



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

IV. ÚS 563/2018-12

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 9. októbra 2018 v senáte zloženom z predsedníčky Ľudmily Gajdošíkovej, zo sudcu Miroslava Duriša a sudcu Ladislava Orosza (sudca spravodajca) predbežne prerokoval sťažnosť Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Šrobárova 2, Košice, zastúpenej Sýkora – advokátska kancelária, s. r. o., Zoborská 13, Košice, v mene ktorej koná advokát JUDr. Matej Sýkora, ktorou namieta porušenie základných práv podľa čl. 20 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 36 ods. 1 a 2 Listiny základných práv a slobôd, ako aj práv podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd uznesením Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4 Sžfk 42/2017 z 3. júla 2018 a uznesením Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 6 S 197/2015 z 29. marca 2017, a takto

r o z h o d o l :

Sťažnosť Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach o d m i e t a .

Odôvodnenie:

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bola 21. septembra 2018 osobne doručená sťažnosť Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Šrobárova 2, Košice (ďalej len „sťažovateľka“), zastúpenej Sýkora – advokátska kancelária, s. r. o., Zoborská 13, Košice, v mene ktorej koná advokát JUDr. Matej Sýkora, ktorou namieta porušenie základných práv podľa čl. 20 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a 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 čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“) uznesením Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) sp. zn. 4 Sžfk 42/2017 z 3. júla 2018 (ďalej len „napadnuté uznesenie“) a uznesením Krajského súdu v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) sp. zn. 6 S 197/2015 z 29. marca 2017 (ďalej len „napadnuté uznesenie“).

Zo sťažnosti a z príloh k nej priložených vyplýva, že sťažovateľka podala 12. augusta 2015 krajskému súdu žalobu proti Úradu pre verejné obstarávanie (ďalej aj „žalovaný“ alebo aj „ÚVO“) vo veci preskúmania zákonnosti „*vyjadrenia k namietaným skutočnostiam vedúceho kontrolovaného subjektu ku kontrolným zisteniam č. 398-70000/2015-OK/5 zo 14. júla 2015*“ (ďalej len „vyjadrenie“) a „*protokolu o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní č. 398-7000/2015-OK/3 z 8. júna 2015*“ (ďalej len „protokol“) a postupu správneho orgánu v dôsledku vykonanej kontroly verejného obstarávania žalovaným v rámci projektu „*Centrum excelentnosti biomedicínskych technológií, kód ITMS 26220120066 –*“ zákazka s názvom „*Prístroje a technológie pre základný a klinický výskum v Centre excelentnosti biomedicínskych technológií*“.

V protokole žalovaný konštatoval, že sťažovateľka sa mala dopustiť viacerých porušení 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“) pri obstarávaní predmetu zákazky, ktorej realizácia bola financovaná z fondov Európskej únie podľa zákona č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o pomoci“). Žalovaný, uplatňujúc svoju dohľadovú právomoc, vykonal kontrolu postupu zadávania zákazky po uzavretí zmluvy sťažovateľky podľa § 146 a nasl. zákona o verejnom obstarávaní.

Krajský súd napadnutým uznesením žalobu odmietol a žiadnemu z účastníkov konania nepriznal náhradu trov konania. V napadnutom uznesení krajský súd dôvodil, že protokol a vyjadrenie nepodliehajú súdnemu prieskumu v rámci úpravy správneho súdnictva, keďže nie sú rozhodnutiami správneho orgánu v zmysle Správneho súdneho poriadku (ďalej aj „SSP“).

Proti napadnutému uzneseniu krajského súdu sťažovateľka podala kasačnú sťažnosť, o ktorej rozhodol najvyšší súd napadnutým uznesením tak, že ju zamietol a nárok na náhradu trov konania jej nepriznal.

Podľa sťažovateľky skutkové a právne závery všeobecných súdov v prejednávanej veci musia byť podrobené ústavnému prieskumu, keďže sú zjavne neodôvodnené a arbitrárne. Zdôrazňuje, že *„Rozhodnutím bez meritórneho prejednávania veci súdy odňali sťažovateľovi možnosť konať pred súdom a svoje rozhodnutia založili v rozpore s ustálenou súdnou praxou na nesprávnom právnom posúdení veci. Rozhodnutia dotknutých súdov sú nedostatočne odôvodnené, vzájomne rozporné a preto nepreskúmateľné. Konajúce súdy nesprávnym procesným postupom znemožnili sťažovateľovi uskutočniť jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu jeho práva na spravodlivý proces. Dôvody, pre ktoré konajúce súdy rozhodli bez meritórneho prejednávania veci a ich argumentácia založená na názore, podľa ktorého Protokol ani Vyjadrenie... nepredstavujú zásah do práv a právom chránených záujmov sťažovateľa, resp. že nie sú individuálnym správnym aktom... ktorý by mohol mať za následok ujmu na subjektívnych právach žalobcu, nemôžu obstáť.“*

S citovaným názorom vysloveným v rozhodnutiach všeobecných súdov sťažovateľka nesúhlasí a uvádza, že naopak „*napadnuté správne akty... ovplyvňujú právne postavenie sťažovateľa a môžu mať za následok vznik závažnej ujmy na jeho subjektívnych právach, a to v súvislosti s ustanoveniami zákona o VO v spojení so zákonom č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva*“.

Následkom kontroly vykonanej ÚVO je podľa sťažovateľky obligatórny postup riadiaceho orgánu v súlade s § 27a zákona o pomoci, v zmysle ktorého v prípade ak ÚVO zistí, že došlo k porušeniu pravidiel postupu verejného obstarávania, ktoré mali alebo mohli mať vplyv na jeho výsledok, pričom tieto kontrolné zistenia sú uvedené v protokole ÚVO, riadiaci orgán, ktorý predtým bezvýsledne vyzval prijímateľa na vrátenie poskytnutého finančného príspevku, je ÚVO povinný ex offo a bez možnosti použitia akejkoľvek úvahy či moderácie rozhodnúť o vrátení až 1,5 násobku sumy uvedenej v predchádzajúcej výzve na vrátenie finančného príspevku, t. j. o vrátení až 150 % sumy korekcie uvedenej vo výzve na vrátenie finančného príspevku alebo jeho časti.

Na základe uvedených skutočností sťažovateľka argumentuje, že právne predpisy v Slovenskej republike neumožňujú mimosúdnu zmenu rozhodnutia ÚVO o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní vykonanej ÚVO. Jedinou možnosťou na dosiahnutie nápravy je preskúmanie protokolu ÚVO na základe podanej žaloby v správnom súdnictve.

S odkazom na § 27a zákona o pomoci sťažovateľka argumentuje, že na základe záverov obsiahnutých v protokole a vyjadrení môže riadiaci orgán podľa zákona o pomoci vyzvať sťažovateľku ako prijímateľku na vrátenie poskytnutého príspevku alebo jeho časti na predmet zákazky a v prípade ak prijímateľka poskytnutý príspevok nevráti, riadiaci orgán rozhodne o vrátení až jeden a pol násobku sumy uvedenej vo výzve riadiaceho orgánu. Vzhľadom na uvedené bola sťažovateľka podľa svojho tvrdenia protokolom a vyjadrením priamo ukrátená na svojich právach. Keďže právne predpisy Slovenskej republiky neupravujú možnosť mimosúdnej zmeny rozhodnutia ÚVO o výsledku kontroly

dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní, jedinou možnosťou na dosiahnutie nápravy je preskúmanie protokolu a vyjadrenia príslušným súdom.

Podľa názoru sťažovateľky žalobou napadnuté správne akty podliehajú prieskumu v rámci správneho súdnictva, pretože sa priamo dotýkajú jej práv a právom chránených záujmov. Opačný postup vo veci konajúcich všeobecných súdov a ich rozhodnutie o vylúčení protokolu a vyjadrenia zo súdneho prieskumu preto podľa jej argumentácie porušuje jej práva zaručené ústavou, listinou, dohovorom a dodatkovým protokolom.

Na základe uvedených skutočností sťažovateľka navrhuje, aby ústavný súd po prijatí sťažnosti na ďalšie konanie o nej rozhodol nálezom tak, že vysloví porušenie základných práv podľa čl. 20 ods. 1, čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy, čl. 36 ods. 1 a 2 listiny a práv zaručených čl. 6 ods. 1 dohovoru a čl. 1 dodatkového protokolu napadnutým uznesením krajského súdu a napadnutým uznesením najvyššieho súdu, napadnuté rozhodnutia zruší a vec vráti krajskému súdu na ďalšie konanie a sťažovateľke prizná primerané finančné zadosťučinenie v sume 5 000 €, ako aj úhradu trov konania v sume 390,50 €.

Sťažovateľka sa zároveň v súlade s § 52 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) domáha, aby ústavný súd odložil vykonateľnosť napadnutého uznesenia najvyššieho súdu a napadnutého uznesenia krajského súdu.

II.

Ústavný súd podľa čl. 127 ods. 1 ústavy 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.

Ústavný súd podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde každý návrh predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí senátu bez prítomnosti navrhovateľa, ak tento zákon neustanovuje inak.

Pri predbežnom prerokovaní každého návrhu ústavný súd skúma, či dôvody uvedené v § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde nebránia jeho prijatiu na ďalšie konanie. Podľa tohto ustanovenia návrhy vo veciach, na prerokovanie ktorých 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.

Sťažovateľka namieta, že napadnutým uznesením krajského súdu a napadnutým uznesením najvyššieho súdu došlo k porušeniu jej základných práv podľa čl. 20 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy a čl. 36 ods. 1 a 2 listiny, ako aj práv podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru a čl. 1 dodatkového protokolu.

Podľa čl. 20 ods. 1 ústavy každý má právo vlastniť majetok...

Podľa čl. 46 ods. 1 ústavy každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde...

Podľa čl. 46 ods. 2 ústavy kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.

Podľa čl. 36 ods. 1 listiny každý sa môže domáhať ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde...

Podľa čl. 36 ods. 2 listiny kto tvrdí, že bol ukrátený na svojich právach rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takeého rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nemožno vylúčiť preskúmavanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd podľa listiny.

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 čl. 1 dodatkového protokolu každá fyzická alebo právnická osoba má právo pokojne užívať svoj majetok. Nikoho nemožno zbaviť jeho majetku s výnimkou verejného záujmu a za podmienok, ktoré ustanovuje zákon a všeobecné zásady medzinárodného práva.

II.1 K namietanému porušeniu základných práv podľa čl. 20 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 a 2 a čl. 36 ods. 1 a 2 listiny, ako aj práv podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru a čl. 1 dodatkového protokolu napadnutým uznesením krajského súdu

Právomoc ústavného súdu rozhodovať o sťažnostiach podľa čl. 127 ods. 1 ústavy je založená na princípe subsidiarity, z ktorého 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 sa pri uplatňovaní svojej právomoci riadi zásadou, že všeobecné súdy sú ústavou povolané 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, III. ÚS 514/2017).

Sťažnosťou napadnuté uznesenie krajského súdu nadobudlo jeho doručením účastníkom konania právoplatnosť (§ 151 ods. 2 SSP“), pretože správne súdnictvo je po nadobudnutí účinnosti Správneho súdneho poriadku (1. júla 2016) založené na jednoinštančnosti. Proti rozhodnutiam krajských súdov v správnom súdnictve už preto zásadne nie je odvolanie ako riadny opravný prostriedok prípustné.

Aj keď napadnuté uznesenie krajského súdu nie je rozhodnutím vo veci samej [§ 147 ods. 1 písm. a) SSP], je proti nemu prípustná kasačná sťažnosť (§ 439 ods. 1 SSP). Kasačnú sťažnosť [vzhľadom na to, že smeruje proti právoplatnému rozhodnutiu krajského súdu (§ 438 ods. 1 SSP)] možno odôvodniť len tým, že krajský súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon spôsobom, ktorý Správny súdny poriadok taxatívne vymedzuje v § 440 ods. 1 písm. a) až j).

V sťažnosti doručenej ústavnému súdu sťažovateľka uplatňuje proti obom napadnutým rozhodnutiam (teda aj proti napadnutému uzneseniu krajského súdu) v podstate jedinú zásadnú námietku. Podľa nej došlo napadnutým uznesením krajského súdu k odmietnutiu spravodlivosti (*denegatio iustitiae*), keďže krajský súd procesným rozhodnutím podľa § 98 ods. 1 písm. g) SSP správnu žalobu sťažovateľky odmietol pre jej neprípustnosť bez toho, aby sa zaoberal jej meritórnym odôvodnením. Sťažovateľka konštatuje, že v dôsledku tohto postupu krajského súdu nebol vykonaný (meritórnny) súdny prieskum protokolu ani vyjadrenia, čím došlo k porušeniu jej základného práva na súdnu ochranu a základného práva na súdny prieskum zákonnosti protokolu a vyjadrenia, ako aj práva na spravodlivé súdne konanie a v spojení s tým aj k porušeniu jej majetkových práv.

Podľa § 440 ods. 1 písm. j) SSP kasačnú sťažnosť možno odôvodniť len tým, že krajský súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že podanie bolo nezákonne odmietnuté.

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

Podľa názoru ústavného súdu citované ustanovenie § 440 ods. 1 písm. j) SSP (ktorý okrem iných kasačných dôvodov sťažovateľka vo svojej kasačnej sťažnosti proti napadnutému uzneseniu krajského súdu uvádzala) predstavuje procesnú platformu, využitím ktorej sa žalobca v správnom súdnictve môže účinne domáhať ochrany svojich základných práv (či už procesnej povahy alebo hmotnej povahy), k porušeniu ktorých malo podľa jeho názoru dôjsť procesným rozhodnutím správneho súdu, ktorým sa konanie o žalobe končí

(§ 98 ods. 1 SSP). Nemožno totiž spochybňovať, že procesné odmietnutie správnej žaloby má priamy dopad na podobu poskytovanej súdnej ochrany, a tým aj na základné práva žalobcu podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy, resp. podľa čl. 36 ods. 1 a 2 listiny, keďže v dôsledku takéhoto procesného rozhodnutia správny súd nezaujme autoritatívny postoj k meritórnym výhradám (žalobným bodom), ktoré voči napadnutému postupu alebo rozhodnutiu orgánu verejnej správy žalobca uplatnil.

S ohľadom na sťažovateľkou uplatnené dôvody je ústavný súd toho názoru, že kasačná sťažnosť (hoci smerovala proti právoplatnému napadnutému uzneseniu krajského súdu) predstavovala v okolnostiach posudzovanej veci účinný právny prostriedok, prostredníctvom ktorého následne najvyšší súd ako súd kasačný mohol a mal poskytnúť ochranu jej základným právam i právam zaručeným medzinárodnými zmluvami, ktorých porušenie sťažovateľka namieta v sťažnosti doručenej ústavnému súdu. Potvrďuje to aj skutočnosť, že najvyšší súd o kasačnej sťažnosti sťažovateľky rozhodol meritórne, teda tak, že ju podľa § 461 SSP zamietol. Na základe uvedeného ústavný súd konštatuje, že v okolnostiach posudzovanej veci boli naplnené ústavné podmienky pre aktiváciu princípu subsidiarity podľa čl. 127 ods. 1 ústavy („ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd“), keďže najvyšší súd disponoval právomocou poskytnúť na základe kasačnej sťažnosti ochranu sťažovateľkou označeným základným právam, ako aj právam podľa dohovoru a podľa dodatkového protokolu, ku ktorých porušeniu malo podľa sťažovateľky dôjsť napadnutým uznesením krajského súdu.

Právomoc najvyššieho súdu rozhodnúť o kasačnej sťažnosti sťažovateľky v okolnostiach posudzovanej veci vylučuje právomoc ústavného súdu rozhodnúť o tej časti jej sťažnosti, ktorá smeruje proti napadnutému uzneseniu krajského súdu. Ústavný súd preto túto časť jej sťažnosti pri predbežnom prerokovaní odmietol podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde pre nedostatok svojej právomoci o nej konať a rozhodnúť.

II.2 K namietanému porušeniu základných práv podľa čl. 20 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 a 2 a čl. 36 ods. 1 a 2 listiny, ako aj práv podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru a čl. 1 dodatkového protokolu napadnutým uznesením najvyššieho súdu

Vychádzajúc z odôvodnenia napadnutého uznesenia najvyššieho súdu, sťažovateľka vyjadruje nesúhlas s výkladom vo veci aplikovaných právnych noriem a s poukazom na § 27a zákona o pomoci argumentuje, že napadnuté správne akty ovplyvňujú jej právne postavenie, a preto môžu mať za následok vznik závažnej ujmy na jej subjektívnych právach. Dôvodí ďalej aj tým, že protokol, ako aj vyjadrenie obsahujú identifikáciu zistených nedostatkov, ktorých sa sťažovateľka pri verejnom obstarávaní mala dopustiť, pričom odmietnutím meritórneho prejednávania žaloby došlo aj k odmietnutiu spravodlivosti, keďže prípadný nesúhlas sťažovateľky so závermi správneho orgánu „*sa nemá ako stať predmetom súdneho prieskumu*“.

V súvislosti s predbežným prerokovaním tejto časti sťažnosti ústavný súd zdôrazňuje, že nie je súčasťou systému všeobecných súdov, ale podľa čl. 124 ústavy je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti. Z tohto ústavného postavenia vyplýva, že úlohou ústavného súdu 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 (napr. I. ÚS 19/02, I. ÚS 27/04, I. ÚS 74/05). Ústavný súd preto zásadne nie je oprávnený preskúmať a posudzovať právne názory všeobecného súdu, ktoré ho pri výklade a uplatňovaní zákonov viedli k rozhodnutiu, ani preskúmať, či v konaní pred všeobecnými súdmi bol náležite zistený skutkový stav a aké skutkové a právne závery zo skutkového stavu všeobecný súd vyvodil. Aj keby ústavný súd nesúhlasil s interpretáciou zákonov všeobecnými súdmi, ktorých prioritnou úlohou je chrániť zákonnosť, mohol by nahradiť napadnuté právne názory všeobecného súdu iba v prípade, ak by bolo napadnuté rozhodnutie všeobecného súdu svojvoľné, zjavne neodôvodnené, resp. ústavne nekonformné. Skutkové a právne závery všeobecného súdu teda môžu byť predmetom kontroly zo strany ústavného súdu len vtedy, ak by ním vyведенé závery boli zjavne neodôvodnené alebo arbitrárne, a tak

z ústavného hľadiska neospravedliteľné a neudržateľné, a zároveň by mali za následok porušenie základného práva alebo slobody (m. m. I. ÚS 13/00, I. ÚS 139/02, III. ÚS 180/02).

Z už citovaného § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde vyplýva, že jednou z úloh ústavného súdu pri predbežnom prerokovaní je posúdenie, či sťažnosť nie je zjavne neopodstatnená. V súlade s konštantnou judikatúrou 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).

Z napadnutého uznesenia najvyššieho súdu vyplýva, že kasačná sťažnosť bola vo vzťahu k námietke o nezákonnosti postupu krajského súdu vo veci odmietnutia žaloby zamietnutá z dôvodu, že podľa názoru najvyššieho súdu bolo napadnuté uznesenie krajského súdu vydané v súlade so zákonom, a preto nebol daný dôvod na jeho zrušenie či zmenu.

Sťažovateľka svojou zásadnou námietkou spochybňuje ústavnú udržateľnosť právneho názoru vo veci konajúcich správnych súdov, podľa ktorého protokol ani vyjadrenie nepredstavujú zásah do jej práv a právom chránených záujmov, resp. že nie sú individuálnymi správnymi aktmi, ktoré by mohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach sťažovateľky ako žalobkyne.

V časti II.1 tohto uznesenia, ktorou ústavný súd reagoval na časť sťažnosti smerujúcu proti napadnutému uzneseniu krajského súdu o odmietnutí sťažovateľkinej žaloby, už bolo

uvedené, že zásadná sťažnostná námietka má ústavne relevantnú povahu. Najvyšší súd v konaní o kasačnej sťažnosti meritórne preskúmal sťažovateľkou inter alia namietaný kasačný dôvod podľa § 440 ods. 1 písm. j) SSP, ktorý je vecne zameraný priamo na posúdenie zákonnosti odmietnutia podanej žaloby. V dôsledku toho sa ochrana zákonnosti realizovaná najvyšším súdom procesne prekryla s ochranou ústavnosti. Poskytnutím ochrany zákonnosti (pozri uvodzovaciu vetu k § 440 ods. 1 SSP, pozn.) najvyšší súd súčasne poskytoval aj ochranu základným (subjektívnym) právam sťažovateľky zaručeným čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy, čl. 36 ods. 1 a 2 listiny, ako aj jej právu podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru.

Pri rozhodovaní o tej časti sťažnosti sťažovateľky, ktorá smeruje proti zamietavému uzneseniu najvyššieho súdu preto ústavný súd musí ustáliť, či najvyšší súd ako súd kasačný rozhodol zákonne. Iba tak možno dospieť k záveru, či meritórny prieskum procesného odmietnutia správnej žaloby, ktorý realizoval najvyšší súd, zodpovedal požiadavkám (zákaz denegationis iustitiae) vyvoditeľným z ústavou a listinou garantovaných základných práv (ako aj práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru) sťažovateľky, ktoré majú procesnú povahu.

Z napadnutého uznesenia najvyššieho súdu vyplýva, že najvyšší súd zamietol kasačnú sťažnosť sťažovateľky na základe právneho názoru o naplnení hypotézy § 7 písm. e) SSP v okolnostiach súdnej veci (negatívne vymedzenie právomoci správneho súdu).

Podľa § 7 písm. e) SSP správne súdy nepreskúmajú rozhodnutia orgánov verejnej správy a opatrenie orgánov verejnej správy predbežnej, procesnej alebo poriadkovej povahy, ak nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania.

Z hľadiska ústavnej konformity napadnutého uznesenia najvyššieho súdu je podstatné zodpovedanie otázky, či právne posúdenie veci, z ktorého najvyšší súd vychádzal, zodpovedá § 7 písm. e) SSP, a tým v konečnom dôsledku aj požiadavkám na ochranu ústavou, listinou a dohovorom chráneným právam procesnej povahy.

Najvyšší súd v konkrétnostiach v napadnutom uznesení vo vzťahu k súdnemu prieskumu protokolu a vyjadrenia uvádza:

„Obsahom Protokolu o výsledku kontroly sú výlučne kontrolné zistenia porušenia zákona o verejnom obstarávaní a oprávnenie žalobcu vyjadriť sa ku kontrolným zisteniam. Výsledok kontroly nie je individuálny správny akt s vykonateľným výrokom, ktorého obsahom je rozhodnutie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach žalobcu. Protokol o výsledku kontroly je iba podkladom pre začatie konania o prípadnom uložení sankcie za spáchanie deliktu na úseku verejného obstarávania podľa zákona o verejnom obstarávaní. Z rozhodnutí Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5 Sžf/26/2012 zo dňa 29. 11. 2012 a sp. zn. 5 Sžf/31/2011 zo dňa 25. 08. 2011, vyplýva, že jediným aspektom, na základe ktorého bola konštatovaná prípustnosť súdneho preskúmania protokolu a zápisnice, bola v protokole uložená povinnosť kontrolovanému subjektu prijať opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov a ich príčin, ktoré umožňoval uložiť v tom čase platný zákon č. 10/1996 Z. z. Keďže žalovaný postupoval pri kontrole postupu zadávania zákazky u žalobcu podľa ustanovení § 146a až § 146d ZVO, ktoré nadobudli účinnosť odo dňa 01. 01. 2010, nebola žalobcovi v napadnutom protokole uložená žiadna povinnosť, ktorá by zasiahla do jeho právnej sféry a ktorej uloženie by odôvodňovalo prípustnosť súdneho preskúmania protokolu a zápisnice v tomto štádiu konania. Predmetom súdneho prieskumu do budúcnosti bude až rozhodnutie o uložení sankcie a to len za predpokladu, že konanie bude proti žalobcovi začaté na základe výsledkov predmetnej kontroly. Až v uvedenom konaní sa bude správny súd zaoberať jednotlivými podkladmi a dôkazmi vrátane citovaného Protokolu a preskúma zákonnosť rozhodnutia správneho orgánu (napr. rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4 Sžf/56/2015 zo dňa 8. júla 2015; sp. zn. 6 Sžfk/15/2018 zo dňa 25. apríla 2018; sp. zn. 1 Sžf/87/2015 zo dňa 14. februára 2017).

Z uvedených dôvodov považoval Najvyšší súd Slovenskej republiky právne závery krajského súdu, že napadnuté správne akty nepredstavujú zásah do práv a právom chránených záujmov žalobcu a preto nepodliehajú súdnemu prieskumu, za vecne správne. Ide o opatrenia predbežnej povahy, ktoré nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach žalobcu. Keďže správna žaloba voči takýmto rozhodnutiam alebo opatreniam orgánov verejnej správy je neprípustná tak podľa § 248 písm. a/ OSP, ako aj podľa § 7

ods. 1 písm. e/ SSP, postupoval krajský súd v súlade so zákonom platným a účinným v čase vydania napadnutého uznesenia, keď žalobu podľa § 98 ods. 1 písm. g/ SSP odmietol.“

Sťažovateľka v rámci svojej sťažnostnej argumentácie spochybňuje citovanú časť odôvodnenia najvyššieho súdu, a to s poukazom na § 27a ods. 3 zákona o pomoci, a dôvodí, že na podklade zistení ÚVO riadiaci orgán, ktorý predtým bezvýsledne vyzval prijímateľa na vrátenie poskytnutého finančného príspevku, bude povinný *ex offo* a bez možnosti použitia akejkol'vek úvahy rozhodnúť o vrátení až 1,5 násobku sumy uvedenej v predchádzajúcej výzve na vrátenie finančného príspevku.

Ústavný súd sa s obdobnou vecou sťažovateľky už zaoberal a v tejto súvislosti v uznesení sp. zn. III. ÚS 33/2018 z 30. januára 2018 zdôraznil, že porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania uvedené v protokole môže byť podľa zákona o pomoci dôvodom, aby riadiaci orgán v súvislosti s riešením zistenej nezrovnalosti pri použití pomoci z fondov Európskej únie uplatnil svoje dohľadové i rozhodovacie právomoci, ktoré mu zo zákona o pomoci vyplývajú (§ 27a ods. 1, 2, 3, 4, 5 zákona o pomoci). Označené právne normy sú obsiahnuté v § 27a zákona o pomoci, ktorý je označený nadpisom „Postup riadiaceho orgánu pri porušení pravidiel a postupov verejného obstarávania“.

Ústavný súd považuje za žiaduce poukázať na príslušnú časť dôvodovej správy 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, na základe ktorého sa súčasťou zákona o pomoci stal aj § 27a, v ktorej sa okrem iného uvádza:

„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.“

Najvyšší súd k sťažovateľkou namietanej ujme, ktorá jej protokolom a vyjadrením ÚVO mala vzniknúť, v odôvodnení napadnutého uznesenia zdôraznil, že až v prípadnom konaní o uložení sankcie sa správny súd bude môcť zaoberať jednotlivými podkladmi a dôkazmi vrátane protokolu a vyjadrenia a preskúmať zákonnosť rozhodnutia príslušného správneho orgánu.

Odôvodnenie najvyššieho súdu podľa názoru ústavného súdu korešponduje právnej úprave týkajúcej sa výkonu kontroly postupu v čase zadávania zákazky po uzavretí zmluvy u sťažovateľky v posudzovanom prípade, ktorá špecifikuje procesné úkony ÚVO v zmysle § 146 a nasl. zákona o verejnom obstarávaní, ako výkon dohľadu a konanie o správnom delikte v zmysle § 149 zákona o verejnom obstarávaní ako samostatné konanie. V rámci tohto konania môže správny orgán v súvislosti sa zabezpečovaním podkladov k rozhodnutiu o uložení pokuty za správny delikt správny orgán zohľadňovať aj výsledky z vykonanej kontroly zachytené ÚVO v protokole (k tomu pozri napr. uznesenie najvyššieho súdu sp. zn. 5 Sžf 50/2015 z 24. augusta 2017).

Kontrolným procesom (podľa § 146 a nasl. zákona o verejnom obstarávaní) sa preveruje postup zadávania zákazky a zisťuje sa zároveň súlad postupu kontrolovaného s ustanoveniami zákona o verejnom obstarávaní, pričom jeho účelom je obstaranie podkladov potrebných na zistenie, či prípadne porušenie označeného zákona naplnilo skutkovú podstatu správneho deliktu podľa § 149 zákona o verejnom obstarávaní. Kontrolný proces preto nemožno považovať za rozhodovací proces vo verejnej správe a rovnako ani výsledné materiály o vykonaní kontroly vo forme protokolu a „vyjadrenia k namietaným skutočnostiam vedúceho kontrolovaného subjektu ku kontrolným zisteniam“, ktorými ani len nebolo kontrolovanej osobe nariadené vykonať opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov, nemožno považovať za rozhodnutia, ktoré by bolo možné preskúmať v správnom súdnictve. Absencia výroku o deliktuálnej zodpovednosti kontrolovanej osoby a vynutiteľného výroku, ktorým by bola kontrolovanej osobe uložená v kontexte

kontrolných zistení povinnosť (sankcia), v protokole a vyjadrení spôsobuje, že táto sa nemôže nijakým spôsobom dotknúť právneho postavenia kontrolovanej osoby a spôsobiť ujmu na jej právach (obdobne uznesenie najvyššieho súdu sp. zn. 5 Sžf 50/2015 z 24. augusta 2017).

Navyše, v zmysle § 27a ods. 3 písm. a) v spojení s § 27a ods. 5 zákona o pomoci možno rozhodnúť o vrátení 1,5 násobku sumy uvedenej v žiadosti o vrátenie finančných prostriedkov až potom, ako bola právoplatným rozhodnutím uložená pokuta za porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania.

S prihliadnutím na dosiaľ uvedené je podľa názoru ústavného súdu ústavne udržateľný záver najvyššieho súdu, podľa ktorého protokol a vyjadrenie nie sú takými individuálnymi správnymi aktmi, ktoré by bolo možné podrobiť súdnemu prieskumu v rámci správneho súdnictva, keďže nemôžu mať za následok (priamu) ujmu na subjektívnych právach účastníka konania. Preto pokiaľ bola na uvedenom základe kasačná sťažnosť smerujúca proti napadnutému uzneseniu krajského súdu zamietnutá napadnutým uznesením najvyššieho súdu bez meritórneho prejednávania veci, nebola podľa názoru ústavného súdu sťažovateľke odňatá možnosť konať pred súdom.

Vzhľadom na uvedené ústavný súd sťažnosť v časti smerujúcej proti napadnutému uzneseniu najvyššieho súdu pre namietané porušenie základných práv podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy a čl. 36 ods. 1 a 2 listiny a práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru v relevantnej časti odmietol podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde ako zjavne neopodstatnenú.

Zjavná neopodstatnenosť sťažnosti v časti namietajúcej porušenie základných práv procesnej povahy napadnutým uznesením najvyššieho súdu má význam aj pre posúdenie časti sťažnosti, ktorou sťažovateľka namietala porušenia svojich práv hmotnej povahy (čl. 20 ods. 1 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu) tým istým uznesením najvyššieho súdu. Všeobecný súd totiž zásadne nemôže byť sekundárnym porušovateľom základných práv a práv hmotného charakteru, ak toto porušenie nevyplýva z toho, že všeobecný súd súčasne porušil ústavno-procesné princípy vyplývajúce z čl. 46 až čl. 48 ústavy. V opačnom prípade

by ústavný súd bol opravnou inštanciou voči všeobecným súdom, a nie súdnym orgánom ochrany ústavnosti podľa čl. 124 ústavy v spojení s čl. 127 ods. 1 ústavy. Ústavný súd by takým postupom nahradzoval skutkové a právne závery v rozhodnutiach všeobecných súdov, ale bez toho, aby vykonal dokazovanie, ktoré je základným predpokladom na to, aby sa vytvoril skutkový základ rozhodnutí všeobecných súdov a jeho subsumpcia pod príslušné právne normy (obdobne napr. II. ÚS 71/07, III. ÚS 26/08). To platí predovšetkým v tom prípade, ak sťažovateľ vyvodzuje porušenie svojich práv hmotnej povahy z namietaného porušenia práv procesnej povahy.

Keďže ústavný súd sťažnosť v časti pre namietané porušenie základných práv (čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy, čl. 36 ods. 1 a 2 listiny) a práva (čl. 6 ods. 1 dohovoru) procesnej povahy napadnutým uznesením najvyššieho súdu odmietol z dôvodu zjavnej neopodstatnenosti, odmietnutie ďalšej časti sťažnosti, ktorou sťažovateľka namietala porušenie základného práva podľa čl. 20 ods. 1 ústavy a práva podľa čl. 1 dodatkového protokolu, je nevyhnutným dôsledkom vyplývajúcim zo vzájomného vzťahu medzi právami hmotno-právneho charakteru a ústavno-procesnými princípmi z perspektívy ich možného porušenia. Aj v tejto časti je preto jej sťažnosť zjavne neopodstatnená v súlade s § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde.

Vzhľadom na odmietnutie sťažnosti ako celku bolo už bez právneho významu zaoberať sa ďalšími návrhmi uplatnenými v sťažnosti (vrátane návrhu na prijatie dočasného opatrenia podľa § 52 ods. 2 zákona o ústavnom súde).

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

V Košiciach 9. októbra 2018