nejde o výkon vrchnostenskej rozhodovacej právomoci ako sa domnieva žalobca.

Podľa § 26 ods. 3 zák. č. 528/2008 Z. z. v citovanom znení platí, že ak riadiaci orgán zistí nezrovnalosť z vlastného podnetu alebo iného podnetu, je povinný vypracovať a predložiť správu o zistenej nezrovnalosti certifikačnému orgánu, platobnej jednotke a prijímateľovi.

... Celé štádium výkonu dohľadových oprávnení žalovaného ako riadiaceho orgánu sa ukončuje v okamihu, kedy žalovanému ako riadiacemu orgánu je v dôsledku platobnej pasivity prijímateľa potvrdené tvrdené porušenie pravidiel verejného obstarávania prostredníctvom uloženia pokuty...

Až na uvedenom na základe vzniká žalovanému rozhodovacia právomoc rozhodnúť o vrátení 1 a pol násobku sumy uvedenej v pôvodnej výzve, ktorá je však zákonom limitovaná...

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... 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.

V spojení s dispozitívnym oprávnením žalobcu vybrať si z dostupných prostriedkov súdno-právnej ochrany (vid' čl. U Európskeho dohovoru o ochrane základných slobôd a ľudských práv) ten, ktorý bude v preskúmvanej veci použiteľný (vid' bod c 17), musí Najvyšší súd konštatovať, že pri výkone dohľadových vrchnostenských oprávnení sa musí orgán verejnej správy vyvarovať nezákonných zásahov, resp. nečinnosti. Tento záver vyslovený Najvyšším súdom preto nevyklučuje aplikáciu ustanovení piatej časti Občianskeho súdneho poriadku pri domáhaní sa súdnej ochrany proti nezákonnosti napadnutého úradného listu avšak z iného procesno-právneho titulu.“.»

Obdobne v napadnutom uznesení najvyššieho súdu z 23. augusta 2017 sa v podstatnom uvádza:

«Kasačný súd sa v preskúmvanej veci stotožňuje na základe nižšie uvedených záverov s časťou právneho názoru, ktorý bol vyslovený iným senátom Najvyššieho súdu v obdobnej veci, a to prostredníctvom zastavujúceho uznesenia Najvyššieho súdu zo dňa 08. júna 2016 sp. zn. 4 Sžf/56/2015...

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

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

... Zákonodarcom použité oprávnenie „možnosť vyzvať je nutné vykladať s prihliadnutím na absenciu vykonať autoritatívny výklad ustanovení zák. č. 25/2006 Z. z. žalovaným v tom zmysle, že ide o uplatnenie notifikačného (oznamovacieho) oprávnenia orgánu verejnej správy v rámci výkonu dohľadových oprávnení, avšak v žiadnom prípade nejde o výkon vrchnostenskej rozhodovacej právomoci ako sa domnieva sťažovateľka.

Celé štádium výkonu dohľadových oprávnení žalovaného 2/ ako riadiaceho orgánu sa ukončuje v okamihu, kedy žalovanému 2/ je v dôsledku platobnej pasivity prijímateľa potvrdené tvrdené porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania prostredníctvom uloženia pokuty, resp. v osobitných situáciách len zachyteného v protokole iného správneho orgánu, konkrétne Úradu pre verejné obstarávanie.

Až na uvedenom základe vzniká žalovanému 2/ vrchnostenská právomoc rozhodnúť o vrátení príslušného násobku sumy uvedenej v pôvodnej výzve, ktorá je však zákonom limitovaná 100 % výškou poskytnutého príspevku alebo jeho časti na predmet zákazky. Najvyšší súd musel vyhodnotiť preskúmaný úradný list súladne so závermi správneho súdu ako správny akt, ktorý nie je možné v zmysle § 7 písm. e) S. s. p. podrobiť súdnej právomoci v správnom súdnictve.

... kasačný súd pripúšťa zhodu s označujúcim názorom žalovaných, že išlo o individuálny správny akt, u ktorého absentuje donucovacia zložka výkonu verejnej moci, t. j. ide slovami žalovaného 1/ o výzvu na „dobrovoľné“ plnenie oznámenej (nie uloženej) povinnosti na základe zistených (t. j. iba tvrdených) skutočností...

... doručením správy o zistenej nezrovnalosti s výzvou na vrátenie finančných prostriedkov podľa zák. č. 528/2008 Z. z. ešte nedochádza k uplatneniu vrchnostenských

právomocí riadiaceho orgánu a k autoritatívnemu zásahu do právnej sféry žalobcu s uložením právnej povinnosti. Na uvedenú výzvu je potom treba nazerať ako na naplnenie povinného štádia riešenia nezrovnalosti v súvislosti s čerpaním NFP. Pokiaľ žalovaný 2/ ako riadiaci orgán nepristúpi následne k začatiu správneho konania podľa § 27a ods. 5 zák. č. 528/2008 Z. z., potom je vecou zváženia sťažovateľky, či uvedenú výzvu splní.

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

Vychádzajúc z citovaného, ako aj z podstaty sťažnostnej argumentácie sťažovateľky ústavný súd konštatuje, že jeho primárnou úlohou v rámci predbežného prerokovania sťažností je posúdiť, či závery, ktoré formuloval najvyšší súd v napadnutých uzneseniach, signalizujú, že vo veciach sťažovateľky mohlo dôjsť k *denegatio iustitiae* (odňatiu spravodlivosti), čo by v konečnom dôsledky mohlo viesť k vysloveniu záveru o porušení sťažovateľkou označených práv po prípadnom prijatí tejto časti sťažností na ďalšie konanie.

Úlohou súdneho prieskumu rozhodnutí správnych orgánov v rámci správneho súdnictva je nielen prieskum zákonnosti preskúmaného rozhodnutia, ale aj poskytnutie účinnej ochrany „základných ľudských práv a slobôd... a oprávnených záujmov účastníkov administratívneho konania“ (§ 5 ods. 2 SSP). Kľúčovou úlohou ústavného súdu pri predbežnom prerokovaní vecí sťažovateľky preto, vzhľadom na citovaný základný princíp konania pred správnym súdom, bolo posúdenie, či sú správa o zistenej nezrovnalosti a žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov spôsobilé zasiahnuť do sféry subjektívnych práv a oprávnených záujmov sťažovateľky a v tejto súvislosti aj posúdenie, či povaha označených dokumentov pripúšťa ich prieskum v rámci správneho súdnictva, keďže najvyšší súd sa stotožnil so záverom krajského súdu, že ide o dokumenty, ktoré nie sú spôsobilým predmetom súdneho prieskumu.

V dôvodovej správe 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 [týmto zákonom bolo do zákona č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 528/2008 Z. z.“) zavedené ustanovenie § 27a, pozn.], sa 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 citovaného vyplýva, že dôvodová správa podporuje právny názor najvyššieho súdu, podľa ktorého pri správe a žiadosti „*ide o uplatnenie notifikačného (oznamovacieho) oprávnenia orgánu verejnej správy v rámci výkonu dohľadových oprávnení, avšak v žiadnom prípade nejde o výkon vrchnostenskej rozhodovacej právomoci...*“.

Žiadosť adresovaná prijímateľovi podľa § 27a ods. 1 zákona č. 528/2008 Z. z. nie je teda záverom 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 Úradu 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 o porušení pravidiel verejného obstarávania zakladá vrchnostenské postavenie riadiaceho orgánu (žalovaného), ktorý bude kompetentný autoritatívne uložiť povinnosť sťažovateľke vrátiť poskytnutý príspevok alebo jeho časť v zvýšenej sume, a to individuálnym správny aktom preskúmateľným správny súdom (m. m. III. ÚS 33/2018).

Súdnej ochrany sa teda sťažovateľka bude môcť dovolávať až proti prípadnému rozhodnutiu úradu o porušení pravidiel a postupov verejného obstarávania, a následne aj proti rozhodnutiu riadiaceho orgánu podľa § 27a ods. 3 zákona č. 528/2008 Z. z. o povinnosti vrátiť poskytnuté finančné prostriedky alebo ich časť. Nemožno preto prisvedčiť jej názoru o porušení jej základného práva na súdnu ochranu, keďže si ho neuplatňovala v štádiu na to určenom, ale predčasne, a to napadnutím práv o zistení nezrovnalosti a žiadostí o vrátenie finančných prostriedkov, ktoré nie sú individuálne správne akty ukladajúce povinnosť z pozície mocenskej authority s možnosťou ich núteného výkonu, ale len notifikačné úradné listy, ako to podľa názoru ústavného súdu ústavne konformným spôsobom vyhodnotil najvyšší súd v napadnutých uzneseniach.

Suma finančnej povinnosti, ktorá sťažovateľke vznikne pri uplatnení rozhodovacej právomoci riadiaceho orgánu podľa § 27a ods. 3 zákona č. 528/2008 Z. z. a ktorou aj argumentuje proti právnym záverom najvyššieho súdu, nemá pre posúdenie vecí právny význam.

Z uvedených dôvodov ústavný súd už pri predbežnom prerokovaní sťažností sťažovateľky dospel k záveru, že potvrdenie procesného odmietnutia sťažovateľkinej správnej žaloby, resp. zastavenia konania o jej žalobe najvyšším súdom neznamenal v okolnostiach posudzovaných vecí odopretie súdnej ochrany, keďže tú v správnom súdnictve možno podať len proti takým mocenským aktivitám verejnej správy, ktoré zasahujú do subjektívnych práv a oprávnených záujmov adresáta ich výkonu. Navyše, etapovitý charakter uplatňovania povinnosti vrátiť prostriedky poskytnuté na predmet zákazky alebo ich časť sťažovateľke ponúka 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 žalovaného riadiaceho orgánu (podľa § 27a ods. 2 zákona č. 528/2008 Z. z.).

Na tomto základe ústavný súd pri predbežnom prerokovaní odmietol aj tie časti sťažností, ktorými sa sťažovateľka domáha vyslovenia porušenia svojho základného práva čl. 46 ods. 1 ústavy, ako aj práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru napadnutými uzneseniami najvyššieho súdu z 21. júna 2017 a 23. augusta 2017, podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde ako zjavne neopodstatnené.

II.3 K namietanému porušeniu základného práva podľa čl. 48 ods. 1 ústavy napadnutými uzneseniami najvyššieho súdu z 21. júna 2017 a 23. augusta 2017

Sťažovateľka tiež namieta, že napadnutými uzneseniami najvyššieho súdu došlo aj k porušeniu jej základného práva na zákonného sudcu podľa čl. 48 ods. 1 ústavy vzhľadom na to, že príslušné senáty najvyššieho súdu v rozpore s § 221 ods. 1 písm. a) SSP nepostúpili veci z dôvodu rozdielných právnych názorov veľkému senátu najvyššieho súdu na zaujatie stanoviska a rozhodnutie.

Podľa čl. 48 ods. 1 ústavy nikoho nemožno odňať jeho zákonnému sudcovi. Príslušnosť súdu ustanoví zákon.

Podľa § 22 ods. 1 písm. a) SSP najvyšší súd koná a rozhoduje o kasačných sťažnostiach vo veľkom senáte zloženom z predsedu senátu a šiestich sudcov, ak senát najvyššieho súdu dospel pri svojom rozhodovaní k právnemu názoru, ktorý je odlišný od právneho názoru, ktorý už bol vyjadrený v rozhodnutí najvyššieho súdu, a vec uznesením postúpil na rozhodnutie veľkému senátu.

Podľa § 466 ods. 5 SSP veľký senát o kasačnej sťažnosti podľa povahy veci rozhodne

- a) spôsobom ustanoveným v § 459 až 462 alebo
- b) uznesením, v ktorého výroku rozhodne o
 - 1. otázke rozhodujúcej pre posúdenie veci a
 - 2. postúpení veci senátu, ktorý mu vec postúpil alebo predložil.

V súvislosti s argumentáciou sťažovateľky ústavný súd v prvom rade poznamenáva, že veľký senát občianskoprávneho kolégia najvyššieho súdu sa v uznesení sp. zn. 1 VCdo 4/2017 z 18. decembra 2017 už zaoberal otázkou splnenia podmienok pre postúpenie veci na zaujatie stanoviska a rozhodnutie veľkému senátu v občianskoprávnej (civilnej) veci. Závery vyslovené v označenom uznesení sa však mechanicky nedajú uplatniť na veci sťažovateľky, keďže ide o rozhodovanie v správnom súdnictve.

Vo vzťahu k preskúvaným veciam sťažovateľky totiž treba na jednej strane vziať do úvahy, že Správny súdny poriadok v účinnom znení nezakotvuje explicitne povinnosť postúpiť vec veľkému senátu správneho kolégia najvyššieho súdu (ako je to v Civilnom sporovom poriadku, v ktorom je táto povinnosť vyjadrená explicitne vyjadrená v dikcii § 48 ods. 1 prvej vete) v prípade, ak sa konajúci senát mieni odkloniť od ustálenej rozhodovacej praxe. Napriek tomu sa ústavný súd (v zhode so sťažovateľkou) stotožňuje s názorom, že *„zo zmyslu a účelu ustanovenia § 22 ods. 1 v spojení s § 466 SSP je nesporné, že ani v správnom súdnom konaní predloženie veci na rozhodnutie veľkému senátu nezávisí od voľnej úvahy trojčlenného senátu správneho kolégia Najvyššieho súdu SR...“* (BARICOVÁ, J. – FEČÍK, M. – ŠTEVČEK, M. – FILOVÁ, A. a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava : C. H. Beck, 2012. s. 190), t. j. že za splnenia všetkých zákonných predpokladov možno z právnej úpravy aj vo veciach patriacich do sféry správneho súdnictva vyvodiť povinnosť senátu najvyššieho súdu predložiť vec veľkému senátu. Prípadné nepostúpenie veci veľkému senátu je pritom podľa názoru ústavného súdu spôsobilé vyvolať neprípustný zásah do základného práva účastníka konania na zákonného sudcu a zároveň založiť vadu nesprávne obsadeného súdu. V okolnostiach sťažovateľkiných vecí však o takýto prípad podľa názoru ústavného súdu nejde.

Ústavný súd je toho názoru, že je nevyhnutné vždy posudzovať prípadný vznik judikatórneho odklonu aj v časových súvislostiach. Kompetencia veľkého senátu správneho kolégia najvyššieho súdu a s ňou spojená povinnosť postúpiť vec uložená senátu rozhodujúcemu vo veci boli založené až novým správnym procesným kódexom (Správny súdny poriadok) s účinnosťou od 1. júla 2016. V tomto období už existovali skôr judikované právne názory najvyššieho súdu aplikovateľné na veci sťažovateľky (na ktoré sťažovateľka vo svojej sťažnosti poukazuje – konkrétne sp. zn. 5 Sžf 26/2014 a sp. zn. 5 Sžf 31/2011) prekonané neskoršou judikatúrou najvyššieho súdu uvedenou v odôvodneniach napadnutých uznesení najvyššieho súdu (konkrétne sp. zn. 4 Sžf 56/2015 a sp. zn. 1 Sžf 87/2015). Od tejto judikatúry sa konajúce senáty nemienili pri svojom rozhodovaní odchýliť, rozhodli teda v súlade s aktuálnou rozhodovacou praxou iných senátov najvyššieho súdu. Z uvedeného dôvodu senáty najvyššieho súdu prejednávajúce veci sťažovateľky nemali podľa názoru ústavného súdu povinnosť postúpiť túto vec veľkému senátu.

Z dôvodu nesplnenia predpokladu (existencie zamýšľaného odklonu od aktuálnej judikatúry) pre postúpenie veci veľkému senátu nemožno preto uvažovať ani o porušení základného práva sťažovateľky na zákonného sudcu.

Na tomto základe ústavný súd vzhľadom na nedostatok vzájomnej príčinnej súvislosti medzi namietaným porušením základného práva podľa čl. 48 ods. 1 ústavy a napadnutými uzneseniami najvyššieho súdu, resp. postupom, ktorý ich vydaniu predchádzal, sťažnosti sťažovateľky aj v tejto časti pri predbežnom prerokovaní odmietol ako zjavne neopodstatnené podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde.

Nad rámec uvedeného ústavný súd dodáva, že povinnosť postúpenia veci veľkému senátu na zaujatie zjednocujúceho stanoviska a rozhodnutie veci nie je účelné rozširovať aj na obsolétne právne názory obsiahnuté v už „prežitej“ judikatúre. Relevanciu v tomto smere je možné priznať len zamýšľanému judikatórnemu odklonu od právneho názoru aktuálneho v čase rozhodovania konajúceho senátu, keďže v opačnom prípade by bolo potrebné zjednocovanie neúnosného množstva „historicky prežitých“ právnych názorov.

Keďže sťažnosti sťažovateľky boli odmietnuté ako celok, stratilo opodstatnenie zaoberať sa jej ostatnými návrhmi.

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

V Košiciach 19. apríla 2018