

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 5Sfk/101/2022
Identifikačné číslo spisu: 1019200383
Dátum vydania rozhodnutia: 28. februára 2023
Meno a priezvisko: JUDr. Anita Filová
Funkcia: predsedníčka senátu
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:1019200383.1

UZNESENIE

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu (sťažovateľa): Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, so sídlom Šrobárova 2, 041 80 Košice-Staré Mesto, IČO: 00 397 768, zastúpený advokátskou kanceláriou: Sýkorová - advokátska kancelária, s.r.o., so sídlom Murgašova 3, 040 01 Košice-Staré Mesto, proti žalovanému: 1/ Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky, so sídlom Stromová 1, 813 30 Bratislava, 2/ Výskumná agentúra, so sídlom Plynárenská 7A, 821 09 Bratislava, o preskúmanie zákonnosti opatrení žalovaných - (i) Žiadosti o vrátenie finančných prostriedkov č. 313011D103Z001 zo dňa 14.01.2019, (ii) Správy o zistenej nezrovnalosti č. 313IP180088002 zo dňa 14.01.2019, č. spisu: P 3521/2019-072, č. záznamu: A 186/2019-072 zo dňa 14.01.2019, (iii) Správy z kontroly k ŽoP č. 313011D103300601, č. spisu P 3521/2019-072, č. záznamu: A 124/2019-072 zo dňa 09.01.2019, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č.k. 2S/358/2021-450, 2S/359-361/2019 zo dňa 27.04.2022, takto

r o z h o d o l :

I. Kasačná sťažnosť sa z a m i e t a .

II. Účastníkom konania sa 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

Priebeh administratívneho konania a správneho súdneho konania

1. Žalobca uzavrel dňa 07.03.2017 so žalovaným 1/ ako riadiacim orgánom, zastúpeným žalovaným v 2. rade ako sprostredkovateľským orgánom, zmluvu o poskytnutí nenávratného finančného príspevku č. 001/2017/1.1.3/OPVaI/DP podľa § 269 ods. 2 Obchodného zákonníka, § 25 zákona č. 292/2014 Z. z. o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 292/2014 Z.z.“) a § 20 ods. 2 zákona č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 523/2004 Z.z.“) po tom, čo bola žalobcovi schválená žiadosť o poskytnutie nenávratného finančného príspevku podľa zákona č. 292/2014 Z.z. na realizáciu aktivít projektu: Medicínsky univerzitný vedecký park v Košiciach (MediPark, Košice - Fáza II.).

2. U žalobcu v súvislosti s uvedenou zmluvou o poskytnutí NFP prebehla v roku 2018 kontrola ex post podľa zákona č. 357/2015 Z.z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len zákon č. 357/2015 Z.z.). Správa z uvedenej kontroly [žalovaný akt (iii)] konštatuje, že žalobca realizoval časť výdavkov pred schváleným obdobím realizácie hlavných aktivít projektu bez žiadosti o zmenu tohto obdobia zo strany žalobcu, čo vedie k určeniu sumy 15 523,88 € ako neoprávnených výdavkov projektu. Následne bol žalobcovi doručený list žalovaného 2/, obsahujúci správu o zistenej nezrovnalosti [žalovaný akt (ii)] a žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov [žalovaný akt (i)] v sume celkom 14 747,70 € (po odrátaní vlastných zdrojov vo výške 776,18 €).

3. Žalobca sa podanou žalobou domáhal preskúmania napadnutých správnych aktov (i) až (iii), navrhoval ich zrušiť a vec vrátiť žalovaným 1/ a 2/ na ďalšie konanie. Pre prípad, ak by súd dospel k záveru, že pre vydanie napadnutých správnych aktov boli splnené zákonné podmienky, navrhoval aplikáciu ustanovenia § 198 zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“) o sankčnej moderácii a upustenie od uloženia sankcie v celom rozsahu.

4. Krajský súd žalobu uznesením č.k. 2S/53/2019-219, 2S/66-68/2019 zo dňa 07.08.2019 odmietol. Uzavrel, že výsledné materiály z vykonanej administratívnej kontroly nemožno považovať za rozhodnutia majúce dopad na právnu pozíciu účastníka konania. Na úkony orgánu verejnej správy pri výkone dohľadových vrchnostenských oprávnení a na ich hmotne zachytené výsledky (protokoly, záznamy či zápisnice) sa v správnom súdnictve nazerá najmä ako na individuálne správne úkony s charakterom predbežnej povahy, nie sú rozhodnutiami orgánu verejnej správy ani opatreniami, ktoré by v tomto štádiu konania zakladali, menili alebo rušili práva a povinnosti žalobcu, resp. sa ich dotýkali. Absentuje tu teda donucovacia zložka výkonu verejnej moci. V prípade napadnutých správnych aktov ide totiž len o výzvu na dobrovoľné plnenie oznámenej (nie uloženej) povinnosti na základe zistených (iba tvrdených) skutočností.

5. Skutočnosť, že došlo k finančnému vyčísleniu nezrovnalosti a jeho popisu samo o sebe ešte nezakladá povinnosť žalobcu vrátiť finančné prostriedky. Napadnutými správными aktami nebol žalobca definitívne zaviazaný k vráteniu finančných prostriedkov. Navyše, ku dňu podania žaloby nedošlo k vydaniu právoplatného rozhodnutia, ktorým by bol žalobca zaviazaný vrátiť finančné prostriedky.

6. Krajský súd aplikoval na vec ustanovenia zákona č. 528/2008 Z.z.

7. Po podaní kasačnej sťažnosti žalobcom, namietajúcej aplikáciu nesprávneho predpisu krajským súdom, aplikáciu judikatúry vzťahujúcej sa na porušenie pravidiel verejného obstarávania (a nie pravidiel poskytovania nenávratných finančných príspevkov), ako aj tú skutočnosť, že napadnuté správne akty vyvolávajú právne účinky a ukladajú mu povinnosti, bolo uvedené uznesenie zrušené uznesením Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp.zn. 10Sžfk/33/2020 zo dňa 14.12.2021. V zrušujúcom uznesení bolo krajskému súdu vytknuté, že na vec skutočne neaplikoval relevantný právny predpis ani relevantnú judikatúru. Krajskému súdu bolo uložené aplikovať na rozhodovanú vec relevantný zákon, ustáliť právny režim kontroly vykonávanej v práve súdnej veci, existenciu a právny režim povinnosti pre žalobcu vrátiť finančné prostriedky, ako aj v prípade opätovného odmietnutia žaloby identifikovať, k akým správnym aktom majú správne akty napadnuté v práve rozhodovanej veci predbežnú povahu.

8. Krajský súd napadnutým uznesením žalobu opätovne odmietol a vyslovil, že žiaden z účastníkov konania nemá právo na náhradu trov konania. Zopakoval svoje závery zo skoršieho odmietajúceho uznesenia o právnej povahe výstupov z administratívnej kontroly, pričom tieto vztiahol na režim kontroly použitia prostriedkov podľa uplatniteľného zákona č. 292/2014 Z.z. Identifikoval, že napadnuté správne akty majú predbežnú povahu k postupu podľa § 42 ods. 7 uvedeného zákona, ako aj ku konaniu podľa § 31 ods. 10 zákona č. 523/2004 Z.z. a samy o sebe žalobcu k ničomu nezaväzujú, pričom ku dňu podania žaloby neboli žalobcovi vydané právoplatné a záväzne rozhodnutia.

9. K trovám konania uviedol, že žalobca bol síce úspešný v konaní o kasačnej sťažnosti, na druhej strane žalobca tiež procesne zavinil odmietnutie žaloby pre neprípustnosť. Keďže z celkového pohľadu boli obaja účastníci konania rovnako úspešní, žiadnemu z nich nepriznal právo na náhradu trov konania.

II. Argumentácia účastníkov konania

10. Žalobca podal proti napadnutému uzneseniu kasačnú sťažnosť, a to proti výroku o odmietnutí žaloby, ako aj proti výroku o trovách konania. Požadoval zrušenie napadnutého uznesenia, vrátenie veci na ďalšie konanie krajskému súdu, ako aj priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti.

11. Namietal, že krajský súd spojil do jedného žalovaného aktu pod č. (ii) dva samostatné akty (dve správy o zistenej nezrovnalosti). Sťažovateľ si preto nie je istý, či krajský súd riadne preskúmal všetky napadnuté akty. Tým malo dôjsť k porušeniu spravodlivého procesu a naplneniu kasačného dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm. f/ SSP.

12. Ďalej opätovne namietal, že napadnuté akty majú voči nemu právne účinky, pretože na ich základe dochádza k uloženiu postihov a finančných sankcií, ako aj tým, že majú vplyv na jeho právo na poskytnutie nenávratného finančného príspevku v tom smere, že sťažovateľ má legitímne očakávanie na uspokojenie priznaného nároku na tento príspevok. Opačné závery krajského súdu predstavujú nesprávne práve posúdenie, čím je daný kasačný dôvod podľa § 440 ods. 1 písm. g/ SSP.

13. Sťažovateľ napokon namietal aj spôsob rozhodnutia o trovách konania, keď krajský súd mal osobitne rozhodovať o trovách kasačného konania, v ktorom bol sťažovateľ úspešný, a osobitne o trovách konania pred ním.

14. Obaja žalovaní sa zhodne vyjadrili v tom smere, že kasačná sťažnosť nie je podľa nich dôvodná. K spôsobu rozhodnutia o trovách konania sa osobitne nevyjadrili.

15. Vec bola predložená Najvyššiemu správneému súdu Slovenskej republiky dňa 12.10.2022.

III. Argumentácia Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky

16. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej len „Najvyšší správny súd“), po zistení, že kasačná sťažnosť bola podaná včas (§ 443 ods. 1 SSP), oprávnenou osobou (§ 442 ods. 1 SSP), smeruje proti rozhodnutiu, proti ktorému je prípustná (§ 439 SSP), a má predpísané náležitosti (§ 57 SSP a § 445 SSP), preskúmal napadnuté uznesenie, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, pričom dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná.

17. Hneď na úvod je potrebné uviesť, že krajský súd sa po vrátení veci dôsledne nevysporiadal s pokynom, ktorý mu bol uložený v predchádzajúcom zrušujúcom uznesení zo dňa 14.12.2021. Krajský súd síce už vychádzal zo správneho a na práve súdenu vec použiteľného právneho predpisu, no Najvyšší správny súd zrušil predchádzajúce odmietajúce uznesenie, aby umožnil krajskému súdu okrem iného i komplexne rozobrať právny režim výstupov z administratívnej kontroly a následne právny režim vysporiadavania finančných vzťahov vzniknúcich pri poskytovaní nenávratného finančného príspevku v práve rozhodovanej veci a jeho väzby na iné právne režimy, a aby následne mali účastníci konania k dispozícii kasačnú sťažnosť, kde by toto komplexné posúdenie mohli napadnúť a nechať posúdiť Najvyššiemu správneému súdu.

18. Napriek uvedenému Najvyšší správny súd pristúpil k posúdeniu relevantných otázok sám, a to v záujme toho, aby rozhodovanie v práve súdnej veci nebolo nehospodárne predlžované prípadným opätovným, v poradí už druhým, zrušením. Najvyšší správny súd tak sám vhodne doplnia argumentáciu uvedenú v napadnutom uznesení.

19. V práve rozhodovanej veci krajský súd správne ustálil, že žalované správne akty sú v počte 3 (správa z kontroly, správa o zistenej nezrovnalosti, žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov). Námiетка sťažovateľa, že vo veci boli vydané dve samostatné správy o zistenej nezrovnalosti, nie je dôvodná, keďže zo spisu je zrejmé, že takáto správa bola vydaná len jedna v súvislosti s jednou kontrolou vykonávanou u sťažovateľa. Sťažovateľ totiž považuje sprievodný list (č. spisu: P 3521/2019-072, č. záznamu: A 186/2019-072 zo dňa 14.01.2019) k správe o zistenej nezrovnalosti nesprávne za samostatnú (ďalšiu) správu.

20. Je potrebné ďalej súhlasiť s podstatou záveru krajského súdu, že žalované akty sú len aktami predbežnej povahy k prípadnému konaniu podľa zákona č. 523/2004 Z.z., prípadne že nemajú vôbec verejnomocenskú povahu.

21. Najvyšší správny súd pripomína význam kompetenčnej výluky podľa § 7 písm. e/ SSP. Jej účelom nie je žalobcu (sťažovateľa) pripraviť o súdnu ochranu proti aktom orgánov verejnej správy, ale prístup k súdu istým spôsobom racionalizovať. Vo vzťahu k správne konaniu je účelom tejto výluky zabezpečiť, aby toto nebolo štiepené viacerými a mnohými správny súdny konaniami o čiastkových, v podstate veci prípravných otázkach pred vydaním konečného správneho aktu. Akty podľa § 7 písm. e) SSP sú ďalej vo svojej podstate aktami prípravnými, teda v princípe nemajú potenciál samostatne nejakým spôsobom ovplyvňovať právnu pozíciu jeho adresátov.

22. Akýkoľvek správny akt, vo svojej podstate prípravný k inému aktu, ktorý je konečný, nie je preto samostatne preskúmateľný, ak nemá za následok ujmu na právach, ale je následne preskúmateľný spolu s týmto konečným správny aktom, či už samostatne, alebo v tom smere, že sa preskúma, ako sa prejavil v meritornom konečnom správny akte (v rozhodnutí alebo opatrení orgánu verejnej správy).

23. Ďalej je potrebné uviesť, že správne súdnictvo neposkytuje ochranu proti takým právnym skutočnostiam, ktoré nepredstavujú výkon verejnej moci; súdnu ochranu poskytuje v takom prípade iná vetva súdnictva.

24. V tomto kontexte je teda potrebné ustáliť, aký je právny režim vysporiadavania finančných vzťahov zo zmlúv o poskytnutí nenávratného finančného príspevku.

25. Takéto vzťahy je možné vysporiadávať v prvom rade dobrovoľne, na základe slobodne prejavenej vôle poskytovateľa príspevku a prijímateľa príspevku. Ustanovenie § 42 ods. 1 písm. a/ a b/ zákona č. 292/2014 Z.z. predpokladá vysporiadanie vzájomným započítaním. Takýto spôsob vysporiadania nesie v sebe komponent voľnosti na strane prijímateľa, pretože je podmienený jeho súhlasom [§ 42 ods. 2 písm. d/, ods. 3 uvedeného zákona].

26. V tomto rozsahu by akty napádané sťažovateľom nemali charakter podkladu k nejakému verejnomocenskému konaniu a rozhodovaniu, ale vo svojej podstate a bez ohľadu na ich názov by boli aktami majúcimi podklad pre súkromnoprávny úkon. Samy o sebe by neprodukovali vo vzťahu k sťažovateľovi žiadne právne účinky a konanie či prejavy, ku ktorému by boli podkladom, by bolo, resp. boli zo strany sťažovateľa dobrovoľné. V skutočnosti by tak v prípade napádaných aktov nešlo o výkon verejnej moci, ale o podklad pre súkromnoprávne jednanie (negotium), a na ne by nadväzovalo už konanie podľa súkromného práva, prípadne riešiteľné v civilnom súdnictve, ktoré by si napádané akty posúdilo len ako dôkaz a bez toho, aby tieto civilný súd zaväzovali (podobne uznesenie Najvyššieho správneho súdu sp.zn. 5Sfk/72/2022 zo dňa 26.10.2022, bod 20). Bol by preto daný dôvod na odmietnutie žaloby podľa § 7 písm. d/ SSP.

27. Jediný prípad, keď sa súhlas prijímateľa so započítaním nevyžaduje, predstavuje vzájomné započítanie poskytovateľom, ale len ak pohľadávka vznikla rozhodnutím (§ 42 ods. 4 posledná veta). Napádané akty by v takom prípade boli predbežnej povahy a boli by podkladom k rozhodnutiu (napr. podľa ďalej analyzovaného § 31 ods. 9 zákona č. 523/2004 Z.z.), ktorým by pohľadávka vznikla; toto

by bolo samostatne preskúmateľné v správnom súdnictve. Bol by preto rovnako daný dôvod na odmietnutie žaloby podľa § 7 písm. e/ SSP.

28. V druhom rade, ak nedôjde k dobrovoľnému vysporiadaniu pohľadávky započítaním, poskytovateľ musí pristúpiť k postupu podľa § 42 ods. 7 zákona č. 292/2014 Z.z., ktorý odkazuje zase (podľa zmyslu veci) na § 31 ods. 9 zákona č. 523/2004 Z.z. Na základe týchto ustanovení môže príslušný orgán uložiť povinnosti peňažnej povahy vzhľadom na porušenie finančnej disciplíny podľa napríklad v práve posudzovanej veci relevantného ustanovenia § 31 ods. 1 písm. b/ (odvod vo výške porušenia finančnej disciplíny, čo je v práve súdnej veci výška nezrovnalosti, ďalej tiež penále) rozhodnutím vydaným v správnom konaní (§ 31 ods. 12 zákona č. 523/2004 Z.z.). Toto rozhodnutie bude samostatne preskúmateľné v správnom súdnictve.

29. Napádané akty by preto boli len predbežnými, podkladovými pre konanie podľa § 31 ods. 9 zákona č. 523/2004 Z.z. (podobne uznesenie 5Sfk/72/2022, už citované, bod 18). Bol by preto zase daný dôvod na odmietnutie žaloby podľa § 7 písm. e) SSP. Tieto akty samostatne nevyvolávajú voči sťažovateľovi žiadne právne účinky (podobne uznesenie Najvyššieho súdu sp.zn. 1Sžf/87/2015 zo dňa 14.02.2017, č. R 57/2018; toto sa vyjadrovalo všeobecne k povahe výzve na vrátenie finančných prostriedkov a k správe o zistenej nezrovnalosti).

30. Najvyšší správny súd si vie ešte predstaviť, a to vzhľadom na zmluvnú povahu vzťahu pri poskytovaní nenávratného finančného príspevku, že by sa prípadne nároky, o ktorých existuje spor a pri ktorých teda nedošlo k dobrovoľnému vyrovnaniu, mohli riešiť v civilnom súdnictve. Na tomto mieste je ale potrebné opätovne pripomenúť, že civilný súd nebude viazaný napadnutými aktami a bude ich vyhodnocovať ako dôkaz (podobne uznesenie 5Sfk/72/2022, už citované, bod 20), pričom si sám posúdi otázky, či súkromnoprávny nárok daný je, alebo nie je. Aj v prípade vývoja veci týmto smerom tak bude mať sťažovateľ zabezpečený prístup k súdu v tej fáze posudzovania jeho vzťahu s poskytovateľom, v ktorej sa reálne o nárokoch z vysporiadavania finančných vzťahov, ktoré vznikli pri poskytovaní nenávratného finančného príspevku, rozhoduje.

31. Najvyšší správny súd teda uzatvára, dopĺňajúc argumentáciu krajského súdu, že napadnuté akty samostatne v právnej sfére sťažovateľa nevyvolávajú žiadne právne účinky, neukladajú ani žiadne povinnosti sťažovateľovi (podobne uznesenie Ústavného súdu sp.zn. I. ÚS 326/2019 zo dňa 20.08.2019, bod 22, ako aj v bode 14 citovaná početná prejudikatúra), a z toho dôvodu sú buď úplne mimo kompetenčný rámec správneho súdnictva, alebo majú len predbežnú povahu k iným konaniam, uvedeným v tomto uznesení, v ktorých bude môcť byť posúdená ich zákonnosť.

32. Najvyšší správny súd si záverom dovoľuje formulovať apel na zákonodarcu, aby precíznejšie upravil spôsob vysporiadavania finančných vzťahov vzniknutých pri poskytovaní nenávratného finančného príspevku, a to s ohľadom na zmiešanú povahu týchto vzťahov. Ide totiž o vzťahy súkromnoprávnej povahy, ktoré sú ale sprevádzané vzťahmi verejnoprávnymi (fáza priznávania nároku na nenávratný finančný príspevok, následne kontrolné vzťahy, administratívne vymáhanie nárokov z porušenia súkromnoprávnej zmluvy). Uvedené sa žiada z dôvodu predvídateľnosti právnej úpravy pre adresátov právnych noriem.

33. Pokiaľ ide o napadnutý výrok o náhrade trov konania, sťažovateľ argumentoval, že krajský súd mal osobitne rozhodovať o trovách predchádzajúceho kasačného konania, v ktorom bol úspešný, a osobitne o trovách konania pred krajským súdom. V tomto smere Najvyšší správny súd upriamuje pozornosť sťažovateľa, že o trovách konania sa nerozhoduje čiastkovo podľa úspechu v jednotlivých štádiách konania, ale podľa celkového úspechu v konaní. Nakoľko sťažovateľ nebol v samotnom výsledku konania úspešný, nie je namieste mu priznať nárok na náhradu trov predchádzajúceho kasačného konania. S poukazom na uvedené považoval kasačný súd výrok krajského súdu o nároku na náhradu trov konania za vecne správny.

34. Vychádzajúc z vyššie uvedených skutočností Najvyšší správny súd kasačnú sťažnosť sťažovateľa ako nedôvodnú podľa § 461 SSP zamietol.

35. Z dôvodu zamietnutia kasačnej sťažnosti, kasačný súd už nepovažoval za potrebné osobitne rozhodovať aj o zamietnutí odkladného účinku kasačnej sťažnosti.

36. O trovách kasačného konania bolo rozhodnuté podľa § 467 ods. 1 SSP v spojení s § 167 ods. 1 a § 168 SSP tak, že sa sťažovateľovi nepriznala náhrada trov kasačného konania z dôvodu neúspechu a žalovaným nárok na náhradu trov konania zo zákona nevyplýva.

37. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky v pomere hlasov 3:0.

Poučenie :

Proti tomuto rozhodnutiu opravný prostriedok nie je prípustný.