



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

II. ÚS 294/2022-15

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu Jany Laššákovej a zo sudcov Petra Molnára (sudca spravodajca) a Ľuboša Szigetiho v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti obchodnej spoločnosti **IMUNA PHARM, a. s.**, Jarková 269/17, Šarišské Michaľany, IČO 36 473 685, zastúpenej Sýkorová – advokátska kancelária, s. r. o., Murgašova 3, Košice, v mene ktorej koná konateľka a advokátka Mgr. JUDr. Mária Sýkorová, PhD., proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 2 S 98/2017-282 z 3. júla 2019 a uzneseniu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky č. k. 10 Sžfk 79/2019 z 29. novembra 2021 takto

r o z h o d o l :

1. Ústavnú sťažnosť **o d m i e t a .**

2. Návrhu na odklad vykonateľnosti uznesenia Krajského súdu v Bratislave č. k. 2 S 98/2017-282 z 3. júla 2019 a uznesenia Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky č. k. 10 Sžfk 79/2019 z 29. novembra 2021 **n e v y h o v u j e .**

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavná sťažnosť sťažovateľky a skutkový stav veci

1. Sťažovateľka sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu (ďalej len „ústavný súd“) 15. marca 2022 domáha vyslovenia porušenia základných práv podľa čl. 20 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), podľa čl. 36 ods. 1 a 2 Listiny základných práv a slobôd (ďalej len „listina“), ako aj práv podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) a podľa čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“) uznesením Krajského súdu v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) č. k. 2 S 98/2017-282 z 3. júla 2019 (ďalej len „napadnuté uznesenie krajského súdu“) a uznesením Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“) č. k. 10 Sžfk 79/2019 z 29. novembra 2021 (ďalej len „napadnuté uznesenie najvyššieho správneho súdu“). Navrhuje, aby ústavný súd napadnuté

uznesenia krajského súdu a najvyššieho správneho súdu zrušil a vec vrátil krajskému súdu na ďalšie konanie. Sťažovateľka sa domáha i náhrady trov konania a zastáva názor, že v danom prípade sú splnené všetky podmienky na to, aby bola vykonateľnosť ústavnou sťažnosťou napadnutých uznesení krajského súdu a najvyššieho správneho súdu odložená.

2. Z ústavnej sťažnosti a jej príloh ústavný súd zistil, že sťažovateľka sa správnou žalobou z 9. mája 2017 proti žalovaným: 1. Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky, (ďalej len „ministerstvo“) a 2. Výskumná agentúra (ďalej len „agentúra“) domáhala preskúmania zákonnosti správnych aktov – Správy o zistenej nezrovnalosti č. N21700200/S03 zo 7. marca 2017 (ďalej aj ako „správa o zistenej nezrovnalosti“); žiadosti o vrátenie finančných prostriedkov č. 26220220157/Z04 z 9. marca 2017 (ďalej aj „žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov“); VEC: Správa o zistenej nezrovnalosti a Žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov projektu 26220220157 č. spisu: P 2497/2017-073, č. záznamu A 1722/2017-072 z 9. marca 2017 (ďalej aj „správa o zistenej nezrovnalosti a žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov“); Záznam z administratívnej kontroly dodržania hospodárnosti a primeranosti výdavkov projektu ITMS: 26220220157 zo 7. marca 2017 (ďalej aj „záznam z administratívnej kontroly“); VEC: Odpoveď na Vyjadrenie k záznamu z administratívnej kontroly dodržania hospodárnosti a primeranosti výdavkov projektu ITMS: 26220220157, č. spisu A 724/2017-6, č. záznamu A 2865/2017-6 z 20. apríla 2017 (ďalej aj „odpoveď na vyjadrenie k záznamu“, ďalej spolu aj „správne akty“), vydaných agentúrou, ktorá je sprostredkovateľským orgánom ministerstva ako riadiaceho orgánu pre operačný program Výskum a vývoj, ako aj postupu tohto orgánu, ktorý predchádzal vydaniu uvedených správnych aktov, v konaní vedenom krajským súdom pod sp. zn. 2 S 98/2017.

3. S cieľom zabezpečiť realizáciu projektu s názvom „Inovácia technologického procesu Imunomodulačného prípravku Transfer faktor, overenie jeho účinnosti, bezpečnosti a zloženia“, kód projektu ITMS: 26220220157 (ďalej len „projekt“), uzavrela sťažovateľka 11. apríla 2012 s ministerstvom, ktoré je riadiacim orgánom pre operačný program Výskum a vývoj, zastúpeným agentúrou ako sprostredkovateľským orgánom (pôvodne označovaným ako Agentúra Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR pre štrukturálne fondy EÚ) Zmluvu o poskytnutí nenávratného finančného príspevku č. zmluvy: 158/2012/2.2./OPVaV (ďalej len „Zmluva o NFP“), na základe ktorej jej bol schválený nenávratný finančný príspevok v celkovej výške 1 980 884,28 eur na účely realizácie projektu.

4. Zmluva o NFP bola uzatvorená podľa § 15 ods. 1 zákona č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 528/2008 Z. z.“) po tom, čo bola sťažovateľke rozhodnutím schválená žiadosť o poskytnutie nenávratného finančného príspevku v konaní o schválení žiadosti podľa § 14 a nasl. zákona č. 528/2008 Z. z.

5. Jednou zo schválených rozpočtových položiek Projektu sťažovateľky bola položka pod č. 2.C.4.2. Nájom priestorov na realizáciu aktivity zverinec, aktivita projektu: 1.3 Zloženie TF, zavedenie metód na testovanie, s celkovými schválenými výdavkami v sume 836 800 eur bez DPH,

s popisom: Nájom experimentálneho zverinca na realizáciu aktivity a umiestnenie laboratórných zvierat. Nájom sa týkal priestorov pre vykonávanie testov bezpečnosti a účinnosti prípravku na laboratórných zvieratách.

6. Sťažovateľka na účel získania ekonomicky najvýhodnejšej ponuky na prenájom priestorov pre realizáciu aktivity zverinec vyhlásila 10. júna 2013 obchodnú verejnú súťaž na podávanie návrhov na uzavretie zmluvy podľa § 281 až § 288 zákona č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov s názvom „Nájom nebytových priestorov – experimentálny zverinec“ (ďalej len „OVS“).

7. Predmetom súťaže bol prenájom nebytových priestorov experimentálneho zverinca pre vykonávanie testov bezpečnosti a účinnosti prípravku na laboratórných zvieratách, ktoré svojim priestorovým usporiadaním, technologickým a prístrojovým vybavením budú vyhovovať požiadavkám stanoveným všeobecne záväznými právnymi predpismi. Predpokladaná hodnota nájmu bola stanovená na 836 800 eur bez DPH a ako kritérium hodnotenia návrhov bola stanovená najnižšia cena. Oznámenie o vyhlásení OVS bolo uverejnené na verejne prístupnej internetovej stránke sťažovateľky.

8. Dňa 13. marca 2017 bol sťažovateľke doručený správny akt agentúry z 9. marca 2017 s názvom VEC: Správa o zistenej nezrovnalosti a Žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov projektu 26220220157 č. spisu: P 2497/2017-073, č. záznamu: A 1722/2017-072, prílohou ktorého bola Správa o zistenej nezrovnalosti č. N21700200/S03 zo 7. marca 2017 a Žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov č. 26220220157/Z04 z 9. marca 2017, spolu so Záznamom z administratívnej kontroly dodržania hospodárnosti a primeranosti výdavkov projektu zo 7. marca 2017, na základe ktorých agentúra žiada sťažovateľku o vrátenie poskytnutých finančných prostriedkov zo zdrojov Európskej únie a štátneho rozpočtu vo výške 100 % vynaložených výdavkov na nájom nebytových priestorov experimentálneho zverinca v sume 835 000 eur, v lehote najneskôr do 50 kalendárnych dní odo dňa doručenia, resp. v lehote do 1. mája 2017, a to s poukazom na porušenie podmienok Zmluvy o NFP a § 31 ods. 1 písm. b) a j) zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktoré mali byť zistené opätovnou administratívnou kontrolou dodržania hospodárnosti a primeranosti výdavkov projektu, konaním uvedeným v bode 5.3. správy o zistenej nezrovnalosti a v zázname z administratívnej kontroly. Vytýkané porušenia sa týkajú nevhodného nakladania s NFP s poukazom na závery znaleckého posudku [REDAKOVANÉ] č. 49/2017 z 22. februára 2017.

9. Zo správy o zistenej nezrovnalosti a žiadosti o vrátenie finančných prostriedkov z 9. marca 2017 vyplýva, že agentúra žiada sťažovateľku o vrátenie finančných prostriedkov v lehote najneskôr do 50 kalendárnych dní odo dňa doručenia, v opačnom prípade oznámi písomne Úradu vládného auditu skutočnosť, že sťažovateľka nevysporiadala požadovanú sumu zodpovedajúcu výške nezrovnalosti. V správe o zistenej nezrovnalosti bola identifikovaná celková výška nezrovnalosti v sume 835 000 eur, pričom podiel EÚ tvorila suma vo výške 532 312,50 eur; podiel štátneho

rozpočtu tvorila suma vo výške 93 937,50 eur a podiel vlastných zdrojov – súkromné tvorila suma vo výške 208 750,00 eur spolu s uvedením očakávaného dátumu ukončenia vymáhania: 6. apríl 2017. Podľa žiadosti o vrátenie finančných prostriedkov z 9. marca 2017 bola celková suma za všetky zdroje vo výške 835 000 eur.

10. V zázname z administratívnej kontroly agentúra v nadväznosti na výkon opätovnej administratívnej kontroly dospela s poukazom na Znalecký posudok č. 49/2017 z 22. februára 2017 k záveru, že „*nájomné uvedené v Zmluve o poskytnutí NFP č. 158/2012/2.2/OPVaV je neúmerné k zisteným hodnotám a značne predražené - a to vo výške 10,17 násobku*“.

11. Agentúra v odpovedi na vyjadrenie k záznamu z 20. apríla 2017 uviedla, že naďalej trvá na vrátení poskytnutých finančných prostriedkov uvedených v nezrovnalostiach a nemá relevantný dôvod na to, aby zvažovala akékoľvek znížovanie, resp. zrušenie udelených korekcií.

12. Krajský súd napadnutým uznesením správnu žalobu v celom rozsahu ako neprípustnú odmietol podľa § 98 ods. 1 písm. g) Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“). Odmietnutie správnej žaloby odôvodnil tým, že správa o zistenej nezrovnalosti, žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov ani iné materiály z vykonanej administratívnej kontroly samy osebe nepredstavujú zásah do práv a právom chránených záujmov sťažovateľky a nie sú konečným rozhodnutím správneho orgánu – individuálnym správnym aktom o právach o povinnostiach žalobcu (sťažovateľky), ale iba opatrením predbežnej povahy. Z uvedených dôvodov dospel krajský súd k záveru, že tieto akty nepodliehajú súdnemu prieskumu v správnom súdnictve.

13. Najvyšší správny súd napadnutým uznesením kasačnú sťažnosť sťažovateľky proti napadnutému uzneseniu krajského súdu zamietol a nárok na náhradu trov kasačného konania nepriznal žiadnemu z účastníkov. Najvyšší správny súd dospel k záveru, že napadnuté správne akty ako také nepodliehajú súdnemu prieskumu v správnom súdnictve, keďže predmetom preskúmania musí byť právoplatné rozhodnutie ako výsledok určitého postupu správneho orgánu, a nie každý jednotlivý krok správneho orgánu, ktorý konečnému rozhodnutiu predchádza. Najvyšší správny súd potvrdil, že posudzované správne akty samy osebe nepredstavujú zásah do práv a právom chránených záujmov kontrolovaného subjektu, ide len o individuálne správne akty predbežnej povahy, u ktorých absentuje donucovacia zložka výkonu verejnej moci a ide len o výzvu na dobrovoľné plnenie oznámenej (nie uloženej) povinnosti na základe zistených (iba tvrdených) skutočností.

II.

Argumentácia sťažovateľky

14. Sťažovateľka argumentuje, že na odmietnutie správnej žaloby a zamietnutie kasačnej sťažnosti neboli v jej právnej veci splnené zákonné podmienky, čím jej bolo odňaté právo na spravodlivý proces vrátane práva na prístup k súdu. Podľa názoru sťažovateľky napadnutými uzneseniami bez meritórneho prejednania veci jej oba konajúce sudy odňali možnosť konať pred súdom a svoje

rozhodnutia založili na nesprávnom právnom posúdení veci. Napadnuté uznesenia krajského súdu a najvyššieho správneho súdu považuje sťažovateľka za nedostatočne odôvodnené, rozporné a nepreskúmateľné.

15. Napadnuté uznesenia krajského súdu a najvyššieho správneho súdu spočívajú podľa sťažovateľky na arbitrárnom, svojvoľnom a zjavne neudržateľnom a neospravedliteľnom výklade práva, podľa ktorého spôsobilým predmetom preskúmania v správnom súdnictve nemôžu byť posudzované správne akty, keďže nepredstavujú zásah do práv a právom chránených záujmov sťažovateľky a nemôžu mať za následok ani vznik ujmy na jej subjektívnych právach, v dôsledku čoho tieto opatrenia nemožno považovať za rozhodnutia či opatrenia orgánu verejnej správy – individuálne správne akty, ktoré by zakladali, menili alebo rušili práva a povinnosti sťažovateľky alebo sa ich priamo dotýkali, resp. ktorými by mohli byť práva alebo povinnosti sťažovateľky ako prijímateľa nenávratného finančného príspevku dotknuté.

16. Sťažovateľka namieta, že posudzované správne akty sa bezprostredne dotýkajú a zasahujú do jej práv a právom chránených záujmov, vo vzťahu k nej majú autoritatívnu povahu, navyše osobitné predpisy (najmä § 28 zákona č. 528/2008 Z. z.) s nimi spájajú právne účinky. Právo sťažovateľky je týmito správnymi aktmi podľa jej názoru priamo dotknuté, keďže podľa zákona č. 528/2008 Z. z. (§ 28) môže orgán verejnej správy na ich základe v prípade nevrátenia NFP uložiť sťažovateľovi odvod a penále z neodvedenej sumy NFP uvedenej v napadnutých správnych aktoch rozhodnutím, po nadobudnutí právoplatnosti ktorého by bolo možné začať exekučné konanie proti sťažovateľke.

17. Sťažovateľka poukazuje na uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. k. 5 Sžf 26/2014 z 28. apríla 2016, podľa ktorého *„správa o zistenej nezrovnalosti je bezpochyby individuálnym správnyim aktom, ktorým môže byť kontrolovaná osoba ukrátená na svojich právach, a teda spôsobilým predmetom meritórneho preskúmania v správnom súdnictve“*.

18. Sťažovateľka namieta, že výsledkom posudzovaných správnych aktov je uloženie finančnej korekcie podľa zákona č. 528/2008 Z. z., resp. finančný postih sťažovateľky spočívajúci v povinnosti vrátiť až 1,5 násobok sumy uvedenej vo výzve riadiaceho orgánu. Ak napriek tomu konajúce súdy správnu žalobu ako neprípustnú odmietli a vec meritórne nepreskúmali, dopustili sa závažného procesného pochybenia a nesprávneho právneho posúdenia veci a zároveň znemožnili sťažovateľke realizovať jej procesné práva v takej miere, že porušili jej právo na spravodlivý proces.

19. Sťažovateľka zdôrazňuje, že pri absencii prieskumu posudzovaných správnych aktov súdom vzniká priestor na ľubovôľu zo strany poskytovateľa dotácie, čo vytvára zároveň priestor aj na absenciu právnej istoty na strane prijímateľa nenávratného finančného príspevku.

III.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

20. Podstatou ústavnej sťažnosti je porušenie základných práv sťažovateľky podľa čl. 20 ods. 1, čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy, čl. 36 ods. 1 a 2 listiny a práv podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru a čl. 1 dodatkového protokolu napadnutými uzneseniami krajského súdu a najvyššieho správneho súdu.

III.1. K namietanému porušeniu základných práva podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy a podľa čl. 36 ods. 1 a 2 listiny, ako aj práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru napadnutým uznesením krajského súdu:

21. Zmyslom a účelom princípu subsidiarity je, že ochrana ústavnosti nie je a ani podľa povahy veci nemôže byť výlučne úlohou ústavného súdu, ale je úlohou všetkých orgánov verejnej moci v rámci im zverených kompetencií. Všeobecné súdy, ktoré sú povinné vykladať a aplikovať príslušné zákony na konkrétny prípad v súlade s ústavou alebo kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 5 ústavy, sú primárne zodpovedné aj za dodržiavanie tých práv a základných slobôd, ktoré ústava alebo medzinárodná zmluva dotknutým fyzickým osobám zaručuje. Ústavný súd predstavuje v tejto súvislosti *ultima ratio* inštitucionálny mechanizmus, ktorý nasleduje až v prípade nefunkčnosti všetkých ostatných orgánov verejnej moci, ktoré sa na ochrane ústavnosti podieľajú. Opačný záver by znamenal popieranie princípu subsidiarity právomoci ústavného súdu podľa zásad uvedených v § 132 ods. 1 a 2 zákona o ústavnom súde (m. m. III. ÚS 149/04, IV. ÚS 135/05).

22. Ak ústavný súd pri predbežnom prerokovaní ústavnej 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 pre nedostatok svojej právomoci na jej prerokovanie (m. m. IV. ÚS 115/07).

23. Ústavný súd poukazuje na to, že sťažovateľka mala proti napadnutému uzneseniu krajského súdu k dispozícii opravný prostriedok, ktorý jej zákon na ochranu jej základných práv účinne poskytuje.

24. Proti napadnutému uzneseniu krajského súdu mohla sťažovateľka podať kasačnú sťažnosť, o ktorej bol oprávnený a aj povinný rozhodnúť najvyšší správny súd. Z obsahu ústavnej sťažnosti vyplýva, že proti napadnutému uzneseniu krajského súdu sťažovateľka kasačnú sťažnosť podala a rozhodol o nej najvyšší správny súd napadnutým uznesením. Právomoc kasačného súdu rozhodnúť o kasačnej sťažnosti sťažovateľky v danom prípade vylučuje právomoc ústavného súdu.

25. Ústavný súd preto ústavnú sťažnosť v časti smerujúcej proti napadnutému uzneseniu krajského súdu odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. a) zákona 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“) pre nedostatok právomoci ústavného súdu na jej prerokovanie.

III.2. K namietanému porušeniu základných práva podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy a podľa čl. 36 ods. 1 a 2 listiny, ako aj práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru napadnutým uznesením najvyššieho správneho súdu:

26. Ústavný súd už v minulosti konštatoval, že správne súdnictvo je primárne prostriedkom ochrany subjektívnych práv adresáta výkonu verejnej správy v jej najrôznejších podobách. Len sekundárne je kritériom poskytovania tejto ochrany zákonnosť verejno-mocenských aktivít verejnej správy. Inými slovami, správne súdnictvo v systéme právneho štátu nemá slúžiť naprávaniu nezákonnosti vo verejnej správe bez akéhokoľvek zreteľa na dopad eventuálne zistenej nezákonnosti na subjektívno-právnu pozíciu dotknutého. Účelom správneho súdnictva nie je náprava nezákonnosti vo verejnej správe, ale účinná ochrana subjektívnych práv fyzickej osoby alebo právnickej osoby, proti ktorej je verejná správa v jednotlivom prípade vykonávaná.

27. Podľa konštantnej judikatúry ústavného súdu tento nie je súčasťou systému všeobecných súdov, ale podľa čl. 124 ústavy je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti. Pri uplatňovaní tejto právomoci ústavný súd nie je oprávnený preskúmať a posudzovať ani právne názory všeobecného súdu, ani jeho posúdenie skutkovej otázky. Úlohou ústavného súdu totiž nie je zastupovať všeobecné súdy, ktorým predovšetkým prislúcha interpretácia a aplikácia zákonov. Úloha ústavného súdu sa obmedzuje na kontrolu zlučiteľnosti účinkov takejto interpretácie a aplikácie s ústavou alebo kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou o ľudských právach a základných slobodách. Posúdenie vecí všeobecným súdom sa môže stať predmetom kritiky zo strany ústavného súdu iba v prípade, ak by závery, ktorými sa všeobecný súd vo svojom rozhodovaní riadil, boli zjavne neodôvodnené alebo arbitrárne. O arbitrárnosti (svojevôli) pri výklade a aplikácii zákonného predpisu všeobecným súdom by bolo možné uvažovať len v prípade, ak by sa tento natoľko odchyľil od znenia príslušných ustanovení, že by zásadne poprel ich účel a význam (mutatis mutandis I. ÚS 115/02, I. ÚS 12/05, I. ÚS 352/06).

28. Ťažiskom argumentácie sťažovateľky je tvrdenie, že ňou označené správne akty treba považovať za individuálne správne akty, ktoré zasahujú, resp. môžu zasiahnuť do jej subjektívnych práv, a ako také preto podliehajú prieskumnej právomoci v rámci správneho súdnictva.

29. V rámci kasačného konania bolo preto úlohou najvyššieho správneho súdu v prvom rade skúmať povahu napadnutých správnych aktov. Nie je sporné, že predmetom súdneho prieskumu v správnom súdnictve 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 ho priamo dotýkajú.

30. V súvislosti so sťažnostnou argumentáciou sťažovateľky ústavný súd poukazuje na relevantnú časť odôvodnenia napadnutého uznesenia najvyššieho správneho súdu, v ktorom uvádza:

„... sťažovateľom napadnuté správne akty majú za určitých okolností potenciál byť samostatne preskúmané správnym súdom. resp. ich čiastkové závery, či opatrenia, avšak nevyhnutnou podmienkou je, aby tieto predstavovali relevantný zásah do práv neho postavenia kontrolovaného subjektu spôsobom, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli zo strany orgánu verejnej správy porušené alebo priamo dotknuté. Sťažovateľ však na žiadny takýto konkrétny zásah do jeho práv nepoukázal. Vo svojej kasačnej sťažnosti len všeobecne tvrdil ujmu na svojich právach, pričom jeho argumentácia sa v podstate odvíjala v hypotetickej rovine o možnom budúcom zásahu do jeho práv. Uvedená argumentácia sťažovateľa nie je spôsobilá zvrátiť prijatý právny záver krajského súdu o nemožnosti súdneho prieskumu predmetných správnych aktov. Až v prípade, ak príslušný správny orgán na základe uvedených správnych aktov vyvodí z kontrolných zistení pre sťažovateľa sankčný postih, resp. iný negatívny nezvratný (právoplatný) zásah do jeho práv neho postavenia, bude takéto rozhodnutie správneho orgánu, ako aj postup a podkladové rozhodnutia tomu predchádzajúce, preskúmateľný súdom, pretože až týmto rozhodnutím dôjde k reálnemu zásahu do práv a povinností sťažovateľa a až o tomto môže správny súd rozhodovať, či je zákonný alebo nie.“

31. Pre rozhodnutie v tejto veci bolo kľúčové právne posúdenie možnosti súdneho prieskumu napadnutých správnych aktov, ktoré krajský súd zhodne s ministerstvom a agentúrou považoval za nepodliehajúce súdnemu prieskumu v správnom súdnictve. Z napadnutého uznesenia najvyššieho správneho súdu vyplýva, že s riešením tejto právnej otázky zo strany krajského súdu sa kasačný súd stotožnil, pričom poukázal na ustálenú rozhodovaciu prax Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v obdobných veciach (č. k. 5 Sžf 26/2012 z 29. novembra 2012 a č. k. 4 Sžf 56/2015 z 8. júna 2016) uvedenú už v uznesení krajského súdu. Predmetné správne akty je možné považovať podľa názoru kasačného súdu za podkladové rozhodnutia v zmysle § 27 ods. 1 SSP.

32. Podľa názoru ústavného súdu právny názor vyslovený najvyšším správnym súdom je možné považovať za dostatočne zargumentovaný a presvedčivý. Nejaví známky arbitrárnosti či zjavnej neodôvodnenosti. Samotná skutočnosť, že sťažovateľka zastáva v uvedených súvislostiach odlišný právny názor, neznamená bez ďalšieho porušenie jej označených práv podľa ústavy, listiny a dohovoru.

33. Z pohľadu ústavného súdu je potrebné zdôrazniť, že napadnuté správne akty sú svojou povahou určitými listinnými dôkazmi, ktoré v konečnom dôsledku z hľadiska ministerstva a agentúry, ako aj právneho názoru, ktorý zastávajú, smerujú k vydaniu rozhodnutia v rámci správneho konania, ktorého obsahom by malo byť záväzné posúdenie otázky, či sťažovateľka má alebo nemá poskytnuté finančné prostriedky vrátiť. Treba k tomu poznamenať, že takéto správne konanie podľa údajov, ktoré má ústavný súd od sťažovateľky k dispozícii, ešte pravdepodobne neprebíha (resp. prinajmenej neprebíhalo v čase podania žaloby, resp. ústavnej sťažnosti).

34. Ako to už bolo naznačené, určitou osobitosťou správneho konania je, že správne orgány sú oprávnené a povinné záväzným spôsobom rozhodovať aj o svojich vlastných nárokoch. Sú teda akýmisi sudcami nielen vo vzájomných sporoch tretích subjektov, ale aj v prípadoch záväzného

posudzovania svojich vlastných nárokov. V uvedenom zmysle teda „súdia“ aj samých seba (práve aj táto skutočnosť opodstatňuje existenciu správneho súdnictva, ktoré je v poslednej inštancii oprávnené správne meritórnych záverov orgánov verejnej správy preskúmať). V týchto prípadoch správne orgány môžu vystupovať preto jednak ako oprávnené subjekty, ktoré si uplatňujú svoje verejnoprávne nároky (v počiatočnej fáze pred začatím správneho konania), ale tiež ako vrchnostenské orgány oprávnené rozhodnúť, či ich vlastný verejnoprávny nárok, ktorý si voči povinnému subjektu uplatnili, je alebo nie je dôvodný, a v kladnom prípade záväzným a vykonateľným rozhodnutím povinný subjekt na plnenie zaviazat' (vo fáze nasledujúcej po začatí správneho konania) (II. ÚS 279/2019).

35. Možno zhrnúť, že niet dôvodu považovať konštatovania vyplývajúce z napadnutých správnych aktov za rozhodnutia, ale skôr za podklady (dôkazy) pre budúce rozhodnutie. Z listinných dôkazov predložených sťažovateľkou ústavnému súdu nevyplýva, že by napadnutými správnymi aktmi boli sťažovateľke autoritatívnym spôsobom uložené určité konkrétne povinnosti. Uloženie takýchto povinností (niečo dať, urobiť, strpieť, zdržať sa, teda dare, facere, pati, omittere) by bolo nepochybné potrebné považovať už za rozhodnutie, k čomu však v danom prípade nedošlo.

36. Treba uviesť, že v rámci predpokladateľného budúceho (prípadne možno medzičasom už aj prebiehajúceho) správneho konania týkajúceho sa povinnosti sťažovateľky vrátiť poskytnuté finančné prostriedky bude mať sťažovateľka možnosť brániť sa vydaniu prípadného rozhodnutia v jej neprospech aj s poukazom na ňou tvrdené pochybenia uvádzané v žalobe podanej krajskému súdu. Inými slovami, právny názor najvyššieho správneho súdu, ktorý napadnuté správne akty nepovažuje za rozhodnutia podliehajúce súdnemu prieskumu, nijako neznamená, že by bola sťažovateľka v konečnom dôsledku zbavená označených práv, a to v súvislosti s napadnutými správnymi aktmi. Prípadné nezákonnosti v daných súvislostiach bude môcť totiž sťažovateľka uplatňovať nielen v samotnom správnom konaní, ale aj v rámci správneho súdnictva.

37. Ústavný súd uvádza, že podľa uznesenia najvyššieho súdu č. k. 1 Sžf 57/2015 zo 14. februára 2017 (uverejneného v Zbierke stanovísk Najvyššieho súdu a súdov Slovenskej republiky v čiastke 6/2018 pod č. 57/2018) v prípade, že správny orgán vydal napadnutý úradný list vo forme výzvy na vrátenie finančných prostriedkov poskytnutých podľa zákona č. 528/2008 Z. z., nemohol správny orgán zároveň uplatniť svoju rozhodovaciu právomoc, pretože tu absentuje donucovacia zložka výkonu verejnej moci. Ide totiž len o výzvu na dobrovoľné plnenie oznámenej (nie uloženej) povinnosti na základe zistených (iba tvrdených) skutočností.

38. Z napadnutého uznesenia najvyššieho správneho súdu vyplýva, že pri posudzovaní rozhodujúcej právnej otázky vychádzal zo skoršej judikatúry, ale i publikovaného precedentného uznesenia najvyššieho súdu č. k. 1 Sžf 57/2015 zo 14. februára 2017. Zároveň možno zo strany najvyššieho správneho súdu považovať za dostatočne vysvetlené, prečo rozhodujúcu právnu otázku neposúdil podľa intencií sťažovateľky, resp. ňou označeného rozhodnutia najvyššieho súdu.

39. Z uvedeného vyplýva, že medzi napadnutým uznesením najvyššieho správneho súdu a označenými základnými právami podľa ústavy, listiny a právom podľa dohovoru, ktorých porušenie sťažovateľka namieta, neexistuje taká príčinná súvislosť, na základe ktorej by ústavný súd po prípadnom prijatí ústavnej sťažnosti na ďalšie konanie reálne mohol dospieť k záveru o ich porušení. Ústavný súd preto pri predbežnom prerokovaní odmietol ústavnú sťažnosť v tejto časti podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde ako zjavne neopodstatnenú.

III.3. K namietanému porušeniu základného práva podľa čl. 20 ods. 1 ústavy a práva podľa čl. 1 dodatkového protokolu:

40. V súvislosti s namietaným porušením základného práva podľa čl. 20 ods. 1 ústavy a práva podľa čl. 1 dodatkového protokolu ústavný súd poukazuje na svoju ustálenú judikatúru, v zmysle ktorej všeobecný súd zásadne nemôže byť sekundárnym porušovateľom základných práv a práv hmotného charakteru, ku ktorým patrí aj základné právo vyplývajúce z čl. 20 ods. 1 ústavy a práva podľa čl. 1 dodatkového protokolu, ak toto porušenie nevyplýva z toho, že všeobecný súd súčasne porušil ústavnoprocené princípy vyplývajúce z čl. 46 až čl. 48 ústavy, resp. čl. 6 ods. 1 dohovoru. O prípadnom porušení základného práva podľa čl. 20 ods. 1 ústavy a práva podľa čl. 1 dodatkového protokolu by bolo teda možné uvažovať len vtedy, ak by zo strany všeobecného súdu primárne došlo k porušeniu niektorého zo základných práv, resp. ústavnoprocených princíпов vyjadrených v čl. 46 až čl. 48 ústavy, resp. v spojení s ich porušením (napr. II. ÚS 78/05, alebo IV. ÚS 326/07).

41. Keďže ústavný súd dospel k záveru, že napadnuté uznesenie krajského súdu nemôže preskúmať pre nedostatok právomoci a napadnutým uznesením najvyššieho správneho súdu nemohlo dôjsť k porušeniu základných práv podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy a podľa čl. 36 ods. 1 a 2 listiny, ani práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru, odmietol pri predbežnom prerokovaní aj túto časť ústavnej sťažnosti podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde ako zjavne neopodstatnenú.

42. Vzhľadom na skutočnosť, že ústavná sťažnosť bola odmietnutá ako celok, nebolo namieste ani vyhovieť požadovanému odkladu vykonateľnosti napadnutého uznesenia krajského súdu a napadnutého uznesenia najvyššieho správneho súdu (bod 2 výroku). Bezpredmetným sa stalo aj rozhodovanie o ďalších procesných návrhoch sťažovateľky.

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

V Košiciach 29. júna 2022

Jana Laššáková
predsedníčka senátu