

Súd: Najvyšší správny súd SR  
Spisová značka: 10Sžfk/27/2020  
Identifikačné číslo spisu: 1017200865  
Dátum vydania rozhodnutia: 31. marca 2022  
Meno a priezvisko: JUDr. Jana Hatalová  
Funkcia: predsedníčka senátu  
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2022:1017200865.1

## UZNESENIE

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobkyne: I. Y. - Erika centrum, s miestom podnikania Kukučínova 2, 940 01 Nové Zámky, IČO: 34 264 299, právne zast. JUDr. Ema Zacharová, advokát s.r.o., so sídlom Forgáčova bašta 5676/7, 940 01 Nové Zámky, IČO: 47 237 023, proti žalovanému: Pôdohospodárska platobná agentúra, so sídlom Dobrovičova 12, Bratislava, za účasti ďalšieho účastníka konania: Úrad pre verejné obstarávanie, so sídlom Růžová dolina 10, 821 09 Bratislava, o správnej žalobe na preskúmanie zákonnosti opatrení - Protokolu o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní č. 13742-7000/2016-OK/6 zo dňa 20.10.2016, Zápisnice z prerokovania Protokolu o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní č. 13742-7000/2016-OK/6 zo dňa 30.11.2016, Správy o výsledku finančnej kontroly na mieste č. 130/17-24/2016 zo dňa 10.02.2017, správy o zistenej nezrovnalosti - N2174910091 zo dňa 30.03.2017 a žiadosti o vysporiadanie finančných vzťahov N2174910091/Z01 zo dňa 04.04.2017, o kasačnej sťažnosti žalobkyne proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 1S/121/2017, 1S/232/2017 a 1S/73/2018 zo dňa 31.05.2018 a o kasačnej sťažnosti žalobkyne proti opravnému uzneseniu Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 1S/121/2017, 1S/232/2017 a 1S/73/2018 zo dňa 16.01.2020, takto

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

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť žalobkyne proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 1S/121/2017, 1S/232/2017 a 1S/73/2018 zo dňa 31.05.2018 z a m i e t a.

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť žalobkyne proti opravnému uzneseniu Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 1S/121/2017, 1S/232/2017 a 1S/73/2018 zo dňa 16.01.2020 z a m i e t a.

Účastníkom konania nárok na náhradu trov kasačného konania n e p r i z n á v a.

### **O d ô v o d n e n i e**

I.

## Konanie pred prvostupňovým krajským súdom

1. Krajský súd v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) uznesením sp. zn. 1S/121/2017, 1S 232/2018 a 1S/73/2018 zo dňa 31.05.2018 podľa § 7 písm. b) v spojení s § 98 ods. 1 písm. g) Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“) odmietol žalobu žalobkyne, ktorou sa domáhala preskúmania zákonnosti rozhodnutí žalovaného, t. j. protokolu o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní č. 13742/7000/2016/OK/6 zo dňa 20.10.2016 (ďalej aj len ako „Protokol“), zápisnice z prerokovania Protokolu zo dňa 30.11.2016, správy o výsledku finančnej kontroly na mieste č. 130/17-24/2016 zo dňa 10.02.2017 (ďalej aj len ako „Správa o výsledku finančnej kontroly na mieste“), správy o zistenej nezrovnalosti - N2174910091 zo dňa 30.03.2017 (ďalej aj len ako „Správa o zistenej nezrovnalosti“) a žiadosti o vysporiadanie finančných vzťahov N2174910091/Z01 zo dňa 04.04.2017 (ďalej aj len ako „Žiadosť o vysporiadanie finančných vzťahov“).

2. Úrad pre verejné obstarávanie vykonal u žalobkyne kontrolu postupu podľa § 7 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“) v čase od 09.08.2016 do 20.10.2016, na základe čoho bol vypracovaný Protokol. Z Protokolu vyplýva, že žalobkyňa postupovala v rozpore s § 9 ods. 4 zákona o verejnom obstarávaní, a to princípom nediskriminácie uchádzačov alebo záujemcov, efektívnosti a hospodárnosti, keď neprimerane skrátila lehotu na prijímanie žiadostí o súťažné podklady vo vzťahu k lehote na predkladanie ponúk, ako aj v rozpore s princípom rovnakého zaobchádzania a nediskriminácie, keď za účelom splnenia podmienky účasti podľa § 99 ods. 1 písm. b) v nadväznosti na § 28 ods. 1 písm. g) zákona o verejnom obstarávaní požadovala predložiť „osvedčenie o vykonaní odbornej skúšky pre činnosť stavbyvedúceho so zameraním na pozemné stavby a inžinierske stavby, vydané Slovenskou komorou stavebných inžinierov“, a teda doklad vydaný podľa slovenského právneho predpisu bez možnosti predloženia ekvivalentu. Žalobkyňa postupovala v rozpore s § 99 ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní, keď neoprávnene aplikovala § 36 zákona o verejnom obstarávaní, keď požadovala zábezpeku vo výške 8.000,- eur pri zadávaní zákazky postupom zadávania podprahovej zákazky, čím súčasne postupovala v rozpore s § 9 ods. 4 zákona o verejnom obstarávaní, a to konkrétne s princípom nediskriminácie záujemcov alebo uchádzačov. Žalobkyňa žiadala od uchádzačov predloženie potvrdenia o poistení zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone povolenia alebo účinnú zmluvu o poistení s poistnou sumou vo výške 50.000,- eur, na účel preukázania splnenia požiadaviek na predmet zákazky. Žalobkyňa ďalej postupoval v rozpore s § 101 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní, nakoľko na základe žiadosti nepredložila úradu kompletnú dokumentáciu, čím súčasne postupovala aj v rozpore s § 9 ods. 4 zákona o verejnom obstarávaní, a to princípom transparentnosti vo väzbe na nepreskúmateľnosť úkonov kontrolovaného pri uplatnení postupu podľa § 99 ods. 5 a § 99 ods. 1 písm. d) vo väzbe na § 34 ods. 13 zákona o verejnom obstarávaní. Dňa 30.11.2016 sa uskutočnilo prerokovanie protokolu, z ktorého bola vyhotovená Zápisnica o prerokovaní protokolu o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní č. 13742-7000/2016-OK/11 zo dňa 30.11.2016 (ďalej aj len ako „Zápisnica“) a táto bola odovzdaná žalobkyňi.

3. Žalovaný vykonal u žalobkyne finančnú kontrolu na mieste č. 130/17-24/2016, zameranú na dodržiavanie záväzkov vyplývajúcich zo Zmluvy o poskytnutí NFP č. ZV02097 zo dňa 20.01.2015 (ďalej aj len ako „Zmluva o poskytnutí NFP“). Finančnou kontrolou bol overený projekt 32AZV1402097/Modernizácia objektu na nízkokapacitné ubytovacie zariadenie. Výsledky kontroly vykonanej Úradom pre verejné obstarávanie boli použité ako podklad pre vypracovanú Správu č. 130/17-24/2016 zo dňa 10.02.2017, v ktorej kontrolná skupina konštatovala, že konečný prijímateľ postupoval v rozpore s čl. VIII ods. 1 Zmluvy o poskytnutí NFP, pričom porušenie týchto ustanovení Zmluvy o poskytnutí NFP sa považuje za porušenie zmluvy podstatným spôsobom. Vzhľadom na uvedené považovala kontrolná skupina výdavky na projekt 32AZV1402097/Modernizácia objektu na nízkokapacitné ubytovacie zariadenie v celkovej sume 178.996,62 eur za neoprávnené a odporučila žalobkyňi, aby po vyzvaní vrátila nenávratný finančný príspevok.

4. Žalovaný listom označeným ako „Zaslanie Správy o zistenej nezrovnalosti a žiadosti o vysporiadanie finančných vzťahov“ zo dňa 04.04.2017 oznámil žalobkyňi vznik nezrovnalostí.

Prílohou tohto listu bola správa o zistenej nezrovnalosti č. N2174910091 zo dňa 30.03.2017 a žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov č. N2174910091/Z01 zo dňa 04.04.2017. Žalobkyňa bola upozornená, že ak predmetnú nezrovnalosť neuhradí, platobná agentúra začne správne konanie.

5. Žalobkyňa v správnej žalobe uviedla, že rozhodnutiami, resp. opatreniami (citovanými v bode 1 rozhodnutia) bola ukrátená na svojich právom chránených záujmoch. Žalobkyňa poprela dôvody uvedené v Správe o zistenej nezrovnalosti č. N2174910091 zo dňa 30.03.2017, namietala, že tieto neboli získané zákonným spôsobom, boli zistené po uplynutí premlčacej lehoty na ich zistenie a nemajú oporu ani v skutkových zisteniach, z ktorých vychádzajú. Žalobkyňa mala za to, že premlčacia lehota na vykonanie kontroly Úradom pre verejné obstarávanie začala plynúť dňa 14.02.2013, t. j. deň po zverejnení vo Vestníku verejného obstarávania č. 31/2013 zo dňa 13.02.2013 a skončila dňa 14.02.2016. Žalobkyňa preto namietala, že Úrad pre verejné obstarávanie vykonal kontrolu po tom, ako jeho právo vykonať kontrolu bolo premlčané a preto získaný Protokol z tejto kontroly nemôže byť podkladom pre ďalšie úkony žalovaného. Žalobkyňa ďalej namietal formu týchto listín a uviedla, že žalovaný neuviedol svoje IČO ako povinnú náležitosť podľa § 21 ods. 9 písm. b) zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o rozpočtových pravidlách“) a tieto listiny neboli vydané na hlavičkovom papieri s označením Európsky poľnohospodársky fond pre rozvoj vidieka. Žalobkyňa tvrdila, že nebola poučená o možnosti podať akýkoľvek opravný prostriedok proti Protokolu, prípadne proti Zápisnici. Následne jej bol len doručený Návrh správy žalovaného, ku ktorému podala stanovisko dňa 20.01.2017, doplnené dňa 27.01.2015. V tomto stanovisku namietala, že nebolo vyhovené jej žiadosti o preukázanie písomného poverenia na vykonanie finančnej kontroly na mieste. Lehotu na podanie námietok proti návrhu správy označila za neprimeranú a uviedla, že v tom čase bola na služobnej ceste v Belgicku. Žalobkyňa ďalej namietala tvrdenie o neoprávnenosti výdavkov z faktúry č. 20150056 zo dňa 20.04.2015 (na horské bicykle, zjazdové lyže, detské sánky, snowboard) a uviedla, že tieto výdavky boli súčasťou projektu, ktorý prešiel schvaľovacím procesom žalovaného. Taktiež namietala, že by postupovala v rozpore s čl. VIII. ods. 1 Zmluvy o poskytnutí NFP. Žalobkyňa nesúhlasila s tým, že Protokol vyhotovený Úradom pre verejné obstarávanie bol podkladom pre návrh správy žalovaného a uviedla, že Úrad pre verejné obstarávanie jej neuložil žiadne opatrenia, pričom mala za to, že sa stotožnil s jej vyjadrením zo dňa 02.11.2016, v ktorom uviedla, že nesúhlasí s kontrolovanými zisteniami. Žalobkyňa zároveň poukázala na to, že vzhľadom na iný účel každej kontroly, nie je možné závery jednej kontroly použiť pre druhú.

6. Žalobkyňa v správnej žalobe ďalej uviedla, že zistenia uvedené v Protokole vychádzajú z nesprávneho právneho posúdenia veci a Protokol sa vyznačuje nedôvodnými imaginárnymi vyjadreniami. Protokol podľa žalobkyne používa nekonzistentný a ústavne nekonformný výklad zákona o verejnom obstarávaní a obmedzuje jej práva. Žalobkyňa ďalej namietala, že uložená sankcia spôsobuje porušenie výšky navrhovanej korekcie a teda nie je v súlade s Metodickým pokynom k určovaniu vrátenia poskytovaného príspevku alebo jeho časti pri porušení pravidiel a postupov verejného obstarávania, vydaným Centrálnym koordinačným orgánom.

7. Žalovaný vo vyjadrení ku správnej žalobe poukázal na to, že správa o zistenej nezrovnalosti č. N217491 zo dňa 30.03.2017 a žiadosť o vysporiadanie finančných vzťahov č. N217491/Z01 zo dňa 04.04.2017 nemajú povahu rozhodnutia, ktorým by boli dotknuté alebo ohrozené práva žalobkyne, ich vystavením a predložením nedošlo k uloženiu sankčnej povinnosti pre žalobkyňu a v oboch prípadoch ide o predbežné a procesné opatrenia žalovaného. Žalovaný uviedol, že Správa o zistenej nezrovnalosti neviaže žalobkyňu k vráteniu finančných prostriedkov, obsahuje len kľúčové a dôležité informácie pre monitorovanie vývoja nezrovnalosti. Je výstupom z monitorovacieho systému v zmysle § 31 zákona č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva (ďalej len „zákon o pomoci a podpore“) a v tejto správe nie je uvedená náležitosť rozhodnutia správneho orgánu, a to vynútiteľný vykonateľný výrok o povinnosti vrátiť finančné prostriedky. Žiadosť o vysporiadanie finančných vzťahov predstavuje výzvu na dobrovoľnú úhradu na základe zistenej nezrovnalosti odbornou kontrolou. Žalovaný uviedol, že jeho konečným rozhodnutím je až rozhodnutie podľa § 42 zákona o pomoci a podpore. Ak platobná agentúra zistí nespĺnenie povinnosti prijímateľa vrátiť podporu alebo jej časť a nedôjde k vzájomnému započítaniu pohľadávok z podpory alebo jej časti,

vyzve prijímateľa na vrátenie podpory alebo jej časti. V tomto prípade prijímateľ vráti prostriedky Európskej únie na osobitný účet platobnej agentúry a prostriedky štátneho rozpočtu vráti podľa osobitného predpisu (podľa § 31 ods. 9 zákona o rozpočtových pravidlách). Žalovaný napokon uviedol, že 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 a výsledné materiály z vykonanej kontroly a postup pri ich vypracovaní nepodliehajú súdnemu prieskumu v rámci správneho súdnictva, keďže nie sú rozhodnutím správneho orgánu v zmysle Správneho súdneho poriadku. Kontrola postupu zadávania zákazky pri poskytovaní finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu Slovenskej republiky a fondov Európskej únie predstavuje jednu zo zákonných dohľadových kompetencií žalovaného a Úradu pre verejné obstarávanie.

8. Úrad pre verejné obstarávanie vo vyjadrení ku správnej žalobe uviedol, že Protokol a Zápisnica, ako aj postup, ktorý ich predchádzal sú zákonné, úrad riadne zistil skutkový stav a vec správne posúdil. Úrad pre verejné obstarávanie poukázal na konštantnú judikatúru Krajského súdu v Bratislave (napr. sp. zn. 5S/56/2017, 1S/287/2015, 1S/236/2016 a 6S/201/2015), kde súd odmietol správnu žalobu na preskúmanie zákonnosti Protokolu a Zápisnice z dôvodu, že Protokol je predovšetkým zhrnutím kontrolných zistení, ktoré viedli žalovaného k záveru o porušení zákona v postupe verejného obstarávateľa, pričom pre žalobkyňu z neho bezprostredne nevyplývajú žiadne konkrétne práva a povinnosti. Protokol a Zápisnica sa priamo nedotýkajú práv a právom chránených záujmov žalobkyne, nemôžu mať za následok ujmu na jeho subjektívnych právach, a preto súdnemu prieskumu v správnom súdnictve nepodliehajú. Podľa Správneho súdneho poriadku je neprípustnosť súdneho preskúmania žalobou napadnutého opatrenia správneho orgánu dôvodom pre odmietnutie žaloby. Úrad pre verejné obstarávanie ďalej uviedol, že Protokol a Zápisnica v zásade nie sú rozhodnutiami vydanými v správnom konaní, ale sú v prvom rade správami, či záznamami o tom, že bola vykonaná kontrola a aké boli jej zistenia. Nevzťahuje sa na ne preto požiadavka formálnych náležitostí rozhodnutia podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok), resp. podľa osobitného predpisu, ale tieto ich náležitosti sú upravené osobitne [napr. uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej aj len ako „NSSR“) sp. zn. 5Sžf/31/2011 zo dňa 25.08.2011]. Úrad pre verejné obstarávanie ďalej poukázal na § 153 zákona o verejnom obstarávaní a uviedol, že toto ustanovenie vylučuje čo i len subsidiárne uplatnenie všeobecného predpisu o správnom konaní na výkon kontroly postupu zadávania zákaziek podľa § 146 až § 146c zákona o verejnom obstarávaní. Z § 153 zákona o verejnom obstarávaní vyplýva, že Protokol a Zápisnica nemusia obsahovať poučenie o možnosti podať opravný prostriedok. K argumentu, že právo vykonať kontrolu bolo premlčané vo všeobecnej premlčacej lehote a úrad neprijal žiadne rozhodnutie, Úrad pre verejné obstarávanie uviedol, že právo vykonať kontrolu postupu zadávania zákaziek nepodlieha premlčaniu a je možné ho vykonať päť rokov od uplynutia lehoty viazanosti ponúk. Premlčuje sa len právo začať konanie o uložení pokuty, nie právo vykonať kontrolu. Úrad pre verejné obstarávanie má preto za to, že postupoval zákonne, riadne zistil skutkový stav, vec správne právne posúdil, na základe čoho všetky úkony, ktoré uskutočnil pri výkone kontroly boli uskutočnené v súlade so zákonom o verejnom obstarávaní.

9. Krajský súd skúmal, či je v danom prípade daná právomoc krajského súdu na konanie a rozhodovanie vo veci, pričom dospel k záveru, že žalobu je potrebné odmietnuť pre jej neprípustnosť, nakoľko smeruje proti aktu orgánu verejnej správy v administratívnom konaní, ktorý nemohol mať za následok ujmu na subjektívnych právach žalobkyne. Krajský súd konštatoval, že:

- v správnom súdnictve je právo na prístup k súdnemu preskúmaniu právoplatného rozhodnutia orgánu verejnej správy na základe správnej žaloby determinované princípom generálnej klauzuly s negatívnou enumeráciou, z ktorého vyplýva, že súdy v zásade preskúmavajú všetky rozhodnutia alebo opatrenia orgánov verejnej správy, ktorými sa zakladajú, menia alebo zrušujú oprávnenia a povinnosti fyzických alebo právnických osôb, alebo ktorými môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté, okrem tých, ktoré zákon výslovne z prieskumu vylučuje (§ 7 SSP). Nie je pritom rozhodujúce, ako je napadnuté rozhodnutie alebo oparenie formálne označené, ani to, čo pri jeho vydávaní procesne postupoval správny orgán podľa

správneho poriadku alebo podľa iného právneho predpisu. Pri posudzovaní prípustnosti súdneho preskúmania rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy je správny súd povinný posúdiť, či sa žalobou napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie nedotýka základných práv alebo slobôd účastníka konania, ktoré mu zaručuje Ústava Slovenskej republiky alebo príslušná medzinárodná zmluva o ľudských právach a základných slobodách. V takých prípadoch totiž vylúčenie súdneho preskúmania rozhodnutia orgánu verejnej správy nemožno uplatniť. Krajský súd však konštatoval, že o takýto prípad v prejednávanej veci nejde,

- administratívnu kontrolu postupu zadávania podlimitnej zákazky po uzavretí zmluvy na uskutočnenie stavebných prác a ani finančnú kontrolu na mieste zameranú na dodržiavanie záväzkov vyplývajúcich zo Zmluvy o poskytnutí NFP, nemožno považovať za rozhodovací proces vo verejnej správe a výsledné materiály z vykonaných kontrol za rozhodnutia vydané v takomto konaní, keďže kontrolou sa len zisťuje súlad postupu kontrolovaného s ustanoveniami zákona o verejnom obstarávaní, resp. so Zmluvou o poskytnutí NFP,

- výsledné materiály z vykonanej kontroly a postup pri ich vypracovaní nepodliehajú súdnemu prieskumu v rámci úpravy správneho súdnictva, keďže nie sú rozhodnutím správneho orgánu v zmysle Správneho súdneho poriadku. Kontrola postupu zadávania zákazky predstavuje jednu z dohľadových kompetencií žalovaného. Protokol a Zápisnicu je možné považovať len za akýsi výstup z kontroly, ktorý sa nemohol nijako dotknúť právneho postavenia žalobkyne a spôsobiť jej ujmu na právach. Preto súdnemu prieskumu v správnom súdnictve nepodliehajú a ich preskúmanie je preto neprípustné. Protokolu absentuje právne vynútiteľný výrok a je len písomnosťou s informatívnym charakterom. Skutočnosť, že došlo k porušeniu ustanovení zákona o verejnom obstarávaní a jeho popisu, samo o sebe ešte nezakladá povinnosť u žalobcu napr. vrátiť finančné prostriedky. Toto štádium môže nasledovať až postupom správneho orgánu v zmysle § 27a ods. 4 zákona o pomoci a podpore, v zmysle ktorého je správne orgánu daná možnosť a nie povinnosť vyzvať prijímateľa na vrátenie poskytnutého príspevku alebo jeho časti na predmet zákazky. Z obsahu administratívneho spisu je okrem iného nesporné, že ku dňu podania žaloby nedošlo k vydaniu právoplatného rozhodnutia o vrátení finančných prostriedkov. Napadnuté rozhodnutie teda nie je konečným rozhodnutím orgánu verejnej správy o právach a povinnostiach žalobkyne v súvislosti so zisteným porušením pravidiel a postupov verejného obstarávania. Krajský súd sa preto nezaoberal námietkami žalobkyne o nezákonnosti kontrolných zistení uvedených v Protokole, pretože tieto je možné preskúmať až v prípadných neskorších štádiách procesu vyvodzovania dôsledkov zo zistených porušení zákona v postupe verejného obstarávateľa, ak boli, resp. budú na základe záveru z vykonanej kontroly vydané rozhodnutia s priamym dopadom na právne postavenie žalobcu.

- kontrolu spätného overovania výdavkov po uzavretí Zmluvy o poskytnutí NFP 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 a súlad oprávnenosti použitia výdavkov so Zmluvou o poskytnutí NFP,

- žalovaný vystupuje v zmysle Zmluvy o poskytnutí NFP v postavení poskytovateľa nenávratného finančného príspevku zastupujúceho v rámci zverených právomocí riadiaci orgán. Právny vzťah medzi žalobcom a žalovaným sa teda spravuje Zmluvou o poskytnutí NFP, zmluvné strany majú rovnaké postavenie, nemožno považovať úkony jednej zo zmluvných strán pri uplatňovaní zmluvných oprávnení voči druhej zmluvnej strane za rozhodnutia, resp. opatrenia orgánu verejnej správy, ktoré by mal správny súd právomoc preskúmať na základe žaloby tej zmluvnej strany, ktorej sú určené. Okrem Zmluvy o poskytnutí NFP, práva a povinnosti poskytovateľa aj prijímateľa NFP upravuje zákon o pomoci a podpore, ktorý okrem iného určuje postup riadiaceho orgánu pri porušení pravidiel a postupov verejného obstarávania zo strany prijímateľa príspevku. Žalovaný na základe delegácie právomoci riadiaceho orgánu, ktorému je aj zodpovedný a na ktorého sa vzťahujú aj práva a povinnosti riadiaceho orgánu ustanovené týmto zákonom v rozsahu určenom v splnomocnení, vo vzťahu k žalobcovi vystupuje ako riadiaci orgán pri uplatňovaní právomocí zverených týmto zákonom. Žalovaný v prípade zistenia porušení pravidiel a postupov verejného obstarávania vystupuje vo vzťahu k prijímateľovi príspevku v pozícii orgánu verejnej správy, je voči nemu vo vrchnostenskom postavení a na základe zákona je oprávnený rozhodovať o jeho právach a povinnostiach. Ustanovenie § 27a ods. 4 zákona o pomoci a podpore rieši situáciu, keď riadiaci orgán zistí z Protokolu, že prijímateľ porušil zákonom stanovené pravidlá a postupy verejného obstarávania, pričom toto porušenie malo alebo mohlo mať vplyv na výsledok verejného obstarávania. V tejto

situácii riadiaci orgán môže uskutočniť ďalšiu kontrolu a vyzvať prijímateľa na vrátenie poskytnutého príspevku alebo jeho časti na predmet zákazky. Ak tak urobí, je na prijímateľovi, či žiadosť (výzvu) rešpektuje a príspevok vráti v rozsahu uplatnenej korekcie. V tomto štádiu riešenia finančnej nezrovnalosti sa na postup riadiaceho orgánu nevzťahuje správny poriadok a preto výzva na vrátenie poskytnutého príspevku alebo jeho časti nemusí mať formu a náležitosti rozhodnutia podľa § 47 správneho poriadku. Až v prípade, že prijímateľ výzve nevyhoví, pretože sa domnieva, že pri postupe zadávania zákazky zákon neporušil, vydá riadiaci orgán v konaní podľa správneho poriadku rozhodnutie, ktorým zaviazá prijímateľa vrátiť 1,5 násobok sumy uvedenej vo výzve, najviac 100 % poskytnutého príspevku alebo jeho časti na predmet zákazky,

- Správu o zistenej nezrovnalosti ako aj Žiadosť o vysporiadanie finančných vzťahov je podľa ich obsahu nutné považovať za postup podľa § 27a ods. 4 zákona o pomoci a podpore, ako výzvu na dobrovoľné vrátenie časti poskytnutého príspevku. Ide o opatrenie orgánu verejnej správy, ktoré samo o sebe nemá za následok založenie, zmenu, zrušenie alebo deklaráciu práv, právom chránených záujmov alebo povinností žalobkyne a ani sa ich priamo nedotýka. Ide o opatrenia predbežnej povahy, ktoré nemôžu mať za následok ujmu na subjektívnych právach žalobkyne, pretože právne postavenie žalobkyne sa v ich dôsledku nemení. Nejde o konečné autoritatívne rozhodnutia správneho orgánu o právach a povinnostiach žalobcu v súvislosti so zisteným porušením pravidiel a postupov verejného obstarávania a vysporiadaním finančných vzťahov, preto ich súdne preskúmanie na základe podanej správnej žaloby je neprístupné,

- až vydaním rozhodnutia podľa § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore dôjde k autoritatívnemu zásahu do právnej sféry žalobkyne, t. j. k uloženiu povinnosti, ktorú žalobkyňa doposiaľ nemá. Proti rozhodnutiu o povinnosti vrátiť príspevok môže žalobkyňa podať opravný prostriedok a podrobiť súdnemu preskúmaniu správnym súdom na základe správnej žaloby. Až potom bude v kompetencii správneho súdu posúdiť, či žalobkyňa porušila povinnosti vyplývajúce zo zákona o verejnom obstarávaní, či mohlo mať takéto porušenie vplyv na výsledok verejného obstarávania, či uloženiu povinnosti vrátiť 1,5 násobok sumy uvedenej vo výzve na dobrovoľné plnenie nebráni iná skutočnosť ako napríklad predchádzajúce schválenie postupu verejného obstarávania riadiacim orgánom v štádiu pred uzavretím zmluvy s víťazným uchádzačom.

- pri svojom rozhodnutí krajský súd vychádzal aj z uznesenia NSSR sp. zn. 4Sžf/56/2015 zo dňa 08.06.2016, v ktorom za podobných skutkových i právnych okolností považoval NSSR správu o zistenej nezrovnalosti za rozhodnutie, ktoré má predbežnú povahu vzhľadom na postup upravený v § 27a zákona o pomoci a podpore. NSSR zároveň konštatoval, že nakoľko správa o zistenej nezrovnalosti bola vydaná podľa druhej časti zákona o pomoci a podpore, nemožno ju v zmysle § 14 ods. 18 zákona preskúmať správnym súdom, pretože sama o sebe nepredstavuje zásah do práva a právom chráneného záujmu kontrolovaného subjektu,

- neboli naplnené všetky podmienky na preskúmanie napadnutých rozhodnutí v rámci správneho súdnictva, nakoľko žaloba smeruje proti aktu orgánu verejnej správy vydanom v správnom konaní, ktorý nemohol mať za následok ujmu na subjektívnych právach žalobkyne

## II.

### Kasačná sťažnosť a vyjadrenia

10. Proti uzneseniu krajského súdu podala žalobkyňa (ďalej ako „sťažovateľka“) včas podľa § 440 ods. 1 písm. f), g) a j) SSP kasačnú sťažnosť, ktorú dôvodila tým, že krajský súd pri rozhodovaní porušil zákon tým, že nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces, rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci a jej podanie bolo nezákonne odmietnuté. Sťažovateľka žiadala, aby kasačný súd zrušil uznesenie Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 1S/121/2017, 1S/232/2017, 1S/73/2018 zo dňa 31.05.2018 v celom rozsahu a vec vrátil krajskému súdu na ďalšie konanie.

11. Sťažovateľka v rámci kasačnej sťažnosti namietala označenie účastníkov konania v uznesení krajského súdu, kde ako žalovaný 1/ bol označený Úrad pre verejné obstarávanie a žalovaný 2/ Pôdohospodárska platobná agentúra, pričom v konaní bol žalovaným Pôdohospodárska platobná

agentúra a konanie bolo za účasti Úradu pre verejné obstarávanie. Sťažovateľka ďalej namietala, že jej nebolo doručené žiadne vyjadrenie Úradu pre verejné obstarávanie zo dňa 05.10.2017, nikdy nemala možnosť sa s ním oboznámiť a ani naň reagovať, čím bolo porušené jej právo na spravodlivý proces. Taktiež namietala, že súd sa nevysporiadal s jej vyjadreniu zo dňa 30.08.2017, keď toto vo svojom rozhodnutí ani nespomenul. Podľa záväznej judikatúry sa súd v rozhodnutí, ktorým konanie končí musí vysporiadať s argumentmi účastníkov, účastník konania sa má dozvedieť o dôvodoch prijatia či odmietnutia svojho argumentu a pokiaľ súd určitý argument uplatnený stranou úplne ignoruje, potom z jeho rozhodnutia nie je možné zistiť, či tento argument opomenul alebo či ho považoval za irelevantný. Krajský súd mal takýmto postupom porušiť právo sťažovateľky na riadne odôvodnenie rozhodnutia a tým právo na spravodlivý proces. Sťažovateľka v kasačnej sťažnosti opakovala svoje tvrdenia uvedené vo vyjadrení zo dňa 30.08.2017 a uviedla, že z týchto vyjadrení vyplýva, že krajský súd nesprávne vec právne posúdil, keď prišiel k záveru, že žalobu je potrebné odmietnuť pre jej neprípustnosť, nakoľko smeruje proti aktu orgánu verejnej správy v administratívnom konaní, ktorý nemohol mať za následok ujmu na subjektívnych právach sťažovateľky.

12. Sťažovateľka uviedla, že na základe nesprávnych záverov protokolu bola vykonaná finančná kontrola, ktorá v konečnom dôsledku viedla až k žiadosti o vysporiadanie finančných vzťahov a nezákonnej požiadavke Pôdohospodárskej platobnej agentúry na vrátenie poskytnutých finančných prostriedkov, preto jej práva a právom chránené záujmy a povinnosti boli Protokolom ako aj následnými opatreniami dotknuté.

13. Sťažovateľka ďalej namietala, že rozsudok NSSR sp. zn. 5Sžf/26/2012 zo dňa 29.11.2012 vychádzal z vtedy platného Občianskeho súdneho poriadku. Od 01.07.2016 je v platnosti Správny súdny poriadok, ktorý v § 177 pripúšťa žalobu proti opatreniu orgánu verejnej správy, pričom podľa § 3 ods. 1 písm. c) SSP opatrením orgánu verejnej správy je akt, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy a povinnosti fyzickej osoby alebo právnickej osoby dotknuté. Právna úprava podľa Správneho súdneho poriadku teda umožňuje v širšej miere podávanie správnych žalôb, než tomu bolo za Občianskeho súdneho poriadku.

14. Sťažovateľka ďalej uviedla, že nesúhlasí s názorom krajského súdu, že Správa o zistení nezrovnalostí a Žiadosť o vysporiadanie finančných vzťahov sú len opatreniami predbežnej povahy, ktoré nemôžu mať za následok ujmu na jej subjektívnych právach, pretože právne postavenie sa v ich dôsledku nemení. Uviedla, že jej žaloba nesmerovala proti rozhodnutiu ale proti opatreniu, na základe ktorého ju žalovaný vyzýva na zaplatenie sumy 89.498,31 eur s lehotou splatnosti 05.06.2017, z dôvodov uvedených v správe o zistení nezrovnalosti, ktoré popiera a ktoré neboli získané zákonným spôsobom, boli získané po uplynutí premlčacej lehoty na ich zistenie a nemajú oporu ani v skutkových zisteniach, z ktorých vychádzajú.

15. Sťažovateľka napokon uviedla, že žalovaný rozhodnutím č. 600/355/17-Rpr zo dňa 04.09.2017 prerušil správne konanie začaté dňa 21.08.2017 vo veci vrátenia neoprávnenej platby s odôvodnením, že v tomto konaní sa rieši predbežná otázka, teda samotný žalovaný uznal opodstatnenosť súdneho konania na základe správnej žaloby.

16. Úrad pre verejné obstarávanie vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti uviedol, že sa nestotožňuje s právnym názorom sťažovateľky a napadnuté uznesenie považuje za správne a riadne odôvodnené. Súhlasil s právnym posúdením krajského súdu a poukázal na povahu Protokolu, ktorý nepredstavuje individuálny správny akt, t. j. nie je rozhodnutím, ktoré by zakladalo, menilo, prípadne rušilo práva a právom chránené oprávnenia sťažovateľky. V prípade Protokolu ako takého a Zápisnice, ide len o opatrenie predbežnej povahy, ktoré samo o sebe nemôže predstavovať zásah do subjektívnych práv sťažovateľky a je len jedným z podkladov, na základe ktorých je ďalší účastník oprávnený iniciovať správne konanie vo veci uloženia pokuty za porušenie zákona o verejnom obstarávaní. Úrad pre verejné obstarávanie uviedol, že podľa jeho názoru nie je ničím podložený ani jeden dôvod podania kasačnej sťažnosti tak, ako to v nej sťažovateľka uvádza a rovnako sa domnieva, že boli naplnené všetky zákonom stanovené podmienky pre odmietnutie žaloby. Opätovne uviedol, že Protokol je predovšetkým zhrnutím kontrolných zistení, ktoré viedli k záveru o porušení zákona v postupe

sťažovateľky, pričom pre sťažovateľku z neho bezprostredne nevyplývajú žiadne konkrétne práva a povinnosti, preto súdnemu prieskumu nepodlieha. Úrad pre verejné obstarávanie poukázal na súdnu prax (napr. uznesenie NSSR sp. zn. 6Sžfk/21/2017 zo dňa 23.11.2017 a rozsudok NSSR sp. zn. 4Sžfk/30/2017 zo dňa 10.04.2018) a trval na tom, že Protokolom a Zápisnicou musí dôjsť k ukráteniu na subjektívnych právach sťažovateľa, čo sťažovateľka nepreukázala, tým pádom nespĺňa formálnu definíciu podľa § 178 ods. 1 SSP. Aj keby súd pripustil preskúmanie Protokolu a Zápisnice, sťažovateľka nespĺňa podmienku žalobnej legitímácie, ktorá je procesnou podmienkou, ktorej nedostatok nie je odstrániteľný. Úrad pre verejné obstarávanie poukázal na to, že Protokol slúži len ako nástroj na oficiálne úradné zaznamenanie zistených porušení zákona, pričom nepodlieha povinnému zverejňovaniu a je doručovaný len kontrolovanému, prípadne riadiacemu orgánu, ak bola kontrola vykonaná na jeho žiadosť. Samotným vydaním Protokolu, ktorý je následne prerokovaný Zápisnicou nedochádza k zásahu do právnej sféry sťažovateľky, na čom sa ustálili aj jednotlivé senáty krajského súdu, keď ustálená rozhodovacia prax spočíva v zastavovaní konaní v čase účinnosti Občianskeho súdneho poriadku, resp. v odmietaní žalôb od účinnosti Správneho súdneho poriadku (napr. uznesenie Krajského súdu Bratislava sp. zn. 1S/236/2016 zo dňa 15.06.2017, sp. zn. 6S/237/2016 zo dňa 07.09.2017, sp. zn. 5S/56/2017 zo dňa 12.09.2017). Úrad pre verejné obstarávanie poukázal aj na rozhodovaciu prax kasačného súdu (napr. uznesenie NSSR 6Sžfk/15/2015 zo dňa 25.04.2018, uznesenie NSSR sp. zn. 4Sžfk/42/2017 zo dňa 03.07.2018 a uznesenie NSSR sp. zn. 10Sžo/78/2016 zo dňa 25.10.2017). Krajský súd preto žalobu správne odmietol z dôvodu, že smeruje proti správnym aktom, ktoré nie sú rozhodnutím podľa § 7 písm. e) SSP a ani opatrením podľa § 3 ods. 1 písm. c) SSP a zároveň tieto akty nie sú spôsobilé zasiahnuť do práv a povinností žalobcu. Úrad pre verejné obstarávanie konštatoval, že aj po nadobudnutí účinnosti Správneho súdneho poriadku naďalej platí, že v systéme správneho súdnictva vychádza právna úprava prístupu k súdnemu preskúmaniu právoplatného rozhodnutia orgánu verejnej správy na základe žaloby z princípu generálnej klauzuly. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd (čl. 46 ods. 2 veta druhá Ústavy SR). Úrad pre verejné obstarávanie poukázal na to, že Občiansky súdny poriadok upravuje právomoc správneho súdu vymedzením rozhodnutí správnych orgánov vylúčených zo súdneho preskúmania podobne ako Správny súdny poriadok, aj keď právna úprava správnych aktov, ktorých súdny prieskum sa nepripúšťa, je v Správnom súdnom poriadku stanovená podrobnejšie. Oba procesné predpisy však nepripúšťajú súdne preskúmanie rozhodnutí alebo opatrení orgánov verejnej správy predbežnej povahy, ak nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania. Rozhodujúcim kritériom pre posúdenie prípustnosti súdneho preskúmania rozhodnutí orgánov verejnej správy je teda vždy ich spôsobilosť zasiahnuť do práv, slobôd alebo záujmov subjektov, ktorým sú určené. Z daného dôvodu je možné aplikovať rozhodnutia NSSR za platnosti a účinnosti Občianskeho súdneho poriadku aj na predmetnú vec. Úrad pre verejné obstarávanie preto v zmysle uvedeného navrhol, aby kasačný súd kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú podľa § 461 SSP zamietol a sťažovateľke nepriznal náhradu trov konania.

17. Žalovaný sa taktiež vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti nestotožnil s námietkami sťažovateľky a kasačnú sťažnosť označil za nedôvodnú. Uviedol, že vykonaný postup žalovaného vyplýva zo zákona a súd nemôže zakázať resp. zrušiť vykonávanie zákonného oprávnenia žalovaného. Správa o zistenej nezrovnalosti nemá povahu rozhodnutia, ktorým by boli dotknuté alebo ohrozené práva sťažovateľky a táto správa neviaže prijímateľa k vráteniu finančných prostriedkov, obsahuje len kľúčové a dôležité informácie pre monitorovanie vývoja nezrovnalosti. Je výstupom z monitorovacieho systému v zmysle § 31 zákona o pomoci a podpore. V tejto správe nie je uvedená náležitosť rozhodnutia správneho orgánu, a to vynútitel'ný výrok o povinnosti vrátiť finančné prostriedky. Žiadosť o vysporiadanie finančných vzťahov je výzvou na dobrovoľnú úhradu na základe zistenia nezrovnalosti odbornou kontrolou. Žalovaný má preto za to, že vystavením a predložením Správy o zistenej nezrovnalosti spolu so Žiadosťou o vrátenie finančných prostriedkov voči žalobkyni nedošlo k uloženiu sankčnej povinnosti pre žalobcu a v oboch prípadoch ide o predbežné a procesné opatrenia žalovaného. Pokiaľ ide o námietky sťažovateľky, ktoré sa týkali nezákonného spôsobu výkonu kontroly, žalovaný uviedol, že všetky nezrovnalosti uvedené v napadnutej správe boli zistené zákonným spôsobom a spísané v štandardnom úradnom formulári. Pokiaľ ide o poukázanie sťažovateľky na prerušenie správneho konania, žalovaný ku dňu podania žaloby správne konanie ani nezačal, lebo v čase podania žaloby ani neuplynula lehota na dobrovoľné plnenie finančných prostriedkov na základe výzvy, ktorá mala



uplynúť dňom 05.06.2017, teda aj v tomto smere je žaloba predčasná. Žalovaný zároveň poukázal na to, že sťažovateľka dňa 24.05.2017 požiadala o splátkový kalendár, teda záväzok voči žalovanému uznala. Ak by došlo k prerušeniu správneho konania, udialo by sa tak v zmysle § 29 správneho poriadku.

18. Žalovaný ďalej uviedol, že jeho konečným rozhodnutím je až rozhodnutie podľa § 42 zákona o pomoci a podpore. 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. Výsledné materiály z vykonanej kontroly a postup pri ich vypracovaní nepodliehajú súdnemu prieskumu v rámci úpravy správneho súdnictva, keďže nie sú rozhodnutím správneho orgánu v zmysle Správneho súdneho poriadku. Žalovaný poukázal na rozhodnutia NSSR sp. zn. 5Sžf/26/2012 zo dňa 29.11.2012 a sp. zn. 4Sžf/56/2015 zo dňa 08.06.2016 a uviedol, že neboli naplnené všetky podmienky na preskúmanie napadnutých opatrení v rámci správneho súdnictva, nakoľko žaloba smeruje proti aktu orgánu verejnej správy, ktorý nemohol mať za následok ujmu na subjektívnych právach žalobcu, pričom ide o podkladové rozhodnutie predbežnej a procesnej povahy, čím je kasačná sťažnosť neprípustná a nedôvodná. Žalovaný preto navrhol, aby kasačný súd odmietol kasačnú sťažnosť pre jej neprípustnosť podľa § 459 písm. c) SSP, resp. zamietol podľa § 461 SSP ako nedôvodnú.

19. Vec bola predložená Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky, pričom bola vrátená krajského súdu bez rozhodnutia o kasačnej sťažnosti na účel postupu podľa § 143 SSP (oprava označenia žalovaného a ďalšieho účastníka, t. j. Úradu pre verejné obstarávanie).

20. Krajský súd uznesením sp. zn. 1S/121/2017, 1S/232/2017 a 1S/73/2018 zo dňa 16.01.2020 opravil záhlavie napadnutého rozsudku, správne označil žalovaného ako aj ďalšieho účastníka, pričom vykonal aj opravu v odôvodnení napadnutého rozsudku (v zmysle vykonanej opravy označil Úrad pre verejné obstarávanie ako „ďalšieho účastníka“ a Pôdohospodársku platobnú agentúru ako „žalovaného“).

21. Sťažovateľka podala proti opravnému uzneseniu kasačnú sťažnosť, v ktorej namietala, že v záhlaví rozhodnutia je uvedené, že ide o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia, pričom ona podala žalobu proti opatreniu orgánu verejnej správy, vo výroku I. uznesenia nie je uvedené označenie Krajského súdu, v uznesení ktorého sa vykonáva oprava, teda chyba uvedenie, že ide o rozhodnutie Krajského súdu v Bratislave, výrokom II. napadnutého uznesenia súd vypustil z odôvodnenia bližšie neoznačeného uznesenia odseky 54 až 57, nasledujúce odseky neprečísloval, čo spôsobuje zmatečnosť a neúplnosť rozhodnutia. Týmto nesprávnym procesným postupom malo dôjsť k porušeniu práva na spravodlivý proces. Sťažovateľka ďalej opakovala dôvody uvedené v kasačnej sťažnosti proti uzneseniu krajského súdu sp. zn. 1S/121/2017, 1S/232/2017 a 1S/73/2018 zo dňa 31.05.2018 a v jej vyjadrení zo dňa 30.08.2017.

22. Žalovaný kasačnú sťažnosť proti opravnému uzneseniu krajského súdu označil za nedôvodnú a uviedol, že s námietkami sťažovateľky nesúhlasí a trvá na svojich vyjadreniach. Žalovaný je toho názoru, že krajský súd vo veci úplne zistil skutkový stav, na základe vykonaných dôkazov a originálu spisu dospel k správnym skutkovým zisteniam a vec správne posúdil ako neprípustnú, v súlade s § 7 písm. b) v spojení s § 98 ods. 1 písm. g) SSP, nakoľko žaloba smerovala proti aktu orgánu verejnej správy, ktorý nemohol mať za následok ujmu na subjektívnych právach žalobkyne. Žalovaný poukázal na § 6 ods. 2 SSP a uviedol, že ide o základnú procesnú podmienku správneho súdneho konania. Zopakoval, že Správa o zistenej nezrovnalosti ako aj Žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov voči sťažovateľke nedošlo k uloženiu sankcie a v oboch prípadoch ide o predbežné a procesné opatrenia žalovaného. Výsledné materiály z vykonanej kontroly a postup pri ich vypracovaní nepodliehajú súdnemu prieskumu v rámci správneho súdnictva.

23. Úrad pre verejné obstarávanie vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti proti opravnému uzneseniu krajského súdu zopakoval, že krajský súd vec správne právne posúdil. Protokol ako aj Zápisnica sú opatreniami predbežnej povahy, ktoré samé o sebe nemôžu predstavovať zásah do subjektívnych práv sťažovateľky a sú len jedným z podkladov, na základe ktorých je ďalší účastník oprávnený iniciovať správne konanie vo veci uloženia pokuty za porušenie zákona o verejnom obstarávaní. Protokol je predovšetkým zhrnutím kontrolných zistení, ktoré viedli ďalšieho účastníka k záveru o porušení zákona v postupe sťažovateľky, pričom pre sťažovateľku z neho bezprostredne nevyplývajú žiadne konkrétne práva a povinnosti. Podľa Správneho súdneho poriadku je neprípustnosť súdneho preskúmania žalobou napadnutého opatrenia dôvodom pre odmietnutie žaloby. Úrad pre verejné obstarávanie uviedol, že sťažovateľka nepreukázala, že by vydaným Protokolom a Zápisnicou došlo k ukráteniu na konkrétnych subjektívnych právach sťažovateľky, čím nespĺňa definičné znaky žalobcu v zmysle § 178 ods. 1 SSP. Úrad pre verejné obstarávanie v ďalšom zopakoval svoje tvrdenia z vyjadrenia ku kasačnej sťažnosti a poukázal na tam uvedenú judikatúru NSSR a krajského súdu. Mal za to, že napadnuté správne akty nepredstavujú zásah do práv a právom chránených záujmov sťažovateľky, preto nepodliehajú súdnemu prieskumu, na základe čoho navrhol kasačnú sťažnosť zamietnuť ako nedôvodnú.

### III.

#### Právny názor kasačného súdu

24. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky začal vykonávať svoju činnosť odo dňa 01.08.2021 (§ 101e ods. 1 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov). Výkon súdnictva prešiel z NSSR na Najvyšší správny súd Slovenskej republiky odo dňa 01.08.2021 vo všetkých veciach, v ktorých je od 01.08.2021 daná právomoc Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (čl. 154g ods. 4 a 6 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s § 101e ods. 2 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov).

25. Najvyšší správny súd SR ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 SSP) bez nariadenia pojednávania podľa § 455 SSP preskúmal kasačnú sťažnosť proti uzneseniu krajského súdu sp. zn. 1S/121/2017, 1S/232/2017 a 1S/73/2018 zo dňa 31.05.2018 a kasačnú sťažnosť proti opravnému uzneseniu krajského súdu sp. zn. 1S/121/2017, 1S/232/2017 a 1S/73/2018 zo dňa 16.01.2020, pričom zistil, že kasačné sťažnosti boli podané oprávnenou osobou v zákonnej lehote a že ide o rozhodnutia, proti ktorým je kasačná sťažnosť prípustná (§ 439 ods. 1 SSP).

26. Kasačný súd z predloženého spisového materiálu krajského súdu zistil, že sťažovateľka sa žalobou doručenou krajskému súdu dňa 01.06.2017 domáhala preskúmania zákonnosti opatrení, a to

- protokolu o výsledku kontroly dožiadania zákona o verejnom obstarávaní č. 13742-7000/2016-OK/06 vyhotovený Úradom pre verejné obstarávanie zo dňa 20.10.2016,
- zápisnice z jeho prerokovania zo dňa 30.11.2016,
- správy o výsledku finančnej kontroly na mieste č. 130/17-24/2016 vykonanej u sťažovateľky zo dňa 10.02.2017,
- správy o zistenej nezrovnalosti č. N2174910091 zo dňa 30.03.2017 a
- žiadosti o vysporiadanie finančných vzťahov N2174910091/Z01 zo dňa 04.04.2017.

27. Podľa § 2 ods. 1 a ods. 2 SSP v správnom súdnictve poskytuje správny súd ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom. Každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa môže za podmienok ustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde.

28. Podľa § 6 ods. 1 SSP správne súdy v správnom súdnictve preskúmajú na základe žalôb zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej správy a iných zásahov

orgánov verejnej správy, poskytujú ochranu pred nečinnosťou orgánov verejnej správy a rozhodujú v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

29. Podľa § 7 písm. b), písm. e) a písm. h) SSP správne súdy nepreskúmajú správne akty orgánov verejnej správy, ktoré nemajú povahu rozhodnutia o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby, najmä rozhodnutia a opatrenia organizačnej povahy a rozhodnutia a opatrenia upravujúce vnútorné pomery orgánu, ktorý ich vydal, ak tento zákon neustanovuje inak, 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 a rozhodnutia, opatrenia, rozkazu, nariadenia, príkazy a pokyny, personálne rozkazy a disciplinárne rozkazy orgánov verejnej správy, ktorých preskúmanie vylučuje osobitný predpis.

30. Podľa § 14 ods. 18 zákona o pomoci a podpore rozhodnutia vydané v konaní podľa tejto časti zákona nie sú preskúmateľné správnym súdom.

31. Podľa § 27a ods. 1 zákona o pomoci a podpore ak riadiaci orgán na základe vlastného podnetu alebo podnetu iného orgánu zistí porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania, ktoré malo alebo mohlo mať vplyv na výsledok verejného obstarávania, prostredníctvom žiadosti o vrátenie vyzve prijímateľa na vrátenie poskytnutého príspevku alebo jeho časti vzťahujúceho sa na predmet zákazky; ak iný orgán ako riadiaci orgán zistí porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania, ktoré malo alebo mohlo mať vplyv na výsledok verejného obstarávania, a riadiaci orgán s týmto zistením nesúhlasí, riadiaci orgán podá podnet orgánu podľa osobitného predpisu.

32. Podľa § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore správny orgán na základe podnetu podľa odseku 3 alebo odseku 4 rozhodne o vrátení jeden a pol násobku sumy uvedenej v žiadosti o vrátenie podľa odseku 1 alebo odseku 4, najviac však do výšky 100 % poskytnutého príspevku alebo jeho časti vzťahujúcich sa na predmet zákazky.

33. Predmetom kasačného konania bolo preskúmanie napadnutých uznesení krajského súdu, ako aj konania, ktoré im predchádzali. V rámci kasačného konania súd skúmal povahu napadnutých opatrení, pričom kľúčovou bola najmä otázka možnosti súdneho prieskumu napadnutých opatrení v rámci správneho súdnictva, ktoré správny súd, žalovaný ako aj Úrad pre verejné obstarávanie považovali za nepreskúmateľné v správnom súdnictve.

34. Podľa § 177 ods. 1 SSP správnou žalobou sa žalobca môže domáhať ochrany svojich subjektívnych práv proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy.

35. Správne súdnictvo je založené na princípe generálnej klauzuly, to znamená, že preskúmaniu v správnom súdnictve podliehajú zásadne všetky rozhodnutia a opatrenia orgánov verejnej správy, ktorými sa konštituujú alebo deklarujú práva a povinnosti fyzických a právnických osôb, resp. ktorými boli tieto osoby priamo dotknuté. Zo súdneho prieskumu sú preto vylúčené také rozhodnutia a opatrenia orgánov verejnej správy, ktoré nemajú dopad na subjektívne práva fyzických alebo právnických osôb. Rozsah súdneho prieskumu je zároveň obmedzený negatívnou enumeráciou rozhodnutí a opatrení, ktoré správne súdy nepreskúmajú v zmysle § 7 SSP. Dané zákonné ustanovenie obsahuje taxatívny výpočet konkrétnych druhov rozhodnutí a opatrení orgánov verejnej správy, ktoré sú vylúčené zo súdneho prieskumu.

36. V prvom rade kasačný súd skúmal možnosť súdneho prieskumu opatrení, ktoré vydal žalovaný, a to Správy o zistenej nezrovnalosti, Žiadosti o vysporiadanie finančných vzťahov a Správy o výsledku finančnej kontroly na mieste. Tu dáva kasačný súd do pozornosti § 14 ods. 8 zákona o pomoci a podpore, z ktorého jednoznačne vyplýva, že rozhodnutia vydané v konaní podľa druhej časti tohto zákona nie sú preskúmateľné súdom. Toto ustanovenie zároveň podporne odkazuje na § 7 písm. h) SSP. Kasačný súd zároveň dáva do pozornosti § 27a ods. 1 a ods. 5 zákona o pomoci a podpore.

37. V prejednávanej veci sa jedná o konanie podľa druhej časti zákona o pomoci a podpore, keďže predmetom preskúmvanej veci je eventuálne vrátenie prostriedkov poskytnutých z nenávratného finančného príspevku zo strany žalovaného, za účelom spolufinancovania výdavkov na realizáciu schváleného projektu v zmysle Programu rozvoja vidieka. Kasačný súd sa stotožňuje s názorom krajského súdu, a teda, že napadnuté opatrenia nepodliehajú súdnemu prieskumu v rámci správneho súdnictva, pretože samy o sebe nepredstavujú zásah do práv a právom chránených záujmov sťažovateľky. Kasačný súd sa zároveň stotožnil s názorom žalovaného a Úradu pre verejné obstarávanie, a síce, že ide o predčasné podanie žaloby, keď v čase podania žaloby neexistuje právoplatné rozhodnutie o vrátení finančných prostriedkov podľa § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore. Napadnuté opatrenia žalovaného je v predmetnej veci, v zmysle § 27a ods. 1 zákona o pomoci a podpore, potrebné považovať za podkladové rozhodnutia, ktoré majú predbežnú povahu. Citované ustanovenie upravuje postup žalovaného v prípade, ak na základe podanej žiadosti sťažovateľ nevráti poskytnuté finančné prostriedky. Žalovaný v takom prípade začne správne konanie, výsledkom ktorého bude rozhodnutie o uložení povinnosti vrátiť finančné prostriedky v zmysle § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore, ktoré bude po vyčerpaní opravného prostriedku v zmysle správneho poriadku podliehať súdnemu prieskumu v rámci správneho súdnictva. Tento záver kasačného súdu je podporený aj ustálenou judikatúrou Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (napr. uznesenie NSSR sp. zn. 1Sžf/87/2015 zo dňa 14.02.2017, uznesenie NSSR sp. zn. 4Sžf/56/2015 zo dňa 08.06.2016, uznesenie NSSR sp. zn. 5Sžfk/59/2017 zo dňa 31.05.2018, uznesenie NSSR sp. zn. 5Sžfk/56/2018 zo dňa 31.01.201, uznesenie NSSR sp. zn. 6Sžf/38/2017 zo dňa 27.10.2017 a uznesenie NSSR sp. zn. 6Sžfk/25/2018). Kasačný súd poukazuje na to, že tento záver pretrval v judikatúre najvyššieho súdu aj po prijatí novej právnej úpravy, t. j. aj po 01.07.2016.

38. K uvedenému kasačný súd poukazuje aj na uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 244/2019 zo dňa 04.06.2019, v ktorom ústavný súd poukázal na vyššie citovanú právnu úpravu (§ 27a a § 14 ods. 8 zákona o pomoci a podpore) a uviedol, že rozhodnutia vydané v druhej časti zákona o pomoci a podpore, do ktorej spadá aj § 27a, nie sú preskúmateľné správnym súdom. Súdnej ochrany sa sťažovateľka teda bude môcť dovolávať až proti prípadnému rozhodnutiu o povinnosti vrátiť poskytnuté finančné prostriedky alebo ich časť. Ústavný súd konštatoval, že „sťažovateľka si uplatnila svoje právo na súdnu ochranu predčasne, a to napadnutím správy o zistenej nezrovnalosti a žiadosti o vrátenie finančných prostriedkov, ktoré nie sú individuálne správne akty ukladajúce povinnosť z pozície mocenskej autority s možnosťou ich núteného výkonu, ale podkladový materiál, ktorý má predbežnú povahu a nemôže mať za následok ujmu na subjektívnych právach sťažovateľky.“

39. Kasačný súd ďalej skúmal možnosť súdneho prieskumu Protokolu o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní č. 13742-7000/2016-OK/6 zo dňa 20.10.2016 a Zápisnice o prerokovaní protokolu o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní č. 13742-7000/2016-OK/6 zo dňa 30.11.2016, ktoré krajský súd zhodne so žalovaným a Úradom pre verejné obstarávanie považovali za nepodliehajúce súdnemu prieskumu v rámci správneho súdnictva. Kasačný súd má za to, že aj túto otázku presvedčivo vyriešil krajský súd a kasačný súd sa stotožňuje s dôvodmi uznesenia.

40. Kasačný súd sa stotožňuje s právnym názorom krajského súdu, že Protokol a Zápisnica o jeho prerokovaní nepodliehajú súdnemu prieskumu v správnom súdnictve, pretože sami o sebe nepredstavujú zásah do práv a právom chránených záujmov kontrolovaného subjektu, keďže v ňom neboli uložené sankcie alebo opatrenia. Kasačný súd súhlasí s tým, že ide o rozhodnutia dočasnej povahy, ktoré majú podľa obsahu charakter podkladových rozhodnutí. Obsahom Protokolu a Zápisnice sú výlučne informácie o dodržiavaní resp. porušení zákona o verejnom obstarávaní, ku ktorým sa mal možnosť kontrolovaný subjekt (sťažovateľka) vyjadriť. Výsledok kontroly nie je individuálny správny akt s vykonateľným výrokom, ktorého obsahom je rozhodnutie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach sťažovateľky. Kasačný súd preto konštatuje, že napadnutý Protokol a Zápisnica z jeho prerokovania nespĺňajú požiadavky pre prípustnosť súdneho preskúmania v správnom súdnictve (napr. uznesenie NSSR sp. zn. 6Sžfk/15/2018 zo dňa 24.04.2018 publikované v Zbierke stanovísk NS a rozhodnutí súdov SR pod č. R 53/2018, rozsudok NSSR sp. zn.

4Sžfk/30/2017 zo dňa 10.04.2018, uznesenie NSSR sp. zn. 4Sžfk/42/2017 zo dňa 03.07.2018, uznesenie NSSR sp. zn. 6Sžfk/21/2017 zo dňa 23.11.2017).

41. Iná situácia by nastala v prípade, ak by Protokol a Zápisnica obsahovali povinnosti kontrolovaného subjektu prijať opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov a ich príčin. Za týchto okolností Najvyšší súd Slovenskej republiky vo svojich rozhodnutiach sp. zn. 5Sžf/26/2012 zo dňa 29.11.2012 a sp. zn. 5Sžf/31/2011 zo dňa 25.08.2011 pripustil súdne preskúmanie Protokolu a Zápisnice. Keďže však sťažovateľke nebola v napadnutom Protokole ani Zápisnici uložená žiadna povinnosť, ktorá by zasiahla do jej právnej sféry a ktorej uloženie by odôvodňovalo prípustnosť súdneho preskúmania Protokolu a Zápisnice v tomto konaní, kasačný súd považoval závery krajského súdu, že napadnuté opatrenia nepodliehajú súdnemu prieskumu, za vecne správne.

42. Sťažovateľka v podanej kasačnej sťažnosti taktiež namietala nedoručenie vyjadrenia žalovaného ku kasačnej sťažnosti, ktoré uvádza vo svojom rozhodnutí krajský súd (vyjadrenie zo dňa 03.10.2017, doručené krajskému súdu dňa 05.10.2017) a skutočnosť, že krajský súd v napadnutom rozhodnutí nespomína jej vyjadrenie zo dňa 30.08.2017, nevyjadruje sa k jej argumentom, čím porušil jej právo na riadne odôvodnenie rozhodnutia a tým právo na spravodlivý proces. Kasačný súd tu uvádza, že vzhľadom na vecne správne rozhodnutie krajského súdu o odmietnutí žaloby z dôvodu neprípustnosti, doručenie predmetného vyjadrenia by bolo nadbytočným, nakoľko krajský súd nerozhodoval v merite veci, ale odmietol žalobu z procesného dôvodu. Kasačný súd taktiež poukazuje na to, že vyjadrenie sťažovateľky zo dňa 30.08.2017 neobsahovalo také nové tvrdenia, ktoré by odôvodňovali zmenu rozhodnutia krajského súdu, t. j. ktoré by odôvodňovali prípustnosť správnej žaloby proti napadnutým opatreniam. Nie je možné tvrdiť, že by krajský súd nedostatočne odôvodnil svoje rozhodnutie a že by porušil práva sťažovateľky na spravodlivý proces. Kasačný súd poukazuje na to, že do práva na spravodlivý proces nepatrí právo sťažovateľky, aby sa všeobecný súd stotožnil s jej právnymi názormi.

43. Z uvedených dôvodov považoval kasačný súd právne závery krajského súdu za vecne správne, keď mal za to, že napadnuté opatrenia majú predbežnú povahu a tieto nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach sťažovateľky. Keďže správna žaloba je proti takýmto opatreniam orgánov verejnej správy neprípustná (§ 7 SSP), krajský súd postupoval v súlade so zákonom, keď žalobu podľa § 98 ods. 1 písm. g) SSP odmietol pre jej neprípustnosť. Kasačný súd preto kasačnú sťažnosť proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 1S/121/2017, 1S/232/2017 a 1S/73/2018 zo dňa 31.05.2018 podľa § 461 SSP <<https://www.beck-online.sk/bo/document-view.seam?documentId=pj5f6mrqge2v6mjwgixhaylsmftxeylgfu2dmmi>> ako nedôvodnú zamietol.

44. Kasačný súd sa ďalej zaoberal kasačnou sťažnosťou, ktorou sťažovateľka napadla opravné uznesenie krajského súdu zo dňa 16.01.2020. Sťažovateľka tu tvrdila, že jej krajský súd znemožnil uskutočniť jej patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces. Sťažovateľka namietala zmatečnosť rozhodnutia krajského súdu, ktorý namiesto pojmu „opatrenie“ použil pojem „rozhodnutie“ a ktorý vo výroku I. neuviedol, že opravuje uznesenie Krajského súdu v Bratislave, pričom uviedol, len, že opravuje uznesenie krajského súdu. Sťažovateľka taktiež namietala, že krajský súd vypustil z odôvodnenia opravného uznesenia body 54 až 57. Kasačný súd k týmto námietkam sťažovateľky uvádza, že nejde o postup krajského súdu, ktorým by porušil procesné práva sťažovateľky, prípadne ktorým by došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces. Z obsahu opravného uznesenia je zrejmé, ktoré opatrenia sťažovateľka napadla správnu žalobou, pričom krajský súd tieto explicitne vymenoval. Z obsahu opravného uznesenia je tiež zrejmé opravu, akého uznesenia krajský súd vykonal (a to jednak zo záhlavia opravného uznesenia ako aj z jeho odôvodnenia). Kasačný súd sa preto nestotožnil s námietkou sťažovateľky, že napadnuté opravné uznesenie krajského súdu je zmatečné. Vzhľadom na uvedené kasačný súd zamietol kasačnú sťažnosť sťažovateľky proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 1S/121/2017, 1S/232/2017 a 1S/73/2018 zo dňa 16.01.2020 podľa § 461 SSP <<https://www.beck-online.sk/bo/document-view.seam?documentId=pj5f6mrqge2v6mjwgixhaylsmftxeylgfu2dmmi>> ako nedôvodnú.

45. O trovách kasačného konania rozhodol kasačný súd podľa § 467 ods. 1 v spojení s § 167 ods. 1 SSP (a contrario) a vzhľadom na neúspech sťažovateľky v kasačnom konaní jej nepriznal právo na náhradu trov vynaložených v tomto konaní; zároveň kasačný súd nevidel dôvod na postup podľa § 168 SSP.

46. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky pomerom hlasov 3:0 (§ 139 ods. 4 prvá veta SSP).

**Poučenie :**

Proti tomuto rozhodnutiu nie je prípustný riadny opravný prostriedok.