



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

I. ÚS 311/2025-28

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu Jany Baricovej (sudkyňa spravodajkyňa) a sudcov Miroslava Duriša a Miloša Maďara v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľa **mesta Krupina**, Svätotrojické námestie 4/4, Krupina, IČO 00 320 056, zastúpeného advokátom Mgr. Tomášom Čentéšom, PhD., Stará Vajnorská 2672/90, Bratislava, proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 5S/29/2023-461 z 18. apríla 2023 a uzneseniu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2Sfk/45/2023 z 24. septembra 2024 takto

r o z h o d o l :

Ústavnú sťažnosť **o d m i e t a .**

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavná sťažnosť sťažovateľa a skutkový stav veci

1. Sťažovateľ sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 16. decembra 2024 domáha vyslovenia porušenia svojho základného práva podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a svojho 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“) č. k. 5S/29/2023-461 z 18. apríla 2023 a uznesením Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“) sp. zn. 2Sfk/45/2023 z 24. septembra 2024 (ďalej aj „napadnuté uznesenie“). Navrhuje napadnuté uznesenie krajského súdu a napadnuté uznesenie najvyššieho správneho súdu zrušiť a vec vrátiť Správnemu súdu v Bratislave na ďalšie konanie. Okrem toho žiada priznať náhradu trov konania pred ústavným súdom.

2. Z ústavnej sťažnosti a pripojených príloh vyplýva, že sťažovateľ ako prijímateľ uzatvoril 7. marca 2018 s Ministerstvom pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky (riadiacim orgánom Integrovaného regionálneho operačného programu) ako poskytovateľom zmluvu o poskytnutí nenávratného finančného príspevku č. IROP-Z-302041K690-431-16 podľa § 269 ods. 2 Obchodného zákonníka, § 25 zákona č. 292/2014 Z. z. o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov“) a § 20 ods. 2 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

(ďalej len „zmluva o poskytnutí nenávratného finančného príspevku“), ktorej predmetom bola úprava zmluvných podmienok, práv a povinností medzi poskytovateľom a prijímateľom pri poskytnutí nenávratného finančného príspevku zo strany poskytovateľa prijímateľovi na realizáciu aktivít projektu s názvom „*Revitalizácia medziblokových priestorov sídliska Majerský rad v meste Krupina*“ s použitím systému financovania „*refundácia a/alebo predfinancovanie*“. V zmysle všeobecných zmluvných podmienok tvoriacich prílohu č. 1 zmluvy o poskytnutí nenávratného finančného príspevku išlo o kombináciu dvoch systémov financovania v rámci jedného projektu s tým, že pri predfinancovaní poskytovateľ zabezpečí poskytnutie nenávratného finančného príspevku, resp. jeho časti (platbu) na oprávnené výdavky projektu výlučne na základe žiadosti prijímateľa o poskytnutie predfinancovania, ku ktorej pripojí neuhradené účtovné doklady dodávateľov projektu, a pri refundácii poskytovateľ zabezpečí poskytnutie nenávratného finančného príspevku, resp. jeho časti (platbu), až po tom, ako si prijímateľ splní svoju povinnosť uhradiť výdavky dodávateľom z vlastných zdrojov, ktoré mu budú pri jednotlivých platbách refundované v pomernej výške k celkovým oprávneným výdavkom. Zmluvné strany sa dohodli, že podrobnejšie postupy a podmienky vrátane práv a povinností zmluvných strán týkajúcich sa systému financovania (platieb) sú určené Systémom finančného riadenia štrukturálnych fondov, Kohézneho fondu a Európskeho námorného a rybárskeho fondu na programové obdobie 2014 – 2020 (ďalej len „systém finančného riadenia“), ktorý je pre zmluvné strany záväzný a zároveň slúži pre potreby výkladu príslušných ustanovení uvedenej zmluvy, resp. práv a povinností zmluvných strán. Zmluvné strany vyhlásili, že si text zmluvy o poskytnutí nenávratného finančného príspevku dôsledne prečítali, jej obsahu a právnym účinkom z nej vyplývajúcich porozumeli, ich zmluvné prejavy sú dostatočne slobodné, jasné určité a zrozumiteľné a že nepodpísali zmluvu v núdzi ani za nápadne nevýhodných podmienok.

3. Sťažovateľ ako verejný obstarávateľ na obstaranie predmetu podlimitnej zákazky – uskutočnenia stavebných prác v celkovej predpokladanej hodnote 505 234,22 eur bez DPH – financovaného z fondov Európskej únie (Integrovaného regionálneho operačného programu) použil postup zadávania podlimitnej zákazky bez využitia elektronického trhu podľa § 112 a nasl. zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o verejnom obstarávaní“). Výzva na predkladanie ponúk bola uverejnená vo vestníku verejného obstarávania č. 59/2019 z 25. marca 2019 pod zn. 5741 – WYP, pričom kritériom na vyhodnotenie ponúk bola najnižšia cena v eurách s DPH. Po vyhodnotení splnenia podmienok účasti sa stala úspešnou uchádzačkou obchodná spoločnosť M – SILNICE SK s. r. o., Kysucká cesta 3, Žilina, IČO 36 833 380 (ďalej len „úspešná uchádzačka“), s návrhom na plnenie kritérií v sume 562 560,41 eur s DPH, s ktorou sťažovateľ 13. apríla 2021 uzavrel zmluvu o dielo č. ZOD/2021/001. Informácia o výsledku verejného obstarávania bola uverejnená vo vestníku verejného obstarávania č. 126/2021 z 26. mája 2021 pod zn. 28018 – IPP, pričom celková hodnota zákazky predstavovala sumu 468 800,34 eur bez DPH.

4. Úrad pre verejné obstarávanie (ďalej len „úrad“) v konaní o preskúmanie úkonov kontrolovaného po uzavretí zmluvy z vlastného podnetu úradu podľa § 169 ods. 2 písm. a) zákona o verejnom obstarávaní (začatom 2. februára 2022) rozhodnutím č. 15027-6000/2021-OD/9 z 27. mája 2022 rozhodol, že sťažovateľ ako kontrolovaný porušil § 10 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní, konkrétne princíp transparentnosti a princíp rovnakého zaobchádzania v rámci procesu vyhodnotenia ponúk jednotlivých uchádzačov tým, že nevyhodnocoval predložené ponuky

podľa požiadaviek na predmet zákazky stanovených vo výzve na predkladanie ponúk a v súťažných podkladoch, keď akceptoval ponuku úspešnej uchádzačky napriek skutočnosti, že nepredložila kontrolovaným požadované dokumenty, v dôsledku nepredloženia ktorých bola vylúčená iná uchádzačka, pričom uvedené porušenia zákona o verejnom obstarávaní mohli mať vplyv na výsledok verejného obstarávania. Keďže zistená skutočnosť je správnym deliktom a kontrolovaný v stanovenej lehote úradu oznámil, že súhlasí v plnom rozsahu so všetkými skutočnosťami uvedenými vo výzve úradu, úrad rozhodol o uložení pokuty zníženej o 50 % v celkovej výške 2 500 eur [§ 182 ods. 2 písm. q) v spojení s § 175 ods. 4 zákona o verejnom obstarávaní]. Proti rozhodnutiu o uložení pokuty zníženej o 50 % nemožno podať opravný prostriedok. Rozhodnutie o uložení pokuty zníženej o 50 % nie je preskúmateľné súdom.

5. Na základe zistení úradu (bod 4) Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky ako ústredný orgán štátnej správy pre riadenie, koordináciu a dohľad nad využívaním finančných prostriedkov z fondov Európskej únie (ďalej aj „ministerstvo“, „oprávnená osoba“ alebo „riadiaci orgán“) vykonalo opätovnú štandardnú ex-post kontrolu vo forme administratívnej finančnej kontroly podľa § 8 zákona č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o finančnej kontrole“), pri ktorej (rovnako) zistilo, že sťažovateľ porušil § 10 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní, konkrétne princíp transparentnosti a princíp rovnakého zaobchádzania v rámci procesu vyhodnotenia ponúk jednotlivých uchádzačov tým, že nevyhodnocoval predložené ponuky podľa požiadaviek na predmet zákazky stanovených vo výzve na predkladanie ponúk a v súťažných podkladoch, keď akceptoval ponuku úspešnej uchádzačky napriek skutočnosti, že nepredložila kontrolovaným požadované dokumenty, v dôsledku nepredloženia ktorých bola vylúčená iná uchádzačka, pričom uvedené porušenia zákona o verejnom obstarávaní mohli mať vplyv na výsledok verejného obstarávania. O zistených nedostatkoch z administratívnej finančnej kontroly oprávnená osoba 28. novembra 2022 vypracovala správu (§ 22 ods. 1 zákona o finančnej kontrole), ktorú nasledujúci deň, t. j. 29. novembra 2022, listom č. z. 099599/2022, č. s. 006318/2022/OKVO zaslala sťažovateľovi. Súčasťou uvedenej správy bola informácia, že oprávnená osoba *„uplatňuje finančnú opravu vo výške 25 % zo sumy výdavkov týkajúcich sa predmetného verejného obstarávania v súlade s bodom 20 prílohy č. 1 k MP CKO č. 5, verzia 8 – pre zákazky vyhlásené podľa ZVO (Nedodržanie zásady transparentnosti a/alebo rovnakého zaobchádzania počas postupu zadávania zákazky).“*, predstavujúcu sumu 140 640,10 eur, ako aj informácia, že *„v prípade udelenia finančnej opravy sa nejedná o pokutu za správny delikt, ale o uplatnenie finančnej opravy vyplývajúcej zo zmluvy o poskytnutí nenávratného finančného príspevku, ktorej ustanovenia sa prijímateľ svojím podpisom zaviazal akceptovať“*. Oprávnená osoba po konštatovaní, že sťažovateľ *„v rámci svojej námietky nepredložil žiadne vysvetlenia a doplnenia, ktoré by smerovali proti zistenému nedostatku, a preto text zisteného nedostatku ostáva v pôvodnom znení“*, dospela k záveru o nepripustení výdavkov alebo časti výdavkov súvisiacich s verejným obstarávaním do financovania. Obsahom uvedenej správy bolo aj poučenie, že *„Skončením kontroly z úrovne oprávnenej osoby nie sú dotknuté závery/výsledky ďalších kontrol a auditov vykonaných tým istým riadiacim orgánom alebo inými kontrolnými/auditnými orgánmi (napr. orgánom auditu, Európskou komisiou, Úradom pre verejné obstarávanie, Úradom vládneho auditu a pod.“*), vrátanie zistení s finančnými dôsledkami pre povinnú osobu.“

6. Finančnú opravu (korekciu) v sume 140 640,10 eur (t. j. 25 % z ceny diela 562 560,41 eur s DPH) ako neoprávnený výdavok ministerstvo následne zapracovalo do návrhu dodatku č. 2 k zmluve o poskytnutí nenávratného finančného príspevku č. IROP-Z-302041K690-431-16 zo 7. marca 2018 (ďalej len „návrh dodatku č. 2“) zaslaného sťažovateľovi listom č. z. 106883/2022, č. s. 005441/2022/oKM z 18. decembra 2022 s tým, že mu „*plynie lehota 15 pracovných dní na jeho prijatie*“, inak „*návrh dodatku zaniká*“.

7. Návrh dodatku č. 2 sťažovateľ odmietol akceptovať z dôvodu nesúhlasu s priebehom a záverom opätovnej administratívnej finančnej kontroly, pričom už v rámci elektronickej komunikácie s ministerstvom začiatkom roka 2023 avizoval podanie správnej žaloby správneho súdu.

8. Správnu žalobou vo veci správneho trestania [§ 194 a nasl. Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“)] podanou krajskému súdu 29. januára 2023 sa sťažovateľ, považujúci správu ministerstva (bod 5) za rozhodnutie ukladajúce mu povinnosť plniť, domáhal jeho zrušenia z dôvodu nezákonnosti.

9. Krajský súd uznesením č. k. 5S/29/2023-461 z 18. apríla 2023 žalobu sťažovateľa odmietol ako neprípustnú [§ 98 ods. 1 písm. g) SSP] s tým, že „*žalobcom napadnuté opatrenie žalovaného neukladá žalobcovi záväznú a vykonateľnú povinnosť. Jedná sa o administratívny akt predbežnej povahy, ktorý s konečnou platnosťou nezasahuje do subjektívnych práv a právom chránených záujmov žalobcu, pretože právny poriadok ustanovuje postupy... v ktorých je možné postup žalovaného preskúmať a jeho závery tak zvrátiť*“. V tejto súvislosti krajský súd odkázal na znenie § 40 ods. 2 zákona o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov, podľa ktorého vysporiadanie finančnej opravy voči prijímateľovi a partnerovi, ktorý je účastníkom zmluvného vzťahu podľa § 25 ods. 3, sa vykoná podľa § 41 až § 43 alebo § 45 zákona o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov.

10. Proti uzneseniu krajského súdu sťažovateľ podal 4. júna 2023 kasačnú sťažnosť [§ 440 ods. 1 písm. f) g) a j) SSP] tvrdiac, že je nepreskúmateľné a arbitrárne, keďže sa krajský súd nevysporiadal so značným množstvom argumentácie sťažovateľa v žalobe vrátane nesprávnej aplikácie zákona o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov, ktorý nepozná vykonanie administratívnej finančnej kontroly ministerstvom ani následný postup spočívajúci v začatí ďalšieho správneho konania, ktorého výsledkom by bolo konkrétne rozhodnutie. Zotrval na názore, že správou ministerstva (bod 5) došlo k zásadnému zásahu do jeho práv a právneho postavenia, keďže stratil nárok na 25 % z ceny realizovaného projektu s poukazom na to, že už viac ako pol roka má pozastavené vyplatenie ďalšej (zostávajúcej) časti nenávratného finančného príspevku ministerstvom.

11. Najvyšší správny súd uznesením sp. zn. 2Sfk/45/2023 z 24. septembra 2024 (ktoré nadobudlo právoplatnosť 21. októbra 2024) kasačnú sťažnosť sťažovateľa zamietol ako nedôvodnú (§ 461 SSP) s tým, že sa zhoduje s krajským súdom v otázke neprípustnosti správnej žaloby žalobcu v správnom súdnictve podľa § 98 ods. 1 písm. g) SSP. Uviedol, že „*správny akt (Správa zo štandardnej ex-post kontroly verejného obstarávania obsahujúca výzvu na vrátenie časti poskytnutého príspevku podľa § 41 ods. 1 zákona č. 292/2014 Z. z.)*“, ktorého prieskumu sa sťažovateľ domáha, má predbežný charakter, ktorý nezasahuje do subjektívnych práv sťažovateľa, a preto je podľa § 7 písm. e) SSP vylúčený zo súdneho prieskumu. Tento záver potvrdzuje aj dlhodobo ustálená rozhodovacia prax kasačného súdu, napr. uznesenia sp. zn.

1Sžf/87/2015 zo 14. februára 2017, sp. zn. 10Sžfk/30/2021 z 27. mája 2022 a sp. zn. 1Sžfk/69/2020 z 28. júna 2022.

11.1. K námietke sťažovateľa, že v dôsledku vydania predmetnej správy dochádza k obmedzeniu jeho subjektívnych práv, ktoré má spočívať v údajnom pozastavení vyplatenia zostávajúcej časti nenávratného finančného príspevku, najvyšší správny súd uviedol, že túto námietku sťažovateľ ničím relevantným nepodložil, preto nemožno uznať ani jej dôvodnosť. A keďže uvedenú skutočnosť sťažovateľ nenamietal v žalobe (resp. v lehote na jej podanie), uvedenú námietku nemohol uplatniť v konaní pred kasačným súdom v zmysle § 441 SSP.

11.2. Najvyšší správny súd sa nestotožnil ani s tvrdením sťažovateľa, že v prejednávanej veci ide o žalobu vo veci správneho trestania. Jednak z dôvodu, že v prejednávanej veci absentuje dotyk na subjektívnych právach sťažovateľa a tiež s poukazom na rozsudok Súdneho dvora Európskej únie v spojených veciach C-260/14 a C-261/14, v zmysle ktorého sa finančné opravy členských štátov v prípade, že sa uplatnili na spolufinancované náklady štrukturálnych fondov z dôvodu porušenia pravidiel v oblasti verejného obstarávania, považujú za správne opatrenia v zmysle čl. 4 Nariadenia Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 z 18. decembra 1995 o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev (ďalej len „nariadenie č. 2988/95“), a nie za správne sankcie v zmysle čl. 5 písm. c) tohto nariadenia.

11.3. Najvyšší správny súd napokon nevzhladol ani splnenie podmienok na podanie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov ústavnému súdu tak, ako navrhoval sťažovateľ. Uviedol, že Metodický pokyn Centrálného koordinačného orgánu č. 5 verzia osem na programové obdobie 2014 – 2020 (ďalej len „metodický pokyn“) ani systém finančného riadenia nie sú podzákonnými právnymi predpismi v zmysle čl. 125 ods. 1 písm. b) ústavy, keďže neoplývajú všeobecnou záväznosťou, preto posudzovanie ich súladu s ústavou nespadá do právomoci ústavného súdu.

II.

Argumentácia sťažovateľa

12. Sťažovateľ v ústavnej sťažnosti [čl. 127 ústavy a § 122 a nasl. 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“)] podrobne opisuje skutkové okolnosti a doterajší priebeh napadnutého konania pred všeobecnými súdmi, pričom uvádza, že o porušení konkrétnych ustanovení zákona o verejnom obstarávaní sťažovateľom právoplatne rozhodol úrad, preto bolo vylúčené, aby iný ústredný orgán štátnej správy, t. j. ministerstvo, ktoré je vecne a funkčne absolútne nepríslušné vzhľadom na právnu úpravu poskytovania nenávratných finančných príspevkov v programovom období 2014 – 2020 zákonom o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov, vykonalo u sťažovateľa opätovnú finančnú kontrolu verejného obstarávania v zmysle zákona o finančnej kontrole a formou správy (bod 5) rozhodlo o porušení zákona o verejnom obstarávaní takým spôsobom, že najprv ako centrálny koordinačný orgán vydá metodický pokyn, potom ako subjekt súkromného práva zaviazá sťažovateľa dodržiavať zmluvné dojednania podľa zmluvy o poskytnutí nenávratného finančného príspevku (bod 2) a napokon ako riadiaci orgán rozhodne o porušení zákona o verejnom obstarávaní sťažovateľom a udelí mu ďalší trest, resp. sankciu (finančnú opravu) v rozpore so zásadami správneho trestania.

13. Sťažovateľ uvádza, že ak by ministerstvo postupovalo v súlade s § 41 ods. 4 a nasl. zákona o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov a po právoplatnosti rozhodnutia úradu by zaslalo sťažovateľovi žiadosť o vrátenie časti poskytnutého nenávratného finančného príspevku s tým, že po nevrátení tejto časti príspevku by začalo správne konanie podľa § 41 ods. 5 a 6 zákona o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov, nepodal by žalobu krajskému súdu. Keďže ministerstvo postupovalo svojvoľne a nezákonným spôsobom, sťažovateľ nemal inú možnosť ako sa domôcť zrušenia jeho rozhodnutia, t. j. správy (bod 5), len podať správnu žalobou vo veci správneho trestania, ktorou sa však krajský súd odmietol vecne zaoberať a ani najvyšší správny súd v tomto prípade nezjednal nápravu. Na podporu uvedených argumentov sťažovateľ poukázal na to, že podľa správy z druhej *ex ante* kontroly z 11. decembra 2020 a správy z následnej *ex post* kontroly z 8. júna 2021 ministerstvo nezistilo u sťažovateľa nedostatky, resp. porušenia zákona o verejnom obstarávaní, ktoré by mali alebo mohli mať vplyv na priebeh a výsledok verejného obstarávania. Z uvedených dôvodov sťažovateľ považuje napadnuté uznesenie krajského súdu a napadnuté uznesenie najvyššieho správneho súdu za svojvoľné, porušujúce jeho základné právo na súdnu ochranu a právo na spravodlivý súdny proces.

III.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

14. Podstatou ústavnej sťažnosti je námietka porušenia základného práva sťažovateľa podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a jeho práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru uznesením krajského súdu č. k. 5S/29/2023-461 z 18. apríla 2023 (bod 9) a uznesením najvyššieho správneho súdu sp. zn. 2Sfk/45/2023 z 24. septembra 2024 (body 11 až 11.3), ktoré sťažovateľ považuje za arbitrárne z dôvodu nesprávneho výkladu a aplikácie zákona o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov, zákona o finančnej kontrole, ako aj Správneho súdneho poriadku (body 12 a 13).

III.1. K namietanému porušeniu základného práva sťažovateľa podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a jeho práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru napadnutým uznesením krajského súdu:

15. Z princípu subsidiarity podľa čl. 127 ods. 1 ústavy vyplýva, že právomoc ústavného súdu je daná iba vtedy, ak o ochrane základných práv a slobôd nerozhoduje iný súd. Kasačná sťažnosť v prípade meritórneho rozhodnutia kasačného súdu predstavuje účinný prostriedok nápravy a ochrany základných práv a slobôd. Niet totiž pochyb, že procesné odmietnutie správnej žaloby má priamy dopad na podobu poskytovanej súdnej ochrany, a tým i na základné práva žalobcu podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy [uznesenie ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 33/2018 z 30. januára 2018 (ZNaU 59/2018), ako aj jeho rozhodnutia vo veciach vedených pod sp. zn. IV. ÚS 267/2018, sp. zn. IV. ÚS 507/2020, sp. zn. III. ÚS 397/2021, sp. zn. III. ÚS 296/2024 a iných). Ústavný súd nemá právomoc preskúmať napadnuté uznesenie krajského súdu, keďže ho už preskúmal na základe kasačnej sťažnosti sťažovateľa najvyšší správny súd, ktorý bol oprávnený a zároveň povinný poskytnúť ochranu označeným právam sťažovateľa. Z uvedeného dôvodu ústavný súd ústavnú sťažnosť v tejto časti odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. a) v spojení s § 132 ods. 1 zákona o ústavnom súde.

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

16. Štát (Slovenská republika) plní svoje funkcie prostredníctvom rôznych osôb, orgánov či zložiek v rozsahu právnym poriadkom im zverenej právomoci a pôsobnosti, ktorého základ predstavuje ústava ako „právny a politický dokument vytvárajúci ústavnoprávnu základňu pre legislatívnu činnosť a tvorbu ďalších právnych noriem, ako i pre inštitucionálne a demokratické riadenie štátu a spoločnosti“ (Chovanec, J., Palúš, I. *Lexikón ústavného práva*. Procom 2004. s. 133 – 134.).

17. K úlohám právneho štátu patrí vytvorenie právnych a faktických garancií uplatňovania a ochrany základných práv a slobôd fyzických osôb alebo právnických osôb. Ak je na uplatnenie alebo ochranu základného práva alebo slobody potrebné uskutočniť konanie pred orgánom verejnej moci, úloha štátu spočíva v zabezpečení právnej úpravy takýchto konaní dostupných bez akejkoľvek diskriminácie každému z nositeľov základných práv a slobôd. Koncepcia týchto konaní musí zabezpečovať reálny výkon a ochranu základného práva alebo slobody, a preto ich imanentnou súčasťou sú procesné záruky takéhoto uplatňovania a ochrany základných práv a slobôd. Existencia takýchto konaní však nevyčerpáva ústavné požiadavky späté s uplatňovaním základných práv a slobôd. Ústavnosť týchto konaní predpokladá aj to, že orgán verejnej moci, pred ktorým sa takéto konania uskutočňujú, koná zásadne nestranne, nezávisle a s využitím všetkých zákonom vytvorených prostriedkov na dosiahnutie účelu takýchto procesných postupov. Len objektívnym postupom sa v rozhodovacom procese vylučuje svojvôľa, ako aj ničím nepodložená možnosť úvahy orgánu verejnej moci bez akýchkoľvek objektívnych limitov, ktoré sú vymedzené zákonnými spôsobmi zisťovania skutkového základu, prijať rozhodnutie (II. ÚS 143/02, III. ÚS 60/04, III. ÚS 199/08).

18. K reálnemu poskytnutiu súdnej ochrany dôjde len vtedy, ak sa na zistený stav veci použije ústavne súladne interpretovaná, platná a účinná právna norma (IV. ÚS 77/02, ZNaU 108/2002). Z ústavnej kompetencie súdov interpretovať a aplikovať zákony vyplýva aj ich oprávnenie dopĺňať a rozvíjať existujúcu judikatúru týkajúcu sa relevantných právnych otázok v prerokovaných veciach. Nemožno namietat' proti tomu, aby judikatúra súdov v konkrétnych prípadoch uprešňovala a dopĺňala objasňovanie obsahu a zmyslu zákona za podmienky, že dôvody, na ktorých je založené súdne rozhodnutie, možno rozumne zahrnúť pod zákonné znaky právnej normy aplikovanej na konkrétny prípad (m. m. III. ÚS 271/05).

19. Ústavný súd ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti (čl. 124 ústavy) nie je opravnou inštanciou všeobecných súdov (I. ÚS 311/05). Skutkový stav a práve závery všeobecného sudu sú predmetom kontroly zo strany ústavného sudu len vtedy, ak by prijaté právne závery boli so zreteľom na skutkový stav arbitrárne, a tak z ústavného hľadiska neudržateľné (IV. US 43/04). O svojvôli (arbitrárnosti) 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 (III. ÚS 264/05, ZNaU 100/2005).

20. Vzhľadom na predmet posudzovaného konania (body 1 a 14) ústavný súd konštatuje, že v programovom období 2014 – 2020 zadávanie zákaziek na dodanie tovaru, zákaziek na uskutočnenie stavebných prác, zákaziek na poskytnutie služieb, súťaž návrhov a správu vo verejnom obstarávaní upravovali okrem zákona č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní

a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov účinného od 3. decembra 2015 aj iné všeobecne záväzné právne predpisy, ktoré Slovenská republika prijala na účel dosiahnutia konkrétnych cieľov Európskej únie, resp. ktorých záväznosť vyplývala z medzinárodných zmlúv podľa čl. 7 ods. 2 ústavy.

21. Čo sa týka zákona č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ústavný súd už v uznesení sp. zn. III. ÚS 33/2018 z 30. januára 2018 (ZNaU 59/2018), ktorým odmietol ústavnú sťažnosť iného sťažovateľa (vzdelávacej a vedeckej ustanovizne) proti uzneseniu krajského súdu č. k. 6S/185/2015-142 zo 7. decembra 2016 a uzneseniu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) sp. zn. 1Sžfk/33/2017 z 22. augusta 2017, uviedol, že posúdenie, či správa Agentúry Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky (ďalej len „agentúra“) o zistenej nezrovnalosti a žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov zasahujú do subjektívnych práv sťažovateľa, sa musí opierať o pochopenie účelu a podstaty právnej úpravy obsiahnutej v zákone č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o pomoci a podpore“), ktorej súčasťou je i úprava právnych vzťahov medzi riadiacim orgánom (ministerstvom), resp. sprostredkovateľským orgánom (agentúrou) a prijímateľom (sťažovateľom). Ústavný súd sa stotožnil s postojom najvyššieho súdu, že z právnej úpravy obsiahnutej v zákone o pomoci a podpore je skutočne zrejmé, že vzťah riadiaceho orgánu a prijímateľa vykazuje primárne súkromnoprávne prvky (zmluva podľa § 15 zákona o pomoci a podpore). V právom identifikovaných skutkových situáciách sa však vzťah oboch uvedených subjektov transformuje do podoby verejnoprávnej, a to vzhľadom na pôvod poskytovaných prostriedkov spätý s nutnosťou chrániť finančné záujmy Európskej únie (§ 1 a § 26 zákona o pomoci a podpore). Aplikačnou komplikáciou § 27a zákona o pomoci a podpore je skutočnosť, že toto ustanovenie reglementuje prípad nutnosti chrániť finančné záujmy Európskej únie riadiacim orgánom z dôvodu porušenia pravidiel a postupov verejného obstarávania, teda z dôvodu porušenia druhovo odlišného verejného záujmu, ktorého ochrana je v pôsobnosti iného orgánu verejnej správy (úradu). Vrchnostenské postavenie riadiaceho orgánu preto nastúpi až vtedy, keď úrad v rámci realizácie vlastnej kompetencie (tiež) vrchnostensky rozhodne, že k porušeniu pravidiel a postupov verejného obstarávania skutočne došlo. Popísaná konštrukcia právnej úpravy prináša pre právnu ochranu sťažovateľa jeden rozhodujúci poznatok – súdnej ochrany sa bude môcť dovoliť až proti vrchnostenskému záveru o porušení pravidiel a postupov verejného obstarávania (teda proti rozhodnutiu úradu), a následne aj proti vrchnostenskému záveru riadiaceho orgánu podľa § 27a ods. 3 zákona o pomoci a podpore. I tento poznatok dokazuje ústavnú akceptovateľnosť zamietavého uznesenia najvyššieho súdu ako súdu kasačného, keďže súdna ochrana proti vrchnostenskému záveru o protiprávnom konaní nie je sťažovateľovi odopretá, iba ju musí uplatniť v štádiu na to určenom. Suma finančnej povinnosti, ktorá sťažovateľovi vznikne pri uplatnení právomoci riadiaceho orgánu podľa § 27a ods. 3 zákona o pomoci a podpore a ktorou sťažovateľ aj argumentuje proti právnym záverom najvyššieho súdu, nemá v tomto prípade rozhodujúci význam. Výzva podľa § 27a ods. 1 zákona o pomoci a podpore, ako aj eventuálne neskoršie rozhodnutie riadiaceho orgánu podľa § 27a ods. 3 zákona o pomoci a podpore totiž musia byť založené na rovnakom skutkovom základe i na rovnakom právnom posúdení správania sťažovateľa. Preto aj iniciácia súdnej ochrany v správnom súdnictve proti rozhodnutiu podľa § 27a ods. 3 zákona o pomoci a podpore nemôže byť odlišná v porovnaní so správnu žalobou v prípade,

ak by súdny prieskum výzvy podľa § 27a ods. 1 zákona o pomoci a podpore prichádzal do úvahy. Z uvedených dôvodov ústavný súd už pri predbežnom prerokovaní sťažnosti sťažovateľa dospel k záveru, že potvrdenie procesného odmietnutia sťažovateľovej správnej žaloby najvyšším súdom neznamenal v okolnostiach posudzovanej veci odopretie súdnej ochrany, keďže tá sa v správnom súdnictve priznáva len proti takým mocenským aktivitám verejnej správy, ktoré zasahujú do subjektívnych práv adresáta ich výkonu. Navyše, etapovitý charakter uplatňovania povinnosti vrátiť prostriedky poskytnuté na predmet zákazky alebo ich časť poskytuje sťažovateľovi (prijímateľovi) právny priestor na 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 riadiaceho orgánu (podľa § 27a ods. 2 zákona o pomoci a podpore).

22. Na uvedené závery ústavný súd nadviazal v uznesení sp. zn. I. ÚS 276/2018 z 15. augusta 2018, v ktorom uviedol, že v rámci procesu kontroly a dohľadu čerpania finančných prostriedkov poskytnutých prijímateľovi z fondov Európskej únie sa tento proces kontroly ich čerpania realizuje v troch fázach, a to vo fáze (i) kontroly ich čerpania samotným poskytovateľom (v danom prípade ním bolo ministerstvo v zastúpení agentúrou), ktorý v prípade zistenia pochybení pri verejnom obstarávaní „mohol“ podľa v rozhodnom čase účinnej právnej úpravy vyzvať (§ 27a ods. 1 zákona o pomoci a podpore) príjemcu na vrátenie týchto poskytnutých prostriedkov. Potom nasledovala fáza (ii), keď v prípade, že na základe výzvy podľa § 27a ods. 1 zákona o pomoci a podpore príjemca dobrovoľne finančné prostriedky nevrátil, poskytovateľ musel podať podnet na ďalšie konanie úradu, ktorý opätovne zisťoval, či skutočne došlo v procese verejného obstarávania realizovaného príjemcom k pochybeniam vytykaným poskytovateľom, a ak tomu tak bolo, tak potom mohol uložiť svojim rozhodnutím pokutu za porušenie týchto pravidiel verejného obstarávania. Následne nastúpila tretia fáza (iii), keď po uložení pokuty z titulu porušenia pravidiel verejného obstarávania mohol poskytovateľ v správnom konaní vydať rozhodnutie o povinnosti prijímateľa vrátiť poskytnutý príspevok v celku alebo jeho časť.

23. Finančnú opravu môže vykonať riadiaci orgán, certifikačný orgán alebo orgán auditu pred ukončením operačného programu. Finančná oprava sa vykoná na ťarchu subjektu, ktorý nezrovnalosť spôsobil. Vysporiadanie finančných vzťahov po vykonaní finančnej opravy voči prijímateľovi sa vykoná podľa § 27a (postupom riadiaceho orgánu pri porušení pravidiel a postupov verejného obstarávania), § 28 (vysporiadaním finančných vzťahov vykonaním vzájomného započítania pohľadávok z príspevku alebo jeho časti alebo vrátením príspevku alebo jeho časti, ak sa nevykoná vzájomné započítanie pohľadávok z príspevku alebo jeho časti) a § 28a zákona o podpore a pomoci (dohodou o splátkach a dohodou o odklade plnenia).

24. Závery ústavného súdu týkajúce sa poskytnutia súdnej ochrany proti vrchnostenskému záveru o protiprávnom konaní prijímateľa uvedené v bode 21 sú relevantné aj v prípade sťažovateľa, ktorý ako obec spadá do pôsobnosti (nového) zákona o verejnom obstarávaní. Zmeny revízných postupov v procese verejného obstarávania nezabavili sťažovateľa povinnosti podrobiť sa výkonu kontroly zo strany oprávnených kontrolných orgánov v zmysle zákona o finančnej kontrole.

25. Pokiaľ sťažovateľ na podporu svojich argumentov o arbitrárnosti napadnutého uznesenia najvyššieho správneho súdu zaslal ústavnému súdu metodický pokyn (body 11 a 10.3), ústavný súd uvádza, že cieľom tohto dokumentu je definovať základné pravidlá, ktorými sú riadiace orgány zodpovedné za implementáciu operačných programov/programov cezhraničnej spolupráce v rámci

programového obdobia 2014 – 2020 povinné sa riadiť pri určovaní výšky vrátenia poskytnutého príspevku alebo jeho časti alebo pri určovaní *ex-ante* finančných opráv pri porušení pravidiel a postupov verejného obstarávania. Tento metodický pokyn zohľadňuje a vychádza z rozhodnutia Európskej komisie zo 14. mája 2019 č. C (2019) 3452, ktorým Európska komisia schválila (v rámci jeho prílohy) usmernenie o určení finančných opráv uskutočňovaných pri nedodržaní pravidiel o verejnom obstarávaní. Predmetné rozhodnutie Európskej komisie je určené pre zákazky, na ktoré sa vzťahujú smernice Európskej únie o verejnom obstarávaní, a taktiež na zákazky, na ktoré sa úplne alebo čiastočne nevzťahujú smernice Európskej únie o verejnom obstarávaní. Pravidlá podľa tohto metodického pokynu sa primerane použijú aj pre postup určovania finančných opráv pre zákazky vyhlásené podľa č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ak je to pre prijímateľa výhodnejšie. Tento metodický pokyn sa vzťahuje aj na finančnú kontrolu verejného obstarávania, ktoré riadiaci orgán vykonáva na základe identifikovania nedostatkov z iného podnetu (orgánom auditu, Európskou komisiou, Úradom pre verejné obstarávanie, Úradom vládneho auditu a pod.).

26. Z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že Európska únia má prostredníctvom svojich finančných prostriedkov financovať len činnosti vykonávané v úplnom súlade so zásadami a pravidlami verejného obstarávania (pozri v tomto zmysle rozsudky zo 14. 7. 2016, Wrocław – Miasto na prawach powiatu, C-406/14, EU:C:2016:562, bod 43, a z 8. 6. 2023, ANAS, C-545/21, EU:C:2023:451, bod 31). Takýto výklad prispieva k zabezpečeniu potrebného účinku nariadenia č. 2988/95, ktorého cieľom je zabezpečiť ochranu finančných záujmov Európskej únie „vo všetkých oblastiach“ a vytvoriť „spoločný právny rámec pre všetky oblasti, ktoré sú upravené ich politikami“. Z čl. 2 ods. 1 tohto nariadenia vyplýva, že správne kontroly, opatrenia a sankcie sa zavedú v takej miere, aby zabezpečili náležité uplatňovanie práva Európskej únie, čo nepochybne zahŕňa pravidlá verejného obstarávania. Opatrenia majú byť účinné, primerané a majú odrádzať tak, aby poskytovali primeranú ochranu finančných záujmov Európskej únie. Všeobecným pravidlom vyplývajúcim z čl. 4 ods. 1 tohto nariadenia je, že pri akejkoľvek nezrovnalosti sa neprávom získaná výhoda odníme povinnosťou zaplatiť alebo vrátiť dlžné alebo neprávom získané sumy, resp. úplnou alebo čiastočnou stratou záruky poskytnutej na podporu žiadosti o poskytnutú výhodu alebo v čase prijatia zálohy; opatrenia ustanovené v tomto článku sa nepovažujú za tresty.

27. Povinnosť vrátiť výhodu neoprávnene získanú v dôsledku nezrovnalosti nie je sankciou, ale len jednoduchým dôsledkom zistenia, že podmienky požadované na získanie výhody vyplývajúcej z právnej úpravy Európskej únie neboli splnené, čím sa poskytnutá výhoda stala neoprávnenou (pozri v tomto zmysle rozsudky Súdneho dvora zo 4. 6. 2009, Pometon, C-158/08, EU:C:2009:349, bod 28; zo 17. 9. 2014, Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, bod 45 a citovanú judikatúru; ako aj z 18. 12. 2014, Somvao, C-599/13, EU:C:2014:2462, bod 36).

28. Vychádzajúc z uvedeného, ústavne akceptovateľný je právny záver najvyššieho správneho súdu o zamietnutí kasačnej sťažnosti sťažovateľa ako nedôvodnej (§ 461 SSP) s poukazom na predbežný charakter správy ministerstva (bod 5) majúcej charakter opatrenia (teda nie trestu, resp. sankcie, ako tvrdí sťažovateľ), ktoré nezasahuje do subjektívnych práv sťažovateľa, a preto je podľa § 7 písm. e) SSP vylúčené zo súdneho prieskumu.

29. Správnym trestaním sa na účely Správneho súdneho poriadku rozumie rozhodovanie orgánov verejnej správy o priestupku, správnom delikte alebo o sankcii za iné podobné protiprávne konanie (§ 194 ods. 1 SSP). Správne delikty sú svojou povahou protispoločenské konania upravené

v osobitných zákonoch. Do kategórie správnych deliktov patria aj tie, o ktorých rozhoduje úrad v rámci pôsobnosti, ktorá mu vyplýva zo zákona o verejnom obstarávaní.

30. V prípade sťažovateľa úrad rozhodol, že porušením § 10 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní sa sťažovateľ dopustil správneho deliktu, za čo mu uložil pokutu zníženú o 50 % v celkovej výške 2 500 eur [§ 182 ods. 2 písm. q) v spojení s § 175 ods. 4 zákona o verejnom obstarávaní], keďže sťažovateľ súhlasil v plnom rozsahu so všetkými skutočnosťami uvedenými vo výzve úradu. Takýmto postupom v konaní o preskúmanie úkonov kontrolovaného po uzavretí zmluvy sa sťažovateľ pripravil nielen o možnosť podania opravného prostriedku proti rozhodnutiu o uložení pokuty zníženej o 50 % a o možnosť súdneho prieskumu rozhodnutia o uložení pokuty zníženej o 50 % (bod 4), ale aj o možnosť následného ústavného prieskumu rozhodnutia správneho súdu.

31. Rozhodnutie sťažovateľa, že sa bude domáhať ochrany svojich majetkových práv, konkrétne doplatenia ďalšej (zostávajúcej) časti nenávratného finančného príspevku ministerstvom (bod 10), prostredníctvom správnej žaloby podľa § 194 a nasl. SSP, nemožno hodnotiť inak ako špekulatívne, bez reálnej nádeje na úspech v tomto type správneho súdneho konania.

32. Na uvedených záveroch ústavného súdu nič nemení tvrdenie najvyššieho správneho súdu, že obsahom správy ministerstva (bod 5) je „výzva na vrátenie časti poskytnutého príspevku podľa § 41 ods. 1 zákona č. 292/2014 Z. z.“, s ktorým sa ústavný súd nestotožňuje vzhľadom na to, že použitý systém financovania aktivít projektu s názvom „Revitalizácia medziblokových priestorov sídliska Majerský rad v meste Krupina“ dojednaný zmluvnými stranami (bod 2) nebol predmetom prieskumu zo strany najvyššieho správneho súdu. Finančná operácia sa nekončí jej vyplatením, ale až jej konečným vysporiadaním, dosiahnutím všetkých cieľov, resp. udržením výsledkov.

33. Medzi uznesením najvyššieho správneho súdu a obsahom základného práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru neexistuje taká príčinná súvislosť, na základe ktorej by ústavný súd po prípadnom prijatí ústavnej sťažnosti na ďalšie konanie mohol reálne dospieť k záveru o ich porušení. Na základe uvedeného ústavný súd ústavnú sťažnosť v tejto časti odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde ako zjavne neopodstatnenú.

34. Vzhľadom na odmietnutie ústavnej sťažnosti ako celku sa ústavný súd ďalšími požiadavkami sťažovateľa uvedenými v petite nezaoberal.

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

V Košiciach 29. mája 2025

Jana Baricová
predsedníčka senátu