



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

IV. ÚS 127/2019-12

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 20. novembra 2019 v senáte zloženom z predsedu senátu Miroslava Duriša a zo sudcov Ladislava Duditša a Libora Duľu (sudca spravodajca) predbežne prerokoval ústavnú sťažnosť Dopravného podniku mesta Banská Bystrica, a. s., Kremnička 53, Banská Bystrica, IČO 36016411, zastúpeného Advokátskou kanceláriou JUDr. Tomáš Suchý, spol. s r. o., Horná 13, Banská Bystrica, v mene ktorej koná advokát a konateľ JUDr. Tomáš Suchý, vo veci namietaného porušenia základných práv podľa č. 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 Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 2 S 120/2016 zo 7. júna 2017 a uznesením Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4 Sžfk 6/2018 zo 4. decembra 2018 (v podaní chybné označeným ako uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4 Sžk 6/2018 zo 4. decembra 2018) a takto

r o z h o d o l :

Ústavnú sťažnosť Dopravného podniku mesta Banská Bystrica, a. s., o d m i e t a .

O d ô v o d n e n i e :

I.

Obsah ústavnej sťažnosti, skutkový stav a sťažnostná argumentácia

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bola 8. marca 2019 doručená ústavná sťažnosť Dopravného podniku mesta Banská Bystrica, a. s., Kremnička 53, Banská Bystrica, IČO 36016411 (ďalej len „sťažovateľka“), vo veci namietaného porušenia 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 Krajského súdu v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) sp. zn. 2 S 120/2016 zo 7. júna 2017 (ďalej len „napadnuté uznesenie krajského súdu“) a uznesením Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) sp. zn. 4 Sžfk 6/2018 zo 4. decembra 2018 (ďalej aj „napadnuté uznesenie najvyššieho súdu“), ktoré sťažovateľka v ústavnej sťažnosti síce označuje ako uznesenie najvyššieho súdu sp. zn. 4 Sžk 6/2018 zo 4. decembra 2018, avšak z obsahu ústavnej sťažnosti a jej príloh je zrejmé, že v prípade sťažovateľkou uvádzanej spisovej značky uznesenia najvyššieho súdu (4 Sžk 6/2018) ide o zrejmu chybu v písaní a správna spisová značka napadnutého uznesenia najvyššieho súdu je sp. zn. 4 Sžfk 6/2018, čo ústavný súd zohľadnil pri svojom rozhodovaní.

2. Z obsahu ústavnej sťažnosti a jej príloh vyplýva, že sťažovateľka v procesnom postavení žalobkyne sa žalobou podanou na krajskom súde domáhala proti žalovanému Ministerstvu práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky preskúmania zákonnosti postupu a rozhodnutia žalovaného – správy o zistenej nezrovnalosti č. N21401522/003 (ďalej len „správa“) v spojení so žiadosťou o vrátenie finančných prostriedkov projektu č. 27110230308/Z02 z 25. apríla 2016 (ďalej len „žiadost“).

3. Krajský súd svojím napadnutým uznesením v súlade s § 7 písm. e) v spojení s § 97 a § 98 ods. 1 písm. g) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej aj „SSP“) žalobu sťažovateľky odmietol pre jej neprípustnosť. Krajský súd

v odôvodnení svojho napadnutého uznesenia uviedol, „že žaloba je neprípustná, nakoľko smeruje proti písomnostiam s informatívnym charakterom, ktoré nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach žalobcu. Správa ani žiadosť teda nie sú rozhodnutiami správneho orgánu. V správe absentuje vynútiteľný výrok.“.

4. Proti napadnutému uzneseniu krajského súdu sťažovateľka podala kasačnú sťažnosť podľa prvej hlavy piatej časti Správneho súdneho poriadku, ktorú založila na dôvode podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP a ktorou žiadala, aby kasačný súd napadnuté uznesenie krajského súdu v napadnutom výroku vo veci samej zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

5. O kasačnej sťažnosti sťažovateľky rozhodol najvyšší súd napadnutým uznesením tak, že ju zamietol. Z odôvodnenia uznesenia najvyššieho súdu vyplýva, že napadnuté správne akty vyhodnotil súladne so závermi krajského súdu ako také, ktoré nepodliehajú súdnemu prieskumu v správnom súdnictve, resp. nie sú preskúmateľné súdom.

6. Sťažovateľka s názorom vysloveným v napadnutom uznesení krajského súdu a napadnutom uznesení najvyššieho súdu nesúhlasí, v súvislosti s čím poukazuje na rozhodnutia najvyššieho súdu vydané v konaniach vedených pod sp. zn. 5 Sžf 31/2011 a 5 Sžf 26/2014 a na rozhodnutie krajského súdu vydané v konaní vedenom pod sp. zn. 1 S 2506/2012, v ktorých najvyšší súd a krajský súd vyslovili opačný právny názor, a teda, že písomnosti podobného typu ako sú správa a žiadosť v danom prípade možno považovať za rozhodnutia preskúmateľné v správnom súdnictve. V nadväznosti na uvedené sťažovateľka v ústavnej sťažnosti uvádza: „*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)“, keďže senát najvyššieho súdu sa podľa názoru sťažovateľky pri svojom rozhodovaní o kasačnej sťažnosti odchyľil od právneho názoru už vyjadreného v jeho skorších rozhodnutiach (pozri sp. zn. 5 Sžf 26/2014, 5 Sžf 31/2011).

7. Porušenie základného práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru napadnutým uznesením krajského súdu a napadnutým uznesením najvyššieho súdu sťažovateľka v podanej ústavnej sťažnosti odôvodňuje tým, „že konajúce súdy vylúčili zo súdneho preskúmavania rozhodnutia, ktoré v konaní vedenom Krajským súdom v Bratislave pod č. k. 2S/120/2016-33, a v konaní vedenom NS SR pod sp. zn. 4Sžk/6/2018, sťažovateľ (žalobca) napadol. K porušeniu týchto práv došlo aj 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 (viď KS BB 6S/2308/2012, NS SR 5Sžf/31/2011, NS SR 5Sžf/26/2014).“.

8. Vo vzťahu k námietke porušenia základného práva nebyť odňatý zákonnému sudcovi podľa čl. 48 ods. 1 ústavy sťažovateľka v ústavnej sťažnosti v zásadnom uvádza, že k porušeniu označeného práva došlo tým, že senát najvyššieho súdu rozhodujúci o jej kasačnej sťažnosti v konaní vedenom pod sp. zn. 4 Sžk 6/2018 porušil svoju zákonnú povinnosť postúpiť danú právnu vec na rozhodnutie veľkému senátu najvyššieho súdu.

9. Na základe uvedeného sťažovateľka navrhla, aby ústavný súd nálezom takto rozhodol:

„Uznesením Krajského súdu v Bratislave zo dňa 07.06.2017, č. k. 2S/120/2016-33, a Uznesením Najvyššieho súdu SR zo dňa 04.12.2018 sp. zn. 4Sžk/6/2018, bolo porušené základné právo sťažovateľa podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a základné právo sťažovateľa podľa čl. 48 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

Ústavný súd Uznesenie Krajského súdu v Bratislave zo dňa 07.06.2017, č. k. 2S/120/2016-33, a Uznesenie Najvyššieho súdu SR zo dňa 04.12.2018 sp. zn. 4Sžk/6/2018,

zrušuje a vec vracia Najvyššiemu súdu SR a Krajskému súdu v Bratislave na ďalšie konanie, aby v nej znovu konali a rozhodli.

Najvyšší súd SR je povinný uhradiť sťažovateľovi trovy konania na účet právneho zástupcu sťažovateľa... do 15 dní od doručenia tohto nálezu.“

II.

Právomoc ústavného súdu a relevantná právna úprava

10. 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.

11. Podľa čl. 140 ústavy podrobnosti o organizácii ústavného súdu, o spôsobe konania pred ním a o postavení jeho sudcov ustanoví zákon. Týmto zákonom je s účinnosťou od 1. marca 2019 zákon č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“).

12. Vec sťažovateľky bola v súlade s čl. X bodom 5 písm. c) Rozvrhu práce Ústavného súdu Slovenskej republiky na obdobie od 26. apríla 2019 do 31. decembra 2019 v znení dodatku č. 1 schváleného 16. októbra 2019 (ďalej len „rozvrh práce“) prerozdelená náhodným výberom pomocou technických a programových prostriedkov a pridelená sudcovi spravodajcovi Liborovi Duřovi a v zmysle čl. II bodov 3 a 5 rozvrhu práce bola predbežne prejednaná vo štvrtom senáte ústavného súdu v zložení: Miroslav Duriř (predseda senátu) a sudcovia Ladislav Duditř a Libor Duřa.

13. Podľa § 56 ods. 1 zákona o ústavnom súde ústavný súd návrh na začatie konania predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa, ak tento zákon

v § 9 neustanovuje inak. Pri predbežnom prerokovaní návrhu ústavný súd zisťuje, či dôvody uvedené v § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde nebránia jeho prijatiu na ďalšie konanie.

14. Ústavný súd podľa § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde môže na predbežnom prerokovaní bez ústneho pojednávania uznesením odmietnuť návrh na začatie konania,

- a) na prerokovanie ktorého nemá ústavný súd právomoc,
- b) ktorý je podaný navrhovateľom bez zastúpenia podľa § 34 alebo § 35 a ústavný súd nevyhovел žiadosti navrhovateľa o ustanovenie právneho zástupcu podľa § 37,
- c) ktorý nemá náležitosti ustanovené zákonom,
- d) ktorý je neprípustný,
- e) ktorý je podaný zjavne neoprávnenou osobou,
- f) ktorý je podaný oneskorene,
- g) ktorý je zjavne neopodstatnený.

15. Z obsahu ústavnej sťažnosti vyplýva, že sťažovateľka namieta porušenie základných práv podľa čl. 46 ods. 1 a čl. 48 ods. 1 ústavy a práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru.

16. 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.

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

18. Podľa čl. 6 ods. 1 prvej vety dohovoru každý má právo na to, aby jeho vec bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom.

19. 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 právnenému názoru, ktorý je odlišný od právneho názoru, ktorý už bol vyjadrený v rozhodnutí najvyššieho súdu, a vec uznesením postúpil na rozhodnutie veľkému senátu.

20. Podľa § 27a ods. 1 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.“) ak riadiaci orgán na základe vlastného podnetu alebo podnetu iného orgánu zistí porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania, ktoré malo alebo mohlo mať vplyv na výsledok verejného obstarávania, prostredníctvom žiadosti o vrátenie vyzve prijímateľa na vrátenie poskytnutého príspevku alebo jeho časti vzťahujúceho sa na predmet zákazky; ak iný orgán ako riadiaci orgán zistí porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania, ktoré malo alebo mohlo mať vplyv na výsledok verejného obstarávania, a riadiaci orgán s týmto zistením nesúhlasí, riadiaci orgán podá podnet orgánu podľa osobitného predpisu.

21. Podľa § 27a ods. 3 zákona č. 528/2008 Z. z. ak bolo na základe podnetu podľa odseku 2 zistené porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania, riadiaci orgán podá podnet správnenému orgánu na konanie podľa odseku 5, 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).

22. Podľa § 27a ods. 5 zákona č. 528/2008 Z. z. správny orgán na základe podnetu podľa odseku 3 alebo odseku 4 rozhodne o vrátení jeden a pol násobku sumy uvedenej v žiadosti o vrátenie podľa odseku 1 alebo odseku 4, najviac však do výšky 100 % poskytnutého príspevku alebo jeho časti vzťahujúcich sa na predmet zákazky.

III.

Posúdenie vecí ústavným súdom

23. Podstatou ústavnej sťažnosti sťažovateľky je namietané porušenie základného práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru napadnutým uznesením krajského súdu a napadnutým uznesením najvyššieho súdu. Sťažovateľka zastáva názor, že všeobecné súdy jej svojím postupom a rozhodnutiami, ktorými podľa sťažovateľky nezákonne vylúčili zo správneho súdneho prieskumu úkony orgánu verejnej moci (správu a žiadosť), odňali právo na súdnu ochranu. V tejto súvislosti sťažovateľka, poukazujúc na judikatúru najvyššieho súdu v identických veciach (sp. zn. 5 Sžf 31/2011, 5 Sžf 26/2014), namieta porušenie princípu právnej istoty vyjadreného v jej legitímnom očakávaní, že o obdobných alebo dokonca identických veciach budú súdy rozhodovať rovnako.

24. Sťažovateľka tiež namieta, že napadnutým uznesením krajského súdu a napadnutým uznesením najvyššieho súdu došlo aj k porušeniu jej základného práva na zákonného sudcu podľa čl. 48 ods. 1 ústavy vzhľadom na to, že príslušný senát najvyššieho súdu v rozpore s § 21 ods. 1 písm. a) SSP nepostúpil vec z dôvodu rozdielnych právnych názorov veľkému senátu najvyššieho súdu na zaujatie stanoviska a rozhodnutie v zmysle § 22 ods. 1 písm. a) SSP.

III.1 K namietanému porušeniu základných práv podľa čl. 46 ods. 1, čl. 48 ods. 1 ústavy a práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru napadnutým uznesením krajského súdu

25. Právomoc ústavného súdu podľa čl. 127 ods. 1 ústavy je založená na princípe subsidiarity, podľa ktorého môže o ústavných sťažnostiach konať len vtedy, ak o ochrane označených základných práv a slobôd sťažovateľov (porušenie ktorých sa namieta) nerozhoduje iný (všeobecný) súd. Princíp subsidiarity právomoci ústavného súdu v konaní o ústavných sťažnostiach predstavuje ústavný príkaz a zaväzuje každú fyzickú osobu a právnickú osobu. Ak teda ústavný súd pri predbežnom prerokovaní ústavnej sťažnosti

zistí, že o porušení základného práva alebo slobody sťažovateľa je oprávnený rozhodovať iný súd na základe dostupného a účinného právneho prostriedku nápravy v systéme všeobecného súdnictva, ústavnú sťažnosť odmietne pre nedostatok právomoci.

26. Podľa § 29 SSP konanie na správnych súdoch je jednoinštančné, ak tento zákon neustanovuje inak. Proti rozhodnutiam krajských súdov v správnom súdnictve tak v zásade odvolanie ako riadny opravný prostriedok prípustné nie je.

26.1 Správny súdny poriadok však v § 438 umožňuje podať proti právoplatnému rozhodnutiu krajského súdu kasačnú sťažnosť. Kasačná sťažnosť je do právneho poriadku Slovenskej republiky novozavedený opravný prostriedok proti rozhodnutiam krajských súdov, ktorý v správnom súdnom konaní nahrádza inštitút odvolania. Zároveň platí, že kasačnú sťažnosť možno odôvodniť len tým, že krajský súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tak, ako to Správny súdny poriadok taxatívne vymedzuje v § 440 ods. 1 písm. a) až j).

27. V danom prípade tak mala sťažovateľka k dispozícii opravný prostriedok poskytnutý jej zákonom na ochranu jej základných práv. Proti napadnutému právoplatnému uneseniu krajského súdu mohla sťažovateľka podať kasačnú sťažnosť (čo aj využila), o ktorej bol oprávnený a aj povinný rozhodnúť najvyšší súd. Právomoc najvyššieho súdu rozhodnúť o kasačnej sťažnosti sťažovateľky v danom prípade vylučuje právomoc ústavného súdu. Ústavný súd preto ústavnú sťažnosť smerujúcu proti napadnutému uzneseniu krajského súdu odmieta podľa § 56 ods. 2 písm. a) zákona o ústavnom súde pre nedostatok právomoci na jej prerokovanie.

III.2 K namietanému porušeniu základného práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru napadnutým uznesením najvyššieho súdu

28. Ústavný súd v súvislosti so sťažovateľkou namietaným porušením základného práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru preskúmal predmetné uznesenie najvyššieho súdu sp. zn. 4 Sžfk 6/2018 zo 4. decembra 2018.

29. Najvyšší súd svoje napadnuté rozhodnutie v interakcii s námietkami sťažovateľky v podstatnej časti odôvodnil takto:

«4.3 Niet sporu o tom, že predmetom súdneho preskúmania môžu byť i také individuálne správne akty orgánov verejnej správy, ktoré nemajú formálne náležitosti rozhodnutia, avšak len za predpokladu, že sa nimi právne záväzným spôsobom (bez možnosti nápravy prostredníctvom riadnych opravných prostriedkov) zakladajú, menia alebo rušia práva a povinnosti účastníka administratívneho konania alebo sa ich priamo dotýkajú.

4.4 Najvyšší súd vo svojej rozhodovacej činnosti už v minulosti riešil otázku právomoci správneho súdu vykonať súdny prieskum napadnutých správnych aktov (správy a žiadosti podľa zákona o pomoci a podpore, pričom postoj súdu k tejto otázke nebol úplne jednoznačný, keďže sa vyskytlo i rozhodnutie podporujúce názor žalobcu o prípustnosti súdneho preskúmania takýchto správnych aktov (sp. zn. 5Sžf/26/2014 zo dňa 28.04.2016). Je však treba povedať, že ide o rozhodnutie ojedinelé, ktoré je skôr výnimkou z ustálenej rozhodovacej praxe Najvyššieho súdu SR. V aktuálnej rozhodovacej činnosti tohto súdu sa nevyskytujú názory, ktoré by sa nezhodovali s právnymi závermi vyslovenými k tejto otázke v napr. v uznesení zo dňa 8. júna 2016 sp. zn. 4Sžf/56/2015 v obdobnej veci...

4.5 Na uvedené právne závery nadviazal Najvyšší súd SR i napr. v uznesení sp. zn. 1Sžf/87/2015 zo dňa 14.02.2017, keď za podobných skutkových a právnych okolností konštatoval: „... 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... Celé štádium výkonu dohľadových oprávnení žalovaného ako riadiaceho orgánu sa ukončuje v okamihu, kedy žalovanému ako riadiacemu orgánu je v dôsledku platobnej pasivity

prijímateľa potvrdené tvrdené porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania prostredníctvom uloženia pokuty, resp. v osobitných situáciách len zachyteného v protokole. Až na uvedenom základe vzniká žalovanému rozhodovacia právomoc rozhodnúť o vrátení dvojnásobku (podľa aktuálnej právnej úpravy 1,5 násobku) sumy uvedenej v pôvodnej výzve, ktorá je však zákonom limitovaná 100% výškou poskytnutého príspevku alebo jeho časti na predmet zákazky. Nakoľko na úkony orgánu verejnej správy pri výkone dohľadových vrchnostenských oprávnení (kontrola, dohľad či dozor) a na ich hmotne zachytené výsledky (protokoly, záznamy či zápisnice) sa v správnom súdnictve najmä nazerá ako na individuálne správne úkony s charakterom predbežnej povahy, Najvyšší súd musel vyhodnotiť napadnutý úradný list ako správny akt, ktorý nie je možné v zmysle § 248 písm. a) O.s.p. podrobiť súdnej právomoci v správnom súdnictve. Nakoľko pri vydávaní napadnutého úradného listu vo forme výzvy na vrátenie finančných prostriedkov poskytnutých podľa zák. č. 528/2008 Z. z. nemohol žalovaný uplatniť svoju rozhodovaciu právomoc, je možné sa zhodnúť s názorom žalovaného, že išlo o individuálny správny akt, u ktorého absentuje donucovacia zložka výkonu verejnej moci, tj. ide slovami žalovaného o výzvu na „dobrovoľné“ plnenie oznámenej (nie uloženej) povinnosti na základe zistených (t. j. iba tvrdených) skutočností... “

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

4.14 Ani skutočnosť, že neuhradením sumy uvedenej vo výzve hrozí sťažovateľovi jej navýšenie v prípadnom budúcom konaní na 1,5 násobok, nemení nič na prevažne informatívnej povahe správy a žiadosti, ktorými bol žalobca vyzvaný na vrátenie finančných prostriedkov. Výzva na ich zaplatenie je totiž povinným štádiom riešenia nezrovnalosti v súvislosti s čerpaním finančného príspevku, bez ktorého nie je možné pristúpiť v zmysle zákona o pomoci a podpore k uplatneniu rozhodovacích kompetencií riadiaceho orgánu v správnom konaní začatom podľa § 27a ods. 5 tohto zákona, v ktorom (za predpokladu, že k nemu dôjde) bude môcť žalobca uplatniť všetky procesné práva účastníka konania, vrátane administratívnych opravných prostriedkov. Ak bude výsledkom tohto konania

právoplatné rozhodnutie orgánu verejnej správy, ktoré bude žalobca považovať za nezákonné, bude oprávnený podrobiť toto rozhodnutie súdnemu preskúmaniu správnym súdom, ktorý na podklade jeho žalobných námietok preskúma zákonnosť procesu, v ktorom podľa doterajších tvrdení žalovaných došlo k vzniku nezrovnalosti.

4.15 Z uvedených dôvodov považoval kasačný súd právne závery krajského súdu, že napadnuté správne akty sú predbežnej povahy, ktoré nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach žalobcu, za vecne správne. Keďže správna žaloba voči takýmto rozhodnutiam alebo opatreniam orgánov verejnej správy je podľa § 7 ods. 1 písm. e/ SSP neprípustná, postupoval krajský súd v súlade so zákonom, keď žalobu podľa § 98 ods. 1 písm. g/ SSP odmietol.

4.16 Po preskúmaní uznesenia krajského súdu v medziach sťažnostných bodov dospel Najvyšší súd SR k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná a preto ju postupom podľa § 461 SSP zamietol.»

30. Z už citovaného § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde (predtým § 25 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) vyplýva, že úlohou ústavného súdu pri predbežnom prerokovaní ústavnej sťažnosti je tiež posúdiť, či táto nie je zjavne neopodstatnená. V súlade s konštantnou judikatúrou ústavného súdu možno o zjavnej neopodstatnenosti sťažnosti hovoriť vtedy, keď namietaným postupom alebo namietaným 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 sťažnosť preto možno považovať takú, pri predbežnom prerokovaní ktorej ústavný súd nezistil 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. II. ÚS 399/2010, IV. ÚS 51/2011).

31. Ústavný súd vo vzťahu k čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru už uviedol, že formuláciou uvedenou v čl. 46 ods. 1 ústavy ústavodarca v základnom právnom predpise

Slovenskej republiky vyjadril zhodu zámerov vo sfére práva na súdnu ochranu s právnym režimom súdnej ochrany podľa dohovoru (II. ÚS 71/97). Z uvedeného dôvodu preto v obsahu týchto práv nemožno vidieť zásadnú odlišnosť (IV. ÚS 195/07).

32. Vzhľadom na svoju doterajšiu judikatúru považuje ústavný súd za potrebné uviesť, že nie je opravnou inštanciou všeobecných súdov (napr. I. ÚS 31/05). Preskúmanie rozhodnutia všeobecného súdu v konaní pred ústavným súdom má opodstatnenie len v prípade, ak v konaní, ktoré mu predchádzalo, alebo rozhodnutím (opatrením alebo iným zásahom) došlo k porušeniu základného práva alebo základnej slobody. Skutkový stav a právne závery všeobecného súdu sú predmetom kontroly zo strany ústavného súdu vtedy, ak by prijaté právne závery boli so zreteľom na skutkový stav zjavne neodôvodnené alebo arbitrárne a z ústavného hľadiska neospravedlňiteľné a neudržateľné a zároveň by mali za následok porušenie základného práva alebo slobody (podobne aj IV. ÚS 43/04). Ústavnoprávnou požiadavkou je tiež to, aby všeobecnými súdmi vydané rozhodnutia boli riadne, zrozumiteľné a logicky odôvodnené.

33. 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. 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.“.

34. Z citovaného vyplýva, že dôvodová správa podporuje právny názor najvyššieho súdu uvedený v napadnutom uznesení, podľa ktorého pri správe o zistenej nezrovnalosti a žiadosti o vrátenie finančných prostriedkov ide o uplatnenie oznamovacieho oprávnenia orgánu verejnej správy v rámci výkonu dohľadových kompetencií, nie však v rámci výkonu vrchnostenských rozhodovacích kompetencií.

35. Žiadosť riadiaceho orgánu adresovaná prijímateľovi podľa § 27a ods. 1 zákona č. 528/2008 Z. z. o vrátenie poskytnutého príspevku alebo jeho časti 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. Len táto zložka štátneho mechanizmu je kompetentná autoritatívne posúdiť, či skutočne k porušeniu pravidiel a postupov verejného obstarávania došlo. Až využitie kompetencie Úradu pre verejné obstarávanie 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, IV. ÚS 267/2018).

36. Súdnej ochrany sa teda sťažovateľka bude môcť dovolávať až proti prípadnému rozhodnutiu Úradu pre verejné obstarávanie 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 správy a žiadosti, ktoré nie sú individuálnymi správnymi aktmi ukladajúcimi povinnosť z pozície

mocenskej autority s možnosťou ich núteného výkonu, ale len notifikačnými úradnými listami, ako to podľa názoru ústavného súdu ústavne konformným spôsobom vyhodnotil najvyšší súd v napadnutom uznesení.

37. Z uvedených dôvodov ústavný súd už pri predbežnom prerokovaní ústavnej sťažnosti sťažovateľky dospel k záveru, že potvrdenie procesného odmietnutia sťažovateľkinej správnej žaloby 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.).

38. Ústavný súd vzhľadom na uvedené po preskúmaní napadnutého uznesenia najvyššieho súdu konštatuje, že v označenom uznesení najvyššieho súdu nezistil taký výklad zákonných predpisov rozhodných pre vec samotnú, ktoré by mohli vyvolať účinky nezlučiteľné s čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru, ako to sťažovateľka tvrdí vo svojej ústavnej sťažnosti. Najvyšší súd aplikoval na zistený skutkový stav relevantnú zákonnú úpravu, vysporiadal sa so všetkými podstatnými argumentmi sťažovateľky a z uznesenia je zrejmé, akými úvahami sa riadil pri právnom posudzovaní veci. Závery, ku ktorým najvyšší súd dospel, nemožno označiť za svojvoľné (arbitrárne) alebo zjavne neodôvodnené, keďže majú oporu v zákone a sú jasne a dostatočne právne zdôvodnené. Skutočnosť, že sťažovateľka sa s právnym názorom najvyššieho súdu nestotožňuje, nestačí na prijatie záveru o zjavnej neodôvodnenosti, resp. arbitrárnosti napadnutého uznesenia.

39. Ústavný súd tiež podotýka, že obsahom základného práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru nie je záruka, že rozhodnutie súdu bude spĺňať očakávania a predstavy účastníka konania. Postup súdu

vychádzajúci z aplikácie konkrétnej zákonnej procesnoprávnej úpravy nemožno hodnotiť ako nezákonný napriek tomu, že nespĺňa očakávania účastníka konania.

40. Na základe uvedeného ústavný súd ústavnú sťažnosť sťažovateľky v tejto časti odmietol ako zjavne neopodstatnenú podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde.

III.3 K namietanému porušeniu základného práva podľa čl. 48 ods. 1 ústavy napadnutým uznesením najvyššieho súdu

41. Sťažovateľka tiež namietala porušenie svojho základného práva na zákonného sudcu podľa čl. 48 ods. 1 ústavy z dôvodu, že príslušný senát najvyššieho súdu v rozpore s § 21 ods. 1 písm. a) SSP nepostúpil jej vec z dôvodu rozdielných právnych názorov veľkému senátu najvyššieho súdu na zaujatie stanoviska a rozhodnutie v zmysle § 22 ods. 1 písm. a) SSP.

42. Ústavný súd už konštatoval, 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 prípade sťažovateľky však o takýto prípad nešlo (m. m. IV. ÚS 267/2018, I. ÚS 276/2018).

43. Ústavný súd je toho názoru, že je nevyhnutné vždy posudzovať prípadný vznik judikatúrneho odklonu aj v časových súvislostiach. Kompetencia veľkého senátu správneho kolégia najvyššieho súdu a s ňou spojená povinnosť postúpiť vec uložená senátu rozhodujúcemu vo veci bola založená až novým správnym procesným kódexom (Správny súdny poriadok) s účinnosťou od 1. júla 2016. V tomto období však už skoršie právne názory najvyššieho súdu, ktorých sa sťažovateľka dovoľáva (konkrétne sp. zn. 5 Sžf 26/2014 a 5 Sžf 31/2011), boli prekonané už v tom čase tiež existujúcou neskoršou judikatúrou najvyššieho súdu uvedenou v odôvodnení napádaného uznesenia

najvyššieho súdu (konkrétne sp. zn. 4 Sžf 56/2015 a 1 Sžf 87/2015). Od tejto v tomto čase už existujúcej aktuálnej judikatúry sa konajúci senát najvyššieho súdu, ako to vyplýva aj z odôvodnenia jeho uznesenia, nemienil pri svojom rozhodovaní odchyliť a rozhodol v súlade s aktuálnou rozhodovacou praxou iných senátov najvyššieho súdu. Z uvedeného dôvodu vo veci sťažovateľky konajúci senát najvyššieho súdu nemal podľa názoru ústavného súdu povinnosť postúpiť túto vec veľkému senátu.

44. 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, a preto ústavný súd ústavnú sťažnosť sťažovateľky aj v tejto časti pri jej predbežnom prerokovaní odmietol ako zjavne neopodstatnenú podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde.

45. Keďže ústavná sťažnosť sťažovateľky bola odmietnutá ako celok, ústavný súd už o ďalších návrhoch sťažovateľky nerozhodoval.

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

V Košiciach 20. novembra 2019

Miroslav Duriš
predseda senátu