



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

IV. ÚS 494/2018-11

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 13. septembra 2018 v senáte zloženom z predsedníčky Ľudmily Gajdošíkovej, 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 advokátka JUDr. Zuzana Štrbáková, 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. 4 Sžfk 51/2017 z 10. mája 2018, ako aj uznesením Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 5 S 185/2016 z 31. januára 2017, a takto

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

Sťažnosť 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 13. augusta 2018 doručená sťažnosť 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 advokátka JUDr. Zuzana Štrbáková, ktorou namieta porušenie 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. 4 Sžfk 51/2017 z 10. mája 2018 (ďalej len „napadnuté uznesenie najvyššieho súdu“), ako aj uznesením Krajského súdu v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) sp. zn. 5 S 185/2016 z 31. januára 2017 (ďalej len „napadnuté uznesenie krajského súdu“).

Zo sťažnosti 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. N21501962/O03 z 13. júla 2016 k projektu ITMS 26250120060 (ďalej len „správa o nezrovnalosti“) a žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov č. 262501200600/Z01 z 13. júla 2016 (ďalej len „žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov“).

Sťažovateľka s Ministerstvom školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky (ďalej len „žalovaný 1“) zastúpeným Výskumnou agentúrou (ďalej len „žalovaný 2“) uzavreli 31. októbra 2012 zmluvu o poskytnutí nenávratného finančného príspevku č. 053/2015/5.1/OPVaV na projekt s názvom „*Modernizácia vnútorného vybavenia a rekonštrukcia objektov za účelom zlepšenia vzdelávacieho procesu na UMB v Banskej Bystrici*“ č. ITMS 26250120060. U sťažovateľky bol v období do 31. decembra 2014 vykonaný vládny audit A694, K4160, výsledky ktorého boli premietnuté do správy o zistenej nezrovnalosti a žiadosti o vrátenie finančných prostriedkov.

Proti obom uvedeným dokumentom sťažovateľka podala žalobu o preskúmanie ich zákonnosti, ktorá bola napadnutým uznesením krajského súdu odmietnutá s odôvodnením, že smeruje proti písomnostiam s informatívnym charakterom, ktoré nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach sťažovateľky. Proti napadnutému uzneseniu krajského súdu sťažovateľka podala kasačnú sťažnosť, ktorú najvyšší súd napadnutým uznesením zamietol.

Sťažovateľka tvrdí, že dokumenty, ktoré napadla správnu žalobou, 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 preskúmavajú všetky rozhodnutia orgánov verejnej správy okrem tých, ktoré zákon výslovne z prieskumu vylučuje. Nakoľko správnu žalobou napadnuté rozhodnutia nepatria k taxatívne vymedzeným rozhodnutiam, ktoré súdy nepreskúmavajú, 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 vyslovený v rozsudku sp. zn. 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.“*

Sťažovateľka podporne s poukazom na rozhodnutia všeobecných súdov v obdobných veciach (uznesenie najvyššieho súdu sp. zn. 5 Sžf 26/2014 z 28. apríla 2016 a rozsudok krajského súdu sp. zn. 1 S 2506/2012 zo 16. januára 2014) zdôrazňuje, že správa o zistenej nezrovnalosti a žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov podliehajú súdnemu prieskumu podľa príslušných ustanovení Správneho súdneho poriadku (ďalej aj „SSP“).

V tejto súvislosti apeluje na rešpektovanie princípu právnej istoty a predvídateľnosti práva a argumentuje 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 prejednávaniu 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/185/2016-79, a zo strany NS SR v konaní vedenom pod sp. zn. 4 Sžfk/51/2017 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 namieta aj porušenie svojho základného práva nebyť odňatý zákonnému sudcovi podľa čl. 48 ods. 1 ústavy v dôsledku nepredloženia veci veľkému senátu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „veľký senát“) 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, ktorý 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 odchýlil 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 sťažnosti 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 napadnutým uznesením najvyššieho súdu a napadnutým uznesením krajského súdu, napadnuté uznesenie najvyššieho súdu a napadnuté uznesenie 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 Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho

sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) 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 napadnutým uznesením krajského súdu**

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).

Sťažnosťou napadnuté uznesenie krajského súdu nadobudlo jeho doručením účastníkom konania právoplatnosť (§ 151 ods. 2 SSP), pretože správne súdnictvo sa po nadobudnutí účinnosti Správneho súdneho poriadku (1. júla 2016) uplatňuje na základe jednoinštančnosti. Proti rozhodnutiu krajského súdu v správnom súdnictve už preto zásadne nie je odvolanie ako riadny opravný prostriedok prípustné. Proti napadnutému uzneseniu krajského súdu je ale 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 sťažnosti doručenej ústavnému súdu sťažovateľka uplatňuje proti napadnutému rozhodnutiu krajského súdu kľúčovú námietku založenú na tvrdení, že jej bola odmietnutá spravodlivosť (*denegatio iustitiae*), keďže krajský súd žalobu odmietol a k súdnemu prieskumu správy o zistení nezrovnalosti ani žiadosti o vrátenie finančných prostriedkov tak nedošlo. V uvedenom sťažovateľka vzhláda porušenie svojho základného práva na súdnu ochranu a práva na spravodlivé súdne konanie.

Podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP kasačnú sťažnosť možno odôvodniť len tým, že krajský súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci.

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

Podľa názoru ústavného súdu citovaný dôvod kasačnej sťažnosti uvedený v § 440 ods. 1 písm. g) SSP predstavuje procesný prostriedok, prostredníctvom ktorého sa žalobca v správnom súdnictve môže účinne domáhať ochrany svojich subjektívnych základných práv, k porušeniu ktorých malo podľa jeho názoru dôjsť rozhodnutím správneho súdu.

Vzhľadom na uvedené ústavný súd zastáva názor, že kasačná sťažnosť [odôvodnená sťažovateľkou podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP] predstavovala v okolnostiach sťažovateľkinej veci 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 kasačnej sťažnosti sťažovateľky rozhodoval meritórne, keďže ju neodmietol, ale 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 zakladá dôvod na odmietnutie tejto časti sťažnosti pre nedostatok právomoci ústavného súdu, keďže o kasačnej sťažnosti sťažovateľky bol oprávnený a aj povinný rozhodnúť najvyšší súd, čo vylučuje právomoc ústavného súdu.

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

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

Vo vzťahu k tejto časti sťažnosti sa ústavný súd pri predbežnom prerokovaní sústredil na posúdenie, či ju nemožno považovať za zjavne neopodstatnenú. 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 napadnutému uzneseniu najvyššieho súdu namieta, že jej neposkytol súdnu ochranu, keďže sa stotožnil s posúdením povahy napadnutých dokumentov ako takých (správa o zistenej nezrovnalosti a žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov), ktoré súdnemu prieskumu v správnom súdnictve nepodliehajú, a preto prekážka nedostatku právomoci správneho súdu robí žalobu neprípustnou. Tento právny záver vyslovený v napadnutom uznesení krajského súdu, s ktorým sa najvyšší súd stotožnil, viedol 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).

V konaní o preskúmanie kasačnej sťažnosti smerujúcej proti napadnutému uzneseniu krajského súdu najvyšší súd dospel k záveru o jej nedôvodnosti, na základe čoho ju postupom podľa § 461 SSP zamietol.

V úvodných častiach napadnutého uznesenia najvyšší súd zdôraznil, že predmetom preskúmania v rámci správneho súdnictva môžu byť aj individuálne správne akty orgánov verejnej správy, ktoré nemajú formálne náležitosti rozhodnutia, avšak len za predpokladu, že sa nimi právne záväzným spôsobom zakladajú, menia alebo rušia práva a povinnosti účastníka administratívneho konania alebo sa ich priamo dotýkajú. V tejto súvislosti poukázal na relevantné časti rozhodnutí najvyššieho súdu (uznesenia najvyššieho súdu sp. zn. 1 Sžf 87/2015 zo 14. februára 2017, sp. zn. 4 Sžf 56/2015 z 8. júna 2016), ktoré boli vydané v obdobných veciach a v súlade s ktorými sa riešila ako zásadná otázka právomoc všeobecného súdu vykonať prieskum správnych aktov, a to konkrétne správy o zistenej nezrovnalosti a žiadosti o vrátenie finančných prostriedkov vydaných podľa 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.“).

V relevantných častiach citovaných rozhodnutí najvyššieho súdu tento zdôraznil, že správa o zistenej nezrovnalosti a žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov sú prejavom oprávnení orgánu verejnej správy v rámci výkonu dohľadových kompetencií, nie však kompetencií rozhodovacích (vrchnostenských).

Najvyšší súd v konkrétnostiach po citovaní relevantných právnych názorov uplatniteľných aj vo veci sťažovateľky uzavrel, že kasačnú sťažnosť smerujúcu proti napadnutému uzneseniu krajského súdu je potrebné zamietnuť, keďže „... žalobca bol postupom, ktorý stanovuje zákon č. 528/2008 Z. z. 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. 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 č. 528/2008 Z. z. k uplatneniu rozhodovacích kompetencií riadiaceho orgánu v správnom konaní začatom podľa § 27a ods. 5 tohto zákona, v ktorom (za predpokladu, že k nemu dôjde) bude môcť žalobca uplatniť všetky procesné práva účastníka konania, vrátane administratívnych opravných prostriedkov. Ak bude výsledkom tohto konania právoplatné rozhodnutie orgánu verejnej správy, ktoré bude žalobca považovať za nezákonné, bude oprávnený podrobiť toto rozhodnutie súdnemu preskúmaniu správnym súdom, ktorý na podklade jeho žalobných námietok preskúma zákonnosť procesu verejného obstarávania, v ktorom podľa doterajších tvrdení žalovaných došlo k vzniku nezrovnalosti. 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/ S. s. p. neprípustná, postupoval krajský súd v súlade so zákonom, keď žalobu podľa § 98 ods. 1 písm. g/ S. s. p. odmietol.“

Vychádzajúc z citovaného, ako aj z podstaty sťažnostnej argumentácie sťažovateľky ústavný súd konštatuje, že jeho primárnou úlohou v rámci predbežného prerokovania sťažnosti je posúdiť, či závery, ktoré formuloval najvyšší súd v napadnutom uznesení, signalizujú, že vo veci sťažovateľky mohlo dôjsť k *denegatio iustitiae* (odňatiu spravodlivosti), čo by v konečnom dôsledku mohlo viesť k vysloveniu záveru o porušení sťažovateľkou označených práv po prípadnom prijatí tejto časti sťažnosti 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 veci 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 v správnom súdnictve preskúmateľné.

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.“.

Z citovaného vyplýva, že dôvodová správa podporuje právny názor najvyššieho súdu, 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.

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 zavŕšením procesu uplatňovania povinnosti prijímateľa vrátiť príspevok alebo jeho časť poskytnutú na predmet zákazky. Z pohľadu subjektívnej právnej pozície prijímateľa je totiž pasivita po doručení uvedenej výzvy prejavom nesúhlasu s právnym záverom riadiaceho orgánu o porušení pravidiel a postupov verejného obstarávania. Takto potom vzniká medzi riadiacim orgánom a prijímateľom spor, ktorého riešenie spadá do pôsobnosti Úradu pre verejné obstarávanie (ďalej len „ÚVO“). Len táto zložka štátneho mechanizmu je kompetentná autoritatívne posúdiť, či skutočne k porušeniu pravidiel a postupov verejného obstarávania došlo. Až využitie kompetencie ÚVO 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).

Súdnej ochrany sa teda sťažovateľka bude môcť dovolávať až proti prípadnému rozhodnutiu ÚVO 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 o zistení nezrovnalosti a žiadosti 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 napadnutom uznesení.

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 veci právny význam.

Z uvedených dôvodov ústavný súd už pri predbežnom prerokovaní sťažnosti sťažovateľky dospel k záveru, že potvrdenie procesného odmietnutia sťažovateľkinej správnej žaloby najvyšším súdom neznamenal v okolnostiach posudzovanej veci 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 ÚVO (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 časť sťažnosti, ktorou sa sťažovateľka domáhala vyslovenia porušenia svojho základného práva čl. 46 ods. 1 ústavy, ako aj práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru napadnutým uznesením najvyššieho súdu podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde ako zjavne neopodstatnenú.

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

Sťažovateľka tiež namieta, že napadnutým uznesením 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 § 22 ods. 1 písm. a) SSP nepostúpili veci z dôvodu rozdielnych 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 najvyššieho súdu 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 preskúmvanej veci 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 v dikcii § 48 ods. 1 prvej vete) v prípade, ak sa konajúci senát mieni odkloniť od ustálenej rozhodovacej praxe. Napriek tomu ústavný súd zastáva názor, že s prihliadnutím na zmysel a účel § 22 ods. 1

v spojení s § 466 SSP je nesporné, že ani v správnom súdnom konaní predloženie veci na rozhodnutie veľkému senátu najvyššieho súdu nezávisí od voľnej úvahy trojčlenného senátu správneho kolégia najvyššieho súdu (k tomu pozri 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 vyvodit' povinnosť senátu najvyššieho súdu predložit' 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 založit' vadu nesprávne obsadeného súdu. V okolnostiach sťažovateľkinej veci však o takýto prípad podľa názoru ústavného súdu nejde.

V nadväznosti na uvedené ústavný súd považuje za žiaduce zdôrazniť, že vznik prípadného judikatórneho odklonu treba vždy posudzovať aj v časových súvislostiach. Kompetencia veľkého senátu správneho kolégia najvyššieho súdu a s ňou spojená povinnosť postúpiť vec uloženú 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 vec 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 odôvodnení napadnutého uznesenia najvyššieho súdu (konkrétne sp. zn. 4 Sžf 56/2015 a sp. zn. 1 Sžf 87/2015). Od tejto judikatúry sa senát najvyššieho súdu konajúci vo veci sťažovateľky nemienil pri svojom rozhodovaní odchýliť, rozhodol teda v súlade s aktuálnou rozhodovacou praxou iných senátov najvyššieho súdu. Z uvedeného dôvodu senát najvyššieho súdu prejednávajúci vec sťažovateľky nemal podľa názoru ústavného súdu povinnosť postúpiť túto vec veľkému senátu najvyššieho súdu.

Z dôvodu nesplnenia predpokladu (existencie zamýšľaného odklonu od aktuálnej judikatúry) pre postúpenie veci veľkému senátu nemožno preto súhlasiť s názorom sťažovateľky, že nepredložením veci veľkému senátu došlo k porušeniu jej základného práva na zákonného sudcu podľa čl. 48 ods. 1 ústavy.

Na tomto základe ústavný súd vzhľadom na nedostatok vzájomnej príčinnej súvislosti medzi namietaným porušením základného práva podľa čl. 48 ods. 1 ústavy a napadnutým uznesením najvyššieho súdu sťažnosť sťažovateľky aj v tejto časti pri predbežnom prerokovaní odmietol ako zjavne neopodstatnenú podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde.

Keďže sťažnosť sťažovateľky bola odmietnutá ako celok, stratilo opodstatnenie zaoberať sa ostatnými návrhmi v sťažnosti uplatnenými.

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

V Košiciach 13. septembra 2018