



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

III. ÚS 316/2018-20

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí senátu 7. augusta 2018 predbežne prerokoval sťažnosť Vysokej školy výtvarných umení, Hviezdoslavovo námestie 18, Bratislava, zastúpenej spoločnosťou MAPLE & FISH, s. r. o., Dunajská 15/A, Bratislava, v mene ktorej koná advokát a konateľ JUDr. Viliam Karas, PhD., vo veci namietaného porušenia základného práva na súdnu ochranu zaručeného čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, základného práva na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy zaručeného čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a práva na spravodlivé súdne konanie zaručeného čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd uznesením Krajského súdu v Bratislave č. k. 5 S 209/2016-138 zo 14. februára 2017 a uznesením Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 26. februára 2018 v konaní sp. zn. 5 Sžfk 4/2018 a takto

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

Sťažnosť Vysokej školy výtvarných umení o d m i e t a .

### **O d ô v o d n e n i e :**

#### **I.**

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bola 19. júna 2018 elektronickou formou opatrenou zaručeným elektronickým podpisom doručená sťažnosť Vysokej školy výtvarných umení, Hviezdoslavovo námestie 18, Bratislava (ďalej

len „sťažovateľ“, v citáciách aj „žalobca“), ktorou namieta porušenie svojho základného práva na súdnu ochranu zaručeného čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), základného práva na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy zaručeného čl. 46 ods. 2 ústavy a práva na spravodlivé súdne konanie zaručeného 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. 5 S 209/2016-138 zo 14. februára 2017 a uznesením Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) z 26. februára 2018 v konaní sp. zn. 5 Sžfk 4/2018.

2. Z obsahu sťažnosti a jej príloh vyplýva, že sťažovateľ uzavrel 30. apríla 2010 ako prijímateľ s [REDAKOVANÉ] (ďalej aj „ministerstvo“ alebo aj „riadiaci orgán“, v citáciách aj „žalovaný v 2. rade“), v zastúpení [REDAKOVANÉ] [REDAKOVANÉ] (ďalej len „agentúra“ alebo v citáciách aj „žalovaný v 1. rade“), zmluvu o poskytnutí nenávratného finančného príspevku na realizáciu aktivít projektu s názvom „*Vybudovanie výučbového centra komunikácie a vizualizácie*“.

3. V rámci realizácie projektu potom sťažovateľ vyhlásil verejné obstarávanie pod značkou „09465-MUT“ na predmet zákazky s názvom „*Vybudovanie výučbového centra komunikácie a vizualizácie IKT technikou*“. Jeho výsledkom bolo uzavretie kúpnej zmluvy medzi ním ako kupujúcim a spoločnosťou [REDAKOVANÉ], ako predávajúcim na uvedený predmet zákazky v hodnote 3 769 328,26 €. Pred podpisom tejto zmluvy agentúra vykonala kontrolu kompletnej dokumentácie uvedeného verejného obstarávania a konštatovala, že postup verejného obstarávania bol v súlade so zákonom č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom v rozhodnom čase (ďalej len „zákon o verejnom obstarávaní“).

4. Na základe výsledkov kontroly verejného obstarávania vykonanej Úradom pre verejné obstarávanie (ďalej len „ÚVO“) od 15. februára 2016 do 29. apríla 2016 boli konštatované nezrovnalosti v predmetnom verejnom obstarávaní, kvôli ktorým agentúra

vykonala jeho opätovnú administratívnu kontrolu sťažovateľovi. Na základe administratívnej kontroly agentúra doručila sťažovateľovi podľa § 27a ods. 1 zákona č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva v znení účinnom v rozhodnom čase (ďalej len „zákon č. 528/2008 Z. z.“) list z 26. septembra 2016, ktorého prílohami boli správa o zistenej nezrovnalosti č. N21600584/O03 z 24. septembra 2016 (ďalej len „správa“) a žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov č. 26250120030/Z05 z 24. septembra 2016 (ďalej len „žiadosť“). Agentúra nimi požiadala o vrátenie časti poskytnutých finančných prostriedkov (v sume 190 279,23 €) najneskôr do 50 dní odo dňa doručenia správy a žiadosti.

5. Sťažovateľ doručil krajskému súdu 12. októbra 2016 správnu žalobu podľa prvej hlavy tretej časti zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej aj „SSP“), ktorou sa domáhal prieskumu zákonnosti správy a žiadosti, ich zrušenia a vrátenia veci agentúre na ďalšie konanie.

6. Krajský súd uznesením č. k. 5 S 209/2016-138 zo 14. februára 2017 žalobu sťažovateľa ako neprípustnú podľa § 98 ods. 1 písm. g) SSP odmietol, keď dospel k záveru, že *„administratívnu kontrolu postupu zadávania zákazky na poskytnutie služby po uzavretí zmluvy na predmet zákazky nemožno považovať za rozhodovací proces vo verejnej správe a výsledné materiály z vykonanej kontroly za rozhodnutia vydané v takomto konaní, keďže kontrolou sa len zisťuje súlad postupu kontrolovaného s ustanoveniami zákona o verejnom obstarávaní“*. Podľa názoru krajského súdu *„Správu a Žiadosť je nutné považovať... za výzvu na dobrovoľné vrátenie časti poskytnutého príspevku. Ide o opatrenia orgánu verejnej správy, ktoré samé o sebe nemajú za následok založenie, zmenu, zrušenie alebo deklaráciu práv, právom chránených záujmov alebo povinností žalobcu a ani sa ich priamo nedotýkajú. Toto štádium riešenia finančných nezrovnalostí slúži na prípadné mimosúdne vyrovnanie a vytvára žalobcovi ako prijímateľovi príspevku priestor na vyjednávanie, prípadne na dohodu o splátkach. Správa i Žiadosť sú vo svojej podstate len opatreniami predbežnej povahy, ktoré nemôžu mať za následok ujmu na subjektívnych právach žalobcu, pretože právne postavenie žalobcu sa v ich dôsledku nemení. Slúžia ako podklad a zároveň podmienka pre ďalší postup riadiaceho orgánu, ktorý v prípade nevyhovenia výzve na dobrovoľné vrátenie príspevku začne voči žalobcovi správne konanie a uloží mu*

*povinnosť vrátiť 1,5 násobok sumy uvedenej vo výzve. Správa ani Žiadosť teda nie sú končnými autoritatívnymi rozhodnutiami správneho orgánu o právach a povinnostiach žalobcu v súvislosti so zisteným porušením pravidiel a postupov verejného obstarávania a vysporiadaním finančných vzťahov. Ich súdne preskúmanie na základe podanej správnej žaloby je preto neprípustné... Je nesporné, že v Správe absentuje právne vynútitel'ný výrok o povinnosti vrátiť finančné prostriedky. Skutočnosť, že došlo k finančnému vyčísleniu nezrovnalosti a jeho popisu samo o sebe ešte nezakladá povinnosť na strane žalobcu vrátiť finančné prostriedky. “.*

7. Sťažovateľ podal proti uzneseniu krajského súdu kasačnú sťažnosť podľa prvej hlavy piatej časti Správneho súdneho poriadku, ktorú založil na dôvodoch podľa § 440 ods. 1 písm. f), g), a j) SSP. Argumentoval, že správa i žiadosť „*je rozhodnutie majúce povahu sui generis, ktoré zasahuje do subjektívnych práv sťažovateľky v tom rozsahu, že jej ukladá povinnosť zaplatiť istinu... pod hrozbou sankcie bez možnosti využitia riadneho opravného prostriedku... V prípade ak by Sťažovateľka nepodala... žalobu a súčasne by neuhradila vyššie uvedenú sumu, tak by jej... hrozila sankcia v podobe navýšenia sumy uvedenej v Žiadosti... na jeden a pol násobok... “.* V nadväznosti na to sťažovateľ tvrdil aj rozpor napadnutého uznesenia krajského súdu s jeho predchádzajúcou judikatúrou i s judikatúrou najvyššieho súdu.

8. Sťažovateľ tiež namietal nesprávne právne posúdenie veci spočívajúce práve v odmietnutí žaloby na základe právneho posúdenia, podľa ktorého správa a žiadosť nepodliehajú súdnemu prieskumu, lebo nezasahujú do subjektívnych práv sťažovateľa. Uviedol k tomu, že „*ak by Správa... a Žiadosť... predstavovali len dokument s informačným charakterom bez povinnosti uhradiť požadovanú istinu ako tvrdí Krajský súd..., tak potom ako je teda možné, že neuhradenie istiny uvedenej v Žiadosti... má za následok povinnosť platenia 1,5 násobku korekcie, najviac však 100 % poskytnutého príspevku? “.*

9. Sťažovateľ v kasačnej sťažnosti vyjadril aj nesúhlas s právnym názorom krajského súdu, podľa ktorého právo sťažovateľa na poskytnutie prostriedkov z fondov Európskej únie nie je obsahovou súčasťou žiadneho zo základných práv a slobôd garantovaných ústavou.

10. Napokon v kasačnej sťažnosti sťažovateľ namietol, že krajský súd jeho žalobu odmietol bez toho, aby mu „doručil vyjadrenie Žalovaného 1 a vyjadrenie Žalovaného 2, na ktoré v Napádanom uznesení odkazuje“. Tým mu „odňal... možnosť oboznámiť sa s tvrdeniami Žalovaného 1 a Žalovaného 2, ako i možnosť vyjadriť sa k nim. Poukazujeme tiež na skutočnosť, že Krajský súd... nezákonne odmietol žalobu bez toho, aby vo veci nariadil pojednávanie, hoci Sťažovateľka o pojednávanie požiadala.“.

11. Najvyšší súd o kasačnej sťažnosti sťažovateľa uznesením z 28. februára 2018 v konaní sp. zn. 5 Sžfk 4/2018 rozhodol tak, že jej nepriznal sťažovateľom navrhovaný odkladný účinok a zamietol ju. Stotožnil sa s právnym názorom krajského súdu, podľa ktorého správa ani žiadosť nezasahujú do práv a právom chránených záujmov sťažovateľa. Poukázal „na vyjadrenia žalovanej 1. a žalovaného 2. o predčasnom podaní žaloby v čase vypracovania a odoslania správy a žiadosti, pretože ku dňu podania žaloby neexistuje právoplatné správne rozhodnutie o vrátení finančných prostriedkov podľa § 27a ods. 5 zákona č. 528/2008 Z. z. Povinnosť sťažovateľa vrátiť finančné prostriedky vznikne až na základe tohto právoplatného rozhodnutia, ktoré už bude spôsobilé zasiahnuť do subjektívnych práv sťažovateľa a až vtedy bude preskúmateľné v rámci správneho súdnictva... Predmetnú správu a žiadosť je možné považovať podľa názoru senátu najvyššieho súdu za podkladové rozhodnutie, ktoré má predbežnú povahu vzhľadom na postup upravený v § 27a citovaného zákona... vo vzťahu k prípadnej povinnosti vrátiť jeden a pol násobok sumy uvedenej vo výzve, ktorú môže uložiť iba žalovaný 2. vydaním rozhodnutia... až toto rozhodnutie môže byť následne preskúmané, či nezasiahlo do práv sťažovateľa. Uvedený záver je podporený aj novšou judikatúrou Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (napr. sp. zn. 1Sžf/87/2015 zo 14. februára 2017, sp. zn. 1Sžf/95/2015 zo 14. februára 2017, sp. zn. 4Sžf/56/2015 z 8. júna 2016).“.

12. Najvyšší súd uzavrel, že „s právnymi námietkami sťažovateľa sa krajský súd v rozhodnutí riadne vysporiadal a nenechal otvorenú žiadnu spornú otázku, riešenie ktorej by zostalo na kasačnom súde v dôsledku čoho krajský súd správne právne posúdil predmetnú vec a neporušil práva sťažovateľa na spravodlivý proces. Ďalšie námietky uvedené v kasačnej sťažnosti vyhodnotil najvyšší súd ako bezpredmetné, ktoré neboli spôsobilé spochybníť vecnú správnosť rozhodnutia.“.

13. V sťažnosti doručenej ústavnému súdu sťažovateľ kritizuje, že oba v jeho veci konajúce súdy „uzneseniami znemožnili Sťažovateľke uplatniť jej právo na súdnu ochranu a právo na spravodlivý proces. Na jednej strane súdy stanovili, že Správa... a Žiadosť... nezakladá práva a povinnosti Sťažovateľke a preto nie je možné ich súdne preskúmať. Na strane druhej však nevyklúčili možnosť navýšenia finančnej opravy až do 1,5 násobku pôvodnej sumy finančnej opravy v prípade nezaplatenia finančnej opravy v zmysle správy a žiadosti. Aj keby platilo, že Správa... a Žiadosť... nezakladajú povinnosť zaplatiť finančnú opravu, stále sa súdy nevysporiadali s otázkou automatického navyšovania finančnej opravy do 1,5 – násobku pôvodnej finančnej opravy. Keďže k automatickému navýšeniu finančnej opravy až do jej 1,5 – násobku dôjde de facto v dôsledku (i) doručenia Správy... a Žiadosti..., (ii) jej neuhradenia v stanovenej lehote, potom nie je možné tvrdiť, že v tejto súvislosti správa a žiadosť nemajú dopad na práva a povinnosti Sťažovateľky. Takéto posúdenie zo strany súdov je teda v rozpore v ústavnými právami Sťažovateľky...“. Nadväzne namieta, že „na jednej strane nemá podľa názoru súdov povinnosť uhradiť finančnú opravu a to až do rozhodnutia v správnom konaní. Na strane druhej, ak túto finančnú opravu neuhradí, dôjde k právnomu následku v podobe navýšenia finančnej opravy na jej 1,5 násobok. Ak by Správa... a Žiadosť... nebola vydaná, potom by nemohlo dôjsť k navýšeniu finančnej opravy do 1,5 násobku. Naopak, ak vydané sú, potom môže dôjsť automaticky (bez ďalšieho preukazovania oprávnenosti navýšenia – takto momentálne Žalovaný 1 interpretuje svoje zákonné oprávnenie navýšiť finančnú opravu) k navýšeniu finančnej opravy do 1,5 násobku. To potom znamená, že Správa... a Žiadosť... ukladá práva a povinnosti a je potrebné ich preskúmať správnym súdom.“.

14. Sťažovateľ poukazuje i na rozpor postoja agentúry, keď najprv potvrdila súlad verejného obstarávania so zákonom a následne zaujala opačný postoj. Odkazuje tu na princípy dobrej verejnej správy podľa soft law Rady Európy, podľa ktorých okrem iného „majú rozhodnutia správnych orgánov rešpektovať zásady, ako je princíp legality, ale aj ochrany práv nadobudnutých v dobrej viere (minimalizácia takýchto zásahov do týchto práv), zákaz zneužitia správnej úvahy, predvídateľnosť rozhodnutia... Je zrejmé, že žalovaný 1 konal v rozpore o všeobecne uznávanými požiadavkami na kvalitu postupov a činnosti verejnej správy. Vydal protichodné rozhodnutia, v ktorých najprv potvrdil

*zákonnosť postupu verejného obstarávania a následne v Správe... konštatoval nezákonnosť postupu... Pritom v Správe vychádza z identických podkladov, ktoré mal k dispozícii v čase, kedy potvrdil zákonnosť postupu verejného obstarávania.“.*

15. Sťažovateľ navrhuje, aby ústavný súd prijal jeho sťažnosť na ďalšie konania a rozhodol vo veci samej nálezom takto:

*„Ústavný súd Slovenskej republiky určuje, že uznesením Krajského súdu v Bratislave zo dňa 14.02.2017 sp. zn. 5S/209/2016-138 a uznesením Najvyššieho súdu SR zo dňa 26.02.2018 č. k.: 5Sžfk/4/2018, boli porušené základné práva sťažovateľa podľa článku 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky a článku 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.*

*Ústavný súd Slovenskej republiky uznesenie Krajského súdu v Bratislave zo dňa 14.02.2017 sp. zn. 5S/209/2016-138 a uznesenie Najvyššieho súdu SR zo dňa 26.02.2018 č. k.: 5Sžfk/4/2018 zrušuje a vec vracia Krajskému súdu v Bratislave na nové konanie.*

*Porušovatelia sú povinní spoločne a nerozdielne nahradiť sťažovateľovi trovy konania v lehote do 3 dní odo dňa právoplatnosti nálezu.“*

16. Sťažovateľ ústavnému súdu 20. júna 2018 doručil aj niektoré prílohy k sťažnosti, ako aj originál splnomocnenia pre zvoleného právneho zástupcu.

## II.

17. 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.

18. Ústavný súd podľa § 25 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) každý návrh predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí senátu bez prítomnosti navrhovateľa, ak tento zákon neustanovuje inak.

19. 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.

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

21. 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.

22. 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.

**K namietanému porušeniu označených základných práv a práv podľa dohovoru uznesením krajského súdu č. k. 5 S 209/2016-138 zo 14. februára 2017**

23. 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 nastupuje až vtedy, ak nie je daná právomoc všeobecných súdov (m. m. IV. ÚS 236/07, III. ÚS 514/2017).

24. Podstata a účel princípu subsidiarity spočíva v tom, že ochrana ústavnosti nie je a ani podľa povahy veci nemôže byť výlučne úlohou ústavného súdu, ale úlohou všetkých orgánov verejnej moci v rámci im zverených kompetencií. Ústavný súd predstavuje v tejto súvislosti ultima ratio inštitucionálny mechanizmus, ktorý sa uplatní 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 § 53 ods. 1 zákona o ústavnom súde (porovnaj m. m. III. ÚS 149/04, IV. ÚS 135/05, II. ÚS 156/09, I. ÚS 480/2013).

25. 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) budované na báze jednoinštančnosti. Proti rozhodnutiam krajských súdov v správnom súdnictve už preto zásadne nie je odvolanie ako riadny opravný prostriedok prípustné.

26. Na strane druhej, 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).

27. V sťažnosti doručenej ústavnému súdu sťažovateľ prednáša proti obom napadnutým rozhodnutiam (teda aj proti uzneseniu krajského súdu) v podstate jedinú kardinálnu námietku. Jej obsahová stránka spočíva v odmietnutí spravodlivosti (*denegatio iustitiae*), keďže krajský súd procesným rozhodnutím podľa § 98 ods. 1 písm. g) SSP sťažovateľovu správnu žalobu odmietol a jej meritórnymi dôvodmi sa nezaoberal. K samotnému súdnemu prieskumu správy ani žiadosti tak nedošlo. Takto malo dôjsť k porušeniu základného práva sťažovateľa na súdnu ochranu, jeho základného práva na súdny prieskum zákonnosti správy i žiadosti, ako aj jeho práva na spravodlivé súdne konanie.

28. 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.

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

30. Podľa názoru ústavného súdu citovaný dôvod kasačnej sťažnosti uvedený v § 440 ods. 1 písm. j) SSP predstavuje procesnú platformu, ktorou 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 správnej žalobe končí (§ 98 ods. 1 SSP). Niet totiž pochyb, že procesné odmietnutie správnej žaloby má priamy dopad na podobu poskytovanej súdnej ochrany, a tým i na základné právo žalobcu podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy. V dôsledku takéhoto rozhodnutia totiž správny súd nezaujme autoritatívne (rozhodovacie) stanovisko k meritórnym výhradám (žalobným bodom), ktoré proti napadnutému postupu alebo rozhodnutiu orgánu verejnej správy žalobca predniesol.

31. S ohľadom na prednesené dôvody je ústavný súd toho názoru, že kasačná sťažnosť (hoci smerovala proti právoplatnému uzneseniu krajského súdu) predstavovala v okolnostiach sťažovateľovej veci účinný prostriedok, prostredníctvom ktorého následne najvyšší súd ako súd kasačný poskytoval ochranu jeho základným právam i právu zaručenému medzinárodnou zmluvou, ktorých porušenie sťažovateľ namieta v sťažnosti doručenej ústavnému súdu. Dokazuje to i skutočnosť, že najvyšší súd o kasačnej sťažnosti sťažovateľa rozhodol meritórne, teda tak, že ju podľa § 461 SSP zamietol. Je tak naplnená ústavná podmienka pre aktiváciu princípu subsidiarity podľa čl. 127 ods. 1 ústavy („ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd“), ktorá ústavnému súdu odníma právomoc konať a rozhodovať o ochrane označených základných práv i práva podľa dohovoru napadnutým uznesením krajského súdu.

32. Ústavný súd preto sťažnosť sťažovateľa v časti smerujúcej proti uzneseniu krajského súdu č. k. 5 S 209/2016-138 zo 14. februára 2017 odmietol podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde pre nedostatok svojej právomoci o nej konať a rozhodnúť o nej.

**K namietanému porušeniu označených základných práv a práva podľa dohovoru uznesením najvyššieho súdu z 28. februára 2018 v konaní sp. zn. 5 Sžfk 4/2018**

33. Ústavný súd 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).

34. V nadväznosti na to nie je ústavný súd zásadne 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, ktoré sú „pánmi zákonov“, mohol by nahradiť napadnutý právny názor všeobecného súdu iba v prípade, ak by ten bol svojvoľný, zjavne neodôvodnený, resp. ústavne nekonformný. Skutkové a právne závery všeobecného súdu teda môžu byť predmetom kontroly zo strany ústavného súdu len vtedy, ak by ním vyvedené závery boli zjavne neodôvodnené alebo arbitrárne, a tak z ústavného hľadiska neospravedlňiteľné 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).

35. Sťažovateľ v odôvodnení svojej sťažnosti predniesol proti zamietavému uzneseniu najvyššieho súdu ako súdu kasačného dve zrozumiteľne sformulované námietky. Prvá spočíva v tvrdení nezákonnosti odmietnutia správnej žaloby sťažovateľa, ktoré najvyšší súd zamietnutím kasačnej sťažnosti potvrdil. Druhá námietka spočíva v kritike rozdielneho vyhodnotenia zákonnosti sporného verejného obstarávania agentúrou v čase pred podpisom kúpnej zmluvy s úspešným uchádzačom a následne po vykonaní opakovanej administratívnej kontroly.

36. Ústavný súd tu zdôrazňuje, že hoci z obsahu kasačnej sťažnosti (priložená k sťažnosti doručenej ústavnému súdu) sťažovateľa vplynuli aj ďalšie námietky proti postupu krajského súdu v konaní o správnej žalobe sťažovateľa (nedoručenie vyjadrení žalovaných k správnej žalobe sťažovateľovi; citácia v bode 10), v sťažnosti podľa čl. 127 ods. 1 ústavy sťažovateľ postoj najvyššieho súdu k nim nenamietal. Ústavný súd dôsledne rešpektujúc výlučnú dispozíciu navrhovateľa pri zdôvodňovaní podanej sťažnosti podľa čl. 127 ods. 1 ústavy preto na tieto aspekty posudzovanej veci neprihliadal.

37. Pokiaľ ide o prvú námietku v odôvodnení tohto uznesenia, ktorou ústavný súd reagoval na časť sťažnosti atakujúcu uznesenie krajského súdu o odmietnutí sťažovateľovej správnej žaloby, je vysvetlené, že táto sťažnostná námietka má ústavne relevantnú povahu. Krajský súd sa procesným odmietnutím sťažovateľovej správnej žaloby odmietol zaoberať dôvodmi nezákonnosti správy i žiadosti tvrdenými v správnej žalobe. Ustálený fakt má podstatný vplyv na základné práva sťažovateľa zaručené čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy. Najvyšší súd následne v konaní o kasačnej sťažnosti meritórne preskúmal sťažovateľom správne identifikovaný kasačný dôvod podľa § 440 ods. 1 písm. j) SSP, ktorý je vecne zacielený priamo na posúdenie zákonnosti odmietnutia podanej správnej žaloby. Takto sa ochrana zákonnosti realizovaná najvyšším súdom procesne prekryla s ochranou ústavnosti. Ochranou zákonnosti (uvodzovacia veta k § 440 ods. 1 SSP) potom najvyšší súd súčasne poskytoval aj ochranu základným (subjektívnym) právam sťažovateľa zaručeným čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy i jeho právu na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru.

38. Na rozhodnutie o sťažnosti sťažovateľa v časti smerujúcej 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) plynúcim z uvedených základných práv sťažovateľa podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy a z jeho práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru.

39. Oprávnenosť nariadeného metodologického postupu dokazuje aj právne hodnotenie, na základe ktorého najvyšší súd zamietol kasačnú sťažnosť sťažovateľa, a ktoré spočívalo v závere o naplnení hypotézy § 7 písm. e) SSP v okolnostiach súdnej veci (body 13 a 23 odôvodnenia napadnutého uznesenia).

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

41. Ústavný súd konštatuje, že práve podmienka absencie ujmy na subjektívnych právach účastníka konania vyjadruje prienik množiny naplnenej zákonným vymedzením povinnosti správnych súdov realizovať svoju kompetenciu a množiny prípadov, v ktorých je ústavný súd ako nezávislý orgán ochrany ústavnosti (nie zákonnosti) povinný poskytnúť účinnú ochranu základnému právu zaručenému čl. 46 ods. 2 ústavy a nadväzne i základnému právu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy.

42. Správne súdnictvo je totiž 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 naprávaníu nezákonnosti vo verejnej správe bez akéhokoľvek zreteľa na dopad eventuálne zistenej nezákonnosti na subjektívno-právnu pozíciu dotknutého. Preto nemožno vyhovieť takému návrhu na začatie konania v správnom súdnictve, ktorého prerokovanie síce vedie k zisteniu formálneho rozporu činnosti verejnej správy so zákonom, no zároveň v ňom nebude preukázaný žiaden zásah do individuálnej sféry navrhovateľa. Účelom správneho súdnictva nie je náprava nezákonnosti vo verejnej správe, ale účinná ochrana subjektívnych práv fyzickej osoby alebo právnickej osoby, voči ktorej je verejná správa v jednotlivom prípade vykonávaná (III. ÚS 502/2015).

43. Zásadným pre ústavný súd je preto záver, či právne posúdenie veci, z ktorého najvyšší súd vychádzal, zodpovedá § 7 písm. e) SSP, a tým v konečnom dôsledku aj označeným základným právam sťažovateľa.

44. Posúdenie, či správa a žiadosť zasahujú do subjektívnych práv sťažovateľa, sa musí opierať o pochopenie účelu a podstaty právnej úpravy obsiahnutej v zákone č. 528/2008 Z. z., ktorej súčasťou je i úprava právnych vzťahov medzi riadiacim orgánom (ministerstvo), resp. sprostredkovateľským orgánom (agentúra), a prijímateľom (sťažovateľ).

45. Podľa § 27a ods. 1 zákona č. 528/2008 Z. z. ak riadiaci orgán zistí porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania, môže vyzvať prijímateľa na vrátenie poskytnutého príspevku alebo jeho časti na predmet zákazky.

46. Podľa § 27a ods. 2 zákona č. 528/2008 Z. z. ak prijímateľ nevráti príspevok alebo jeho časť na základe výzvy podľa odseku 1, riadiaci orgán oznámi podnet orgánu podľa osobitného predpisu.

47. Podľa § 27a ods. 3 zákona č. 528/2008 Z. z. ak bolo na základe podnetu podľa odseku 2 zistené porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania, riadiaci orgán rozhodne o vrátení jeden a pol násobku sumy uvedenej vo výzve podľa odseku 1, najviac však 100 % poskytnutého príspevku alebo jeho časti na predmet zákazky, ak

a) bola právoplatným rozhodnutím uložená pokuta za porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania, alebo

b) bolo zistené porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania uvedené v protokole, ktoré malo alebo mohlo mať vplyv na výsledok verejného obstarávania a za ktoré sa neukladá pokuta podľa písmena a).

48. Citované právne normy sú zakotvené v § 27a zákona č. 528/2008 Z. z., ktorý má nadpis „Postup riadiaceho orgánu pri porušení pravidiel a postupov verejného obstarávania“. Dôvodová správa 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 a ktorým bolo

do zákona č. 528/2008 Z. z. zavedené ustanovenie § 27a, uvádza, že dotknutými právnymi normami „sa ustanovuje právo riadiaceho orgánu, ak zistí porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania vyzvať prijímateľa, aby vrátil príspevok, alebo jeho časť. Riadiaci orgán by pri určení výšky príspevku, ktorý sa má vrátiť, mal zohľadňovať povahu, závažnosť, spôsob a následky porušenia pravidiel a postupov verejného obstarávania. Ak prijímateľ dobrovoľne príspevok alebo jeho časť na základe výzvy nevráti, riadiaci orgán podá podnet Úradu pre verejné obstarávanie, ktorý následne postupuje v súlade so zákonom č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní a ak zhodnotí, že k porušeniu pravidiel a postupov verejného obstarávania došlo, uloží pokutu v súlade s § 149 citovaného zákona. Po nadobudnutí právoplatnosti takéhoto rozhodnutia je riadiaci orgán oprávnený vydať rozhodnutie v správnom konaní, ktorým uloží prijímateľovi povinnosť vrátiť príspevok alebo jeho časť... Takéto právoplatné rozhodnutie je exekučným titulom, na základe ktorého je možné začať exekučné konanie na účely vymáhania prostriedkov, ktoré sa majú vrátiť.“.

49. I dôvodová správa tak slúži podpore právneho názoru najvyššieho súdu, podľa ktorého pri správe a žiadosti „správa a žiadosť... sami o sebe nepredstavujú zásah do práv a právom chránených záujmov kontrolovaného subjektu... správu i žiadosť je možné považovať... za podkladové rozhodnutie, ktoré má predbežnú povahu vzhľadom na postup upravený v § 27a citovaného zákona“. Použitý pojem „zásah“ determinuje záver o dopade na subjektívne práva prijímateľa (sťažovateľa) tak, ako ho má na mysli § 7 písm. e) SSP. Toto označenie totiž obsahovo vyjadruje jednostrannosť mocenského prejavu vôle formálne vyjadreného v individuálnom správnom akte, ktorý sám osebe (ak nadobudne právoplatnosť a vykonateľnosť) je spôsobilým exekučným titulom, a teda za ním stojí donucovacia štátna moc.

50. Citovaná dôvodová správa zrozumiteľne dokumentuje, že výzva adresovaná prijímateľovi podľa § 27a ods. 1 zákona č. 528/2008 Z. z. nie je zavŕšením procesu uplatňovania povinnosti prijímateľa vrátiť príspevku alebo jeho časť poskytnutú na predmet zákazky. Z pohľadu subjektívnej právnej pozície prijímateľa je totiž pasivita po doručení uvedenej výzvy prejavom nesúhlasu s právnym záverom riadiaceho orgánu o porušení pravidiel a postupov verejného obstarávania. Takto potom vzniká medzi riadiacim orgánom

a prijímateľom spor, ktorého riešenie spadá do pôsobnosti orgánu verejnej správy na úseku verejného obstarávania, ktorým je ÚVO. Len táto zložka štátneho mechanizmu je kompetentná autoritatívne posúdiť, či skutočne k porušeniu pravidiel a postupov verejného obstarávania došlo. Až využitie kompetencie ÚVO s pozitívnym záverom [§ 27a ods. 3 písm. a) a b) zákona č. 528/2008 Z. z.] zakladá vrchnostenské postavenie riadiaceho orgánu pri ukladaní povinnosti prijímateľovi vrátiť poskytnutý príspevok alebo jeho časť v zvýšenej sume podľa uvodzovacej vety § 27a ods. 3 zákona č. 528/2008 Z. z. (pozri aj bod 24 odôvodnenia napadnutého uznesenia najvyššieho súdu).

51. Z právnej úpravy obsiahnutej v zákone č. 528/2008 Z. z. je zrejmé, že vzťah riadiaceho orgánu a prijímateľa vykazuje primárne súkromnoprávne prvky (zmluva podľa § 15 zákona č. 528/2008 Z. z.; pozri napr. body 34, 39, 40 a 41 uznesenia najvyššieho súdu z 22. augusta 2017 v konaní sp. zn. 1 Sžfk 33/2017 v identickej skutkovej a právnej situácii). V právom identifikovaných skutkových situáciách sa však vzťah oboch uvedených subjektov transformuje do podoby verejnoprávnej, a to vzhľadom na pôvod poskytovaných prostriedkov (Európska únia) späť s nutnosťou chrániť finančné záujmy Európskej únie (§ 1 a § 26 zákona č. 528/2008 Z. z.). Aplikačnou komplikáciou § 27a zákona č. 528/2008 Z. z. 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 (ÚVO). Vrchnostenské postavenie riadiaceho orgánu preto nastúpi až vtedy, keď ÚVO v rámci realizácie vlastnej kompetencie (tiež) vrchnostensky rozhodne, že k porušeniu pravidiel a postupov verejného obstarávania skutočne došlo.

52. Popísaná konštrukcia právnej úpravy prináša pre právnu ochranu sťažovateľa jeden rozhodujúci poznatok – súdnej ochrany sa bude môcť dovolávať až proti vrchnostenskému záveru o porušení pravidiel a postupov verejného obstarávania (teda proti rozhodnutiu ÚVO), a následne aj proti vrchnostenskému záveru riadiaceho orgánu podľa § 27a ods. 3 zákona č. 528/2008 Z. z. 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.

53. Suma finančnej povinnosti, ktorá sťažovateľovi vznikne pri uplatnení právomoci riadiaceho orgánu podľa § 27a ods. 3 zákona č. 528/2008 Z. z. a ktorou sťažovateľ aj argumentuje proti právnym záverom najvyššieho súdu, nemá v tomto prípade rozhodujúci význam. Tak výzva podľa § 27a ods. 1 zákona č. 528/2008 Z. z., ako aj eventuálne neskoršie rozhodnutie riadiaceho orgánu podľa § 27a ods. 3 zákona č. 528/2008 Z. z. 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 č. 528/2008 Z. z. nemôže byť odlišná v porovnaní so správnou žalobou v prípade, ak by súdny prieskum výzvy podľa § 27a ods. 1 zákona č. 528/2008 Z. z. prichádzal do úvahy.

54. Sťažovateľova argumentácia, podľa ktorej *„na jednej strane nemá podľa názoru súdov povinnosť uhradiť finančnú opravu a to až do rozhodnutia v správnom konaní. Na strane druhej, ak túto finančnú opravu neuhradí, dôjde k právnemu následku v podobe navýšenia finančnej opravy na jej 1,5 násobok. Ak by Správa... a Žiadosť... nebola vydaná, potom by nemohlo dôjsť k navýšeniu finančnej opravy do 1,5 násobku. Naopak, ak vydané sú, potom môže dôjsť automaticky... k navýšeniu finančnej opravy do 1,5 násobku.“*, má síce *prima facie* svoju vnútornú logiku, odhliada však práve od spomenutej (bod 51) kombinácie súkromnoprávnych a verejnoprávnych prvkov v sústave právnych vzťahov realizovaných podľa zákona č. 528/2008 Z. z. Aj v súkromnom práve pri neplnení peňažného záväzku veriteľ najprv vyzve dlžníka na dobrovoľné uhradenie splatného dlhu (bez navýšenia) a dlžník má možnosť voľby: buď dlh dobrovoľne splní, lebo uznáva jeho právny základ, alebo právny základ spochybní, veriteľ podá žalobu a ak dlžník spor prehrá, musí platiť aj úrok z omeškania (navýšenie). To však neznamená, že výzva veriteľa na dobrovoľné splnenie dlhu je zásahom do subjektívno-právnej pozície dlžníka.

55. Ak teda v posudzovanej veci sťažovateľ spochybňuje základ peňažného nároku uplatneného proti nemu agentúrou, bude mať priestor pre prednesenie svojich námietok pri prieskume rozhodnutia riadiaceho orgánu podľa § 27a ods. 3 zákona č. 528/2008 Z. z.

V prípade, že jeho argumenty budú vyhodnotené ako dôvodné, nebude musieť zaplatiť ani cent. Ak ale jeho argumentácia nebude vecne relevantná, potom je to dôkazom, že prostriedky právnej ochrany proti správe a žiadosti boli po stránke vecnej márne, a teda sumy v nich požadované (bez navýšenia) zaplatiť mal.

56. Ústavný súd teda nesúhlasí s kritikou sťažovateľa používajúcou v prospech súdnej preskúmateľnosti správy a žiadosti argument o 1,5 násobku sumy podľa § 27a ods. 3 zákona č. 528/2008 Z. z.

57. 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 pre dovolávanie sa súdnej ochrany v neskorších štádiách tohto procesu, keď eventuálne dôjde k doručeniu administratívneho rozhodnutia ÚVO (podľa zákona o verejnom obstarávaní) a nadväzujúceho rozhodnutia riadiaceho orgánu (podľa § 27a ods. 3 zákona č. 528/2008 Z. z.).

58. Ústavný súd nepovažoval za potrebné osobitne sa vysporadúvať s druhou zásadnou námietkou sťažovateľa, ktorou poukazoval na rozpor v postoji agentúry k zákonnosti sporného verejného obstarávania pred podpisom kúpnej zmluvy a potom po vykonaní opakovanej administratívnej kontroly. Ide totiž o námietku, ktorá by bola relevantná len v prípade procesnej prípustnosti správnej žaloby sťažovateľa. Z hľadiska ústavno-právnej kritiky zamietnutia kasačnej sťažnosti proti procesnému odmietavému uzneseniu krajského súdu je preto táto námietka nedôvodná.

59. Sťažnosť je preto v časti namietajúcej porušenie základných práv sťažovateľa zaručených čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy, ako aj jeho práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru uznesením najvyššieho súdu z 28. februára 2018 v konaní sp. zn. 5 Sžfk 4/2018 zjavne neopodstatnená.

60. Vzhľadom na odmietnutie sťažnosti ako celku bolo už bez právneho významu zaoberať sa návrhom sťažovateľa na zrušenie napadnutých rozhodnutí krajského súdu a najvyššieho súdu, ako aj návrhom na priznanie nároku na náhradu trov právneho zastúpenia.

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

V Košiciach 7. augusta 2018