



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

III. ÚS 397/2021-36

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Roberta Šorla (sudca spravodajca) a sudcov Petra Straku a Martina Vernarského v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľky **obec** [REDACTED] [REDACTED], [REDACTED], zastúpenej Advokátskou kanceláriou MAJLING & NINČÁK, s. r. o., Palárikova 14, Bratislava, proti uzneseniu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. k. 5Sžfk/12/2018 z 29. októbra 2019 a uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 2S/20/2017-110 z 12. júla 2017 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.

1. Sťažovateľka sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 16. januára 2020 domáha vyslovenia porušenia svojho základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), základného práva na rovnosť účastníkov podľa čl. 47 ods. 3 ústavy a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) uzneseniami najvyššieho súdu a krajského súdu, ktoré navrhuje zrušiť a vrátiť na ďalšie konanie.

II.

2. Sťažovateľka je prijímateľom nenávratného finančného príspevku na projekt „Multifunkčný rekreačný a športový areál [REDACTED]“. Na základe žiadosti sťažovateľky o záverečnú platbu zo 7. augusta 2014 sa začala administratívna kontrola žiadosti o záverečnú platbu, ktorá bola ukončená 28. októbra 2016. Sťažovateľke bol doručený list Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky ako riadiaceho orgánu pre Operačný program Bratislavský kraj (ďalej len „žalovaný“) – Závery administratívnej kontroly dokumentácie k verejnému obstarávaniu č. MPRV-2016/2420/12636-113 z 22. októbra 2016 (ďalej len „závery administratívnej kontroly“). Keďže bolo administratívnou kontrolou zistené, že sťažovateľka svojím postupom pri verejnom obstarávaní porušila ustanovenia zákona č. 25/2006 Z. z. o verejnom

obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o verejnom obstarávaní“), žalovaný jej udelil finančnú korekciu podľa § 27 ods. 1 zákona č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondu Európskeho spoločenstva v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o pomoci a podpore“) vo výške 25 % zo všetkých výdavkov vyplývajúcich z verejného obstarávania na predmet zákazky. Následne bolo sťažovateľke doručené oznámenie Úradu Bratislavského samosprávneho kraja, odboru implementácie operačných programov (ako sprostredkovateľského orgánu podľa § 8 zákona o pomoci a podpore) o schválení žiadosti o platbu č. 22310120068/607 mesto [REDAKOVANÉ] – názov projektu „Multifunkčný rekreačný a športový areál [REDAKOVANÉ]“, že sťažovateľkou predložená žiadosť o platbu č. 607 z 8. augusta 2014 bola znížená o sumu 21 632,10 eur nárokových výdavkov, s priloženým záznamom z administratívnej kontroly žiadosti o platbu. Sťažovateľke bolo doručené aj zaslanie odpovede k vyjadreniu z 13. decembra 2016 Úradu Bratislavského samosprávneho kraja z 22. decembra 2016, ktorá rovnako odkazuje na záznam z administratívnej kontroly k záverečnej žiadosti o platbu z 28. októbra 2016, podľa ktorej bola na projekte zistená nezrovnalosť a z uvedeného dôvodu potvrdzuje schválenie záverečnej žiadosti o platbu vo výške 0 eur.

3. Sťažovateľka podala žalobu o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného – záverov administratívnej kontroly. Krajský súd žalobu napadnutým uznesením odmietol podľa § 98 ods. 1 písm. g) Správneho súdneho poriadku ako neprípustnú. V bode 22 odôvodnenia napadnutého uznesenia krajský súd konštatoval, že závery administratívnej kontroly sú len opatreniami predbežnej povahy, ktoré nemôžu mať za následok ujmu na subjektívnych právach sťažovateľky, pretože jej právne postavenie sa v ich dôsledku nemení. Slúžia ako podklad a zároveň podmienka pre ďalší postup žalovaného, a teda nie sú konečnými autoritatívnymi rozhodnutiami správneho orgánu o právach a povinnostiach sťažovateľky v súvislosti so zisteným porušením pravidiel a postupu verejného obstarávania a vysporiadaním finančných vzťahov. Ich súdny prieskum na základe podanej správnej žaloby je podľa krajského súdu neprípustný. Krajský súd v bode 23 poukázal na § 14 ods. 18 zákona o pomoci a podpore, podľa ktorého nie sú rozhodnutia vydané v konaní podľa tejto časti zákona preskúmateľné správnym súdom, s odkazom na § 7 písm. h) Správneho súdneho poriadku, podľa ktorého správne súdy nepreskúmajú rozhodnutia, opatrenia, rozkazy, nariadenia, príkazy a pokyny, personálne rozkazy a disciplinárne rozkazy orgánov verejnej správy, ktorých preskúmanie vylučuje osobitný predpis. Krajský súd zároveň pripomenul, že právo na prostriedky z fondov Európskej únie nemožno podriaďovať pod žiadne zo základných ľudských práv a slobôd garantovaných druhou hlavou ústavy ani dohovorom (bod 21).

4. Proti uzneseniu krajského súdu podala sťažovateľka kasačnú sťažnosť, ktorú najvyšší súd napadnutým uznesením zamietol. V bode 17 uviedol, že v napadnutých záveroch administratívnej kontroly nemožno identifikovať také prvky, ktoré by predstavovali autoritatívny zásah do právnej sféry sťažovateľky. Išlo o stanovenie finančnej korekcie postupom podľa § 27a ods. 4 zákona o pomoci a podpore, z čoho vyplýva ich predbežný charakter.

5. Najvyšší súd v bode 13 napadnutého uznesenia uviedol, že Správny súdny poriadok nepripúšťa súdny prieskum rozhodnutí alebo opatrení orgánu verejnej správy predbežnej povahy, ak nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania. Súdnemu prieskumu však podliehajú aj také správne akty orgánu verejnej správy, ktoré nespĺňajú formálne náležitosti rozhodnutia, za predpokladu, že sa nimi právne záväzným spôsobom (bez možnosti nápravy prostredníctvom riadneho opravného prostriedku) zakladajú, menia alebo rušia práva alebo

povinnosti fyzických osôb a právnických osôb, alebo sa ich priamo dotýkajú. Najvyšší súd sa nestotožnil s argumentáciou sťažovateľky, že práve žalobou napadnuté závery administratívnej kontroly spĺňajú požiadavky pre prípustnosť súdneho preskúmania v správnom súdnictve. Najvyšší súd v bode 12 napadnutého uznesenia pripomenul, že výkon správneho súdnictva je založený na návrhovej slobode žalobcu, ktorá spočíva na jeho zodpovednosti za obranu svojich práv – vybrať si proti rozhodnutiu alebo postupu orgánu verejnej správy ten najvhodnejší prostriedok ochrany. Je pritom vylúčené, aby správny súd toto rozhodnutie žalobcu z úradnej povinnosti menil, alebo ho nabádal, či presviedčal o nevhodnosti ním zvoleného prostriedku právnej ochrany. Najvyšší súd konštatoval, že v napadnutých záveroch administratívnej kontroly nemožno identifikovať prvky, ktoré by predstavovali autoritatívny zásah do právnej sféry sťažovateľky, pretože neukladajú sťažovateľke žiadnu povinnosť (bod 17), z čoho vyvodil ich predbežnú povahu v zmysle § 7 písm. e) Správneho súdneho poriadku (bod 19). Ďalej argumentoval možnosťou uplatnenia dohľadových i rozhodovacích právomocí žalovaného vyplývajúcich z § 27a ods. 1 až 4 zákona o pomoci a podpore (bod 18).

III.

6. Sťažovateľka namieta porušenie práva na spravodlivý proces, ako aj práva na súdnu ochranu z dôvodu, že súdy nepreskúmali zákonnosť rozhodnutí žalovaného, ktoré podliehajú súdnemu prieskumu v rámci správneho súdnictva. Uvedené odvodzuje od skutočnosti, že ide o individuálne správne akty spôsobilé zasiahnuť do práv, slobôd a záujmov subjektov, ktorým sú určené. Sťažovateľka zdôraznila nesprávnosť záveru najvyššieho súdu, že napadnuté rozhodnutia žalovaného nemožno kvalifikovať ako individuálne správne akty, ktorými by sa zasahovalo do práv a právom chránených záujmov fyzických osôb a právnických osôb, a preto nepodliehajú súdnemu prieskumu v správnom súdnictve vzhľadom na skutočnosť, že na základe záverov administratívnej kontroly žalovaný sťažovateľkou požadované finančné prostriedky nevyplatil, čím zasiahol do jej práv a právom chránených záujmov.

7. Na podporu svojich tvrdení poukazuje na ustálenú rozhodovaciu prax najvyššieho súdu (5Sžf/26/2012, 5Sžf/35/2011, R 59/2000, R 27/2003, R 58/20058) a ústavného súdu (I. ÚS 3/01). Skutočnosť, že rozhodnutím žalovaného bola sťažovateľke udelená finančná korekcia vo výške 25 % zo všetkých výdavkov vyplývajúcich z verejného obstarávania na predmet zákazky, vedie k záveru, že rozhodnutia žalovaného majú priamy dopad na práva a právom chránené záujmy sťažovateľky. Uvedené podľa sťažovateľky odôvodňuje aj fakt, že rozhodnutia deklarujú porušenie zákona sťažovateľkou. Preto je ich potrebné považovať za úkony správneho orgánu, ktorých obsah má k sťažovateľke autoritatívny vzťah a správny orgán vystupuje v úlohe vykonávateľa štátnej moci. Podľa sťažovateľky krajský súd a najvyšší súd jej nedali odpoveď na rozpor posúdenia danej skutkovej otázky v kontexte ustálenej judikatúry, čo zakladá nedostatočné odôvodnenie napadnutých uznesení, čím došlo k porušeniu sťažovateľkou označených práv.

8. Sťažovateľka spochybňuje správnosť uloženej výšky finančnej korekcie, ktorá je v rozpore so zásadami ukladania (čl. 4 bod 25 Metodického pokynu k určovaniu výšky vrátenia poskytnutého príspevku alebo jeho časti pri porušení pravidiel a postupov verejného obstarávania, aktualizácia č. 6).

IV.

9. Napadnuté uznesenie krajského súdu bolo vydané v konaní podľa Správneho súdneho poriadku. Proti rozhodnutiam krajských súdov možno podať kasačnú sťažnosť, ktorá v prípade meritórneho rozhodnutia kasačného súdu predstavuje účinný prostriedok nápravy a ochrany základných práv a slobôd (III. ÚS 33/2018, IV. ÚS 267/2018). O kasačnej sťažnosti sťažovateľky najvyšší súd rozhodol tak, že ju podľa § 461 Správneho súdneho poriadku zamietol. Preto bola ústavná sťažnosť vo vzťahu k napadnutému uzneseniu krajského súdu 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 na jej prerokovanie odmietnutá.

10. Ústavný súd sa povahou záveru administratívnej kontroly podľa zákona o pomoci a podpore zaoberal vo viacerých rozhodnutiach (napr. sp. zn. II. ÚS 383/2018). V konaní sp. zn. I. ÚS 367/2018 sa sťažovateľ domáhal preskúmania zákonnosti zápisnice o prerokovaní protokolu Úradu pre verejné obstarávanie (ďalej len „úrad“). Sťažovateľkou napadnutá správa o zistenej nezrovnalosti a žiadosť o vrátenie finančného príspevku bola predmetom konaní sp. zn. IV. ÚS 391/2020, I. ÚS 134/2020, I. ÚS 276/2018, II. ÚS 56/2020. V uznesení č. k. I. ÚS 276/2018-11 ústavný súd zhrnul, že v rámci procesu kontroly a dohľadu čerpania finančných prostriedkov poskytnutých prijímateľovi z fondov Európskej únie sa proces kontroly čerpania realizuje v troch fázach, a to vo fáze (i) kontroly ich čerpania samotným poskytovateľom (ministerstvo), ktorý v prípade zistenia pochybení pri verejnom obstarávaní „mohol“ podľa v rozhodnom čase účinnej právnej úpravy vyzvať (podľa aktuálne účinného znenia „vyzve“, pozn.) príjemcu na vrátenie týchto poskytnutých prostriedkov. Potom nasledovala fáza (ii), keď v prípade, že na základe výzvy 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 vytykáaným poskytovateľom, a ak tomu tak je, 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.

11. V uzneseniach o odmietnutí ústavných sťažností vo všetkých citovaných konaniach sa ústavný súd stotožnil s argumentáciou najvyššieho súdu, že napadnuté akty správnych orgánov sú podkladové rozhodnutia, ktoré majú predbežnú povahu vzhľadom na postup podľa § 27a zákona o pomoci a podpore, a preto dospel k záveru o predčasnom podaní správnej žaloby. Sťažovatelia sa budú môcť dovolávať správnej súdnej ochrany až proti prípadnému rozhodnutiu úradu o porušení pravidiel a postupov verejného obstarávania a následne aj proti rozhodnutiu riadiaceho orgánu (poskytovateľa, žalovaného) podľa § 27a ods. 3 zákona o pomoci a podpore o povinnosti vrátiť poskytnuté finančné prostriedky alebo ich časť.

12. V sťažovateľkinom prípade postup podľa § 27a zákona o pomoci a podpore, na ktorý sa odvoláva najvyšší súd a aj ústavný súd vo všetkých už citovaných rozhodnutiach, neprichádza do úvahy. Ako zdôraznila sťažovateľka, po podaní žiadosti o záverečnú platbu jej táto bola schválená v sume 0 eur na základe udelenej finančnej korekcie vo výške 25 % zo všetkých výdavkov vyplývajúcich z verejného obstarávania na predmet zákazky. Podľa § 27 ods. 3 zákona

o pomoci a podpore sa vysporiadanie finančných vzťahov po vykonaní finančnej opravy voči prijímateľovi vykoná podľa § 27a, 28 a 28a. Žalovaný teda vykonal jednostranné vzájomné započítanie pohľadávky z príspevku podľa § 28 ods. 1 písm. d) s odkazom na odsek 4 zákona o pomoci a podpore, keďže bola sťažovateľka povinná vysporiadať zistenú nezrovnalosť [§ 28 ods. 3 písm. c) zákona o pomoci a podpore].

13. Na základe žiadosti sťažovateľky o záverečnú platbu jej Úrad Bratislavského samosprávneho kraja (sprostredkovateľský orgán) oznámil schválenie tejto platby vo výške 0 eur, pričom poukázal na priloženú administratívnu kontrolu žiadosti o záverečnú platbu, ktorá bola ukončená 28. októbra 2016 a vychádzala aj zo záverov administratívnej kontroly dokumentácie k verejnému obstarávaniu vykonanej žalovaným, ktorou bola na základe zistených nezrovnalostí sťažovateľke udelená finančná korekcia. Na základe uvedených skutočností sú závery najvyššieho súdu o predbežnom charaktere napadnutých záverov administratívnej kontroly žalovaného ústavne udržateľné. Aj v prejednávanej veci napadnuté závery administratívnej kontroly žalovaného predstavovali podklad pre ďalšie konanie správneho orgánu, i keď nie v zmysle § 27a zákona o pomoci a podpore, ale podľa § 28 tohto zákona, tak ako to predpokladá § 27 ods. 3 tohto zákona.

14. Vo vzťahu k rozsudku č. k. 5Sžf/26/2012 z 29. novembra 2012 najvyšší súd v bode 15 odôvodnenia uviedol, že v danom konaní išlo o súdny prieskum protokolu a zápisnice o jeho prerokovaní, ktoré predchádzali vyhotoveniu žalobou napadnutých záverov administratívnej kontroly, no jediným dôvodom, na základe ktorého bola konštatovaná prípustnosť súdneho prieskumu protokolu a zápisnice, bola v protokole určená povinnosť kontrolovanému subjektu prijať opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov a ich príčin, ktoré umožňoval uložiť v tom čase platný zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 10/1996 Z. z. o kontrole štátnej správy v znení neskorších predpisov. Námietka sťažovateľky, že nedostala odpoveď na rozpor posúdenia danej otázky v kontexte ustálenej judikatúry, z čoho odvodzuje nedostatočné odôvodnenie napadnutých uznesení, je tak nedôvodná. Na margo citovaného rozsudku najvyššieho súdu napr. už v uznesení č. k. I. ÚS 134/2020-10 z 2. apríla 2020 ústavný súd odkázal na uznesenie najvyššieho súdu č. k. 1 Sžf 87/2015 zo 14. februára 2017 publikované v Zbierke stanovísk Najvyššieho súdu a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky (vo veciach správnych) 6/2018 pod č. 57/2018.

15. Z uvedeného je zrejmé, že najvyšší súd ústavne akceptovateľným spôsobom odôvodnil napadnuté uznesenie a jeho odôvodnenie nie je poznačené zjavným omylom, či už v skutkových zisteniach alebo v právnom posúdení. Preto napadnuté uznesenie najvyššieho súdu nebolo spôsobilé porušiť označené základné práva sťažovateľky a ústavná sťažnosť vo vzťahu k napadnutému uzneseniu najvyššieho súdu bola podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde odmietnutá ako zjavne neopodstatnená.

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

V Košiciach 29. júna 2021

Robert Šorl
predseda senátu