

Súd: Najvyšší správny súd Slovenskej republiky
Spisová značka: 5Sfk/90/2022
Identifikačné číslo spisu: 9622200194
Dátum vydania rozhodnutia: 28. júna 2023
Meno a priezvisko: JUDr. Petra Príbelská
Funkcia: predsedníčka senátu
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:9622200194.1

UZNESENIE

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu (sťažovateľa): Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Národná 12, Banská Bystrica, právne zastúpený: SUCHÝ & PARTNERS s. r. o., Horná 13, Banská Bystrica, IČO: 52 826 791, proti žalovanému: Slovenská inovačná a energetická agentúra, Bajkalská 27, Bratislava, IČO: 00 002 801, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného o zastavení konania o žiadosti o poskytnutie nenávratného finančného príspevku s kódom žiadosti NFP310040BCT4 a o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného o zastavení konania o žiadosti o poskytnutie nenávratného finančného príspevku s kódom žiadosti NFP310040BCV7, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 5S/259/2021-48 zo 17. mája 2022, takto

r o z h o d o l :

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky uznesenie Krajského súdu v Bratislave č.k. 5S/259/2021-48 zo 17. mája 2022 z r u š u j e a v e c v r a c i a Správneho súdu v Bratislave na ďalšie konanie.

O d ô v o d n e n i e

1. Krajský súd v Bratislave (ďalej aj len „krajský súd“) napadnutým uznesením č. k. 5S/259/2021-48 z 17. mája 2022 (ďalej aj len „napadnuté uznesenie“) podľa § 98 ods. 1 písm. g/ v spojení s § 7 písm. e/ zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej aj len „SSP“) odmietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovaného o zastavení konania o žiadosti o poskytnutie nenávratného finančného príspevku s kódom žiadosti NFP310040BCT4 a preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovaného o zastavení konania o žiadosti o poskytnutie nenávratného finančného príspevku s kódom žiadosti NFP310040BCV7 (ďalej „napadnuté rozhodnutia“), ktorými žalovaný rozhodol tak, že v súlade s § 20 ods. 2 zákona č. 292/2014 Z. z. o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj len „zákon o príspevku z EŠIF“) konania o žiadostiach o poskytnutie nenávratného finančného príspevku, kód NFP310040BCT4 a NFP310040BCV7 zastavil z dôvodu, že žalobca na základe výziev sprostredkovateľského orgánu na doplnenie chýbajúcich náležitostí žiadostí neodstránil pochybnosti o pravdivosti alebo úplnosti žiadostí, hoci bol vo výzvach na doplnenie poučený o možnosti zastavenia konania.

2. Krajský súd odmietnutie žaloby odôvodnil tým, že rozhodnutia orgánu verejnej správy o zastavení konania v súlade s ustanovením § 20 ods. 2 zákona o príspevku z EŠIF sú rozhodnutiami, ktoré sú v zmysle § 7 písm. e/ SSP vylúčené zo súdneho prieskumu vzhľadom na samotnú povahu týchto rozhodnutí. Poukázal na to, že v zmysle § 7 písm. e/ SSP ide o individuálne správne akty s charakterom procesnej povahy, pri ktorých nedochádza k uplatneniu vrchnostenských právomocí riadiaceho orgánu a k autoritatívnemu zásahu do právnej sféry fyzických a právnických osôb uložením vykonateľnej právnej povinnosti a preto nemôžu spôsobiť ujmu na právach dotknutých osôb (viď napr. uznesenia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1Sžfk/34/2017 z 23. augusta 2017, sp. zn. 2Sžfk/62/2018 z 12. augusta 2018, sp. zn. 1Sžf/87/2015 z 14. februára 2017). Krajský súd poukázal na rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky vo svojom uznesení sp. zn. 5Sžfk/64/2019 z 27. októbra 2021, podľa ktorého: „Na rozdiel od situácie, keď sa rozhoduje o schválení/neschválení žiadosti o nenávratný finančný príspevok (§ 14 ods. 4 zákona o pomoci a podpore), na ktorý nie je právny nárok, v prípade rozhodovania o jeho (hoci len čiastočnom) vrátení sa už rozhoduje o finančných prostriedkoch, ktoré sa dostali do plnej dispozičnej sféry dotknutého subjektu a stali sa jeho majetkom. Takto získaný majetok nepochybne spadá do obsahu a rozsahu vlastníckeho práva podľa čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a požíva ochranu pred neodôvodnenými zásahmi verejnej moci (podobne HUSSEINI, F.; BARTON, M.; KOKEŠ, M.; KOPA, M. a kol.: Listina základných práv a svobod. Komentár. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, str. 369, 374 -375). Autoritatívne, mocenské odnímanie finančných prostriedkov, nadobudnutých na základe zákona o pomoci a podpore, prostredníctvom rozhodnutí orgánov verejnej moci, ktorými nepochybne dochádza k zásahu do vlastníckeho práva prijímateľov finančných prostriedkov, nesmie byť v súlade s čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky vylúčené zo súdneho prieskumu.“

3. S poukazom na § 25 ods. 2 zákona o príspevku z EŠIF krajský súd konštatoval, že právny nárok na poskytnutie príspevku vzniká až nadobudnutím účinnosti zmluvy alebo nadobudnutím právoplatnosti rozhodnutia, ak je prijímateľ a poskytovateľ tá istá osoba a je viazaný na splnenie podmienok dohodnutých zmluve a keďže žalobca procesne nesplnil podmienky, nárok mu nevznikol a napadnutými rozhodnutiami preto nedochádza k uplatneniu vrchnostenských právomocí riadiaceho orgánu a k autoritatívnemu zásahu do právnej sféry žalobcu ako právnickej osoby uložením vykonateľnej právnej povinnosti. Vzhľadom na uvedené podľa krajského súdu napadnuté rozhodnutia nemôžu žalobcovi spôsobiť ujmu na jeho subjektívnych právach, pričom žalovaný žalobcovi napadnutými rozhodnutiami neodňal poskytnuté finančné prostriedky, čím by mohol zasiahnuť do vlastníckeho práva žalobcu, ani neporušil právny nárok žalobcu na poskytnutie príspevku, keďže takýto nárok žalobcovi nevznikol. Na základe uvedeného krajský súd prijal záver, že preskúvanie napadnutých rozhodnutí správnym súdom je neprípustné, pretože ide o procesné rozhodnutia, ktoré nezasahujú do subjektívnych práv žalobcu a súčasne uviedol, že poučením o prípustnosti súdneho prieskumu napadnutého rozhodnutia uvedeným v napadnutom rozhodnutí nie je viazaný.

4. Proti uzneseniu krajského súdu podal žalobca ako sťažovateľ zastúpený advokátskou kanceláriou včas kasačnú sťažnosť z dôvodov podľa § 440 ods. 1 písm. g/ SSP. Nesprávnosť právneho posúdenia namietal vo vzťahu k záveru o nemožnosti súdneho prieskumu napadnutých rozhodnutí v správnom súdnictve. Sťažovateľ poukázal na rozsudok Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 5S/34/2018 z 3. septembra 2019 a rozsudok Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 5Sžfk/69/2019 zo 16. decembra 2021, z ktorého vyplynulo, že súd rozhodujúci v skutkovo obdobnej veci, kedy bolo predmetom súdneho prieskumu rozhodnutie žalovaného o žiadosti o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov, ktorým neschválil žiadosť žalobkyne podľa § 19 ods. 9 písm. b/ zákona o príspevku z EŠIF, uvedené preskúmal a rozhodnutie zrušil, v dôsledku čoho teda došiel ohľadom preskúmateľnosti k inému záveru, k akému došiel krajský súd v napadnutom uznesení. Ďalej sťažovateľ namietal, že preskúmateľnosť napadnutých rozhodnutí v správnom súdnictve vyplýva aj z § 19 ods. 12 zákona o príspevku z EŠIF, v zmysle ktorého má poučenie o opravnom prostriedku obsahovať aj údaj o tom, že rozhodnutie o žiadosti je preskúmateľné súdom.

5. Žalovaný vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti uviedol, že v súlade so zákonom o príspevku z EŠIF možno konanie o žiadosti ukončiť buď meritórnym výsledkom konania o žiadosti, t.j. vydaním rozhodnutia o schválení alebo neschválení alebo meritórnym ukončením konania o žiadosti z

procesných dôvodov zastavením konania z taxatívne vymenovaných dôvodov obligatórne (§ 20 ods. 1 zákona o príspevku z EŠIF) alebo fakultatívne (§ 20 ods. 2 zákona o príspevku z EŠIF), keď nemožno pokračovať v konaní a dospieť k meritórnemu rozhodnutiu. Ďalej poukázal na to, že žalovaným boli v konaní o žiadostiach žalobcu identifikované pochybnosti o pravdivosti alebo úplnosti žiadostí a ich príloh a preto bola žalobcovi zaslaná výzva na doplnenie, v ktorej bol upozornený na možnosť zastavenia konania, avšak sťažovateľ žiadosti nedoplnil požadovaným spôsobom. K rozsudku Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 5S/34/2018 z 3. septembra 2019 a rozsudku Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 5Sžfk/69/2019 zo 16. decembra 2021, na ktoré poukazoval sťažovateľ uviedol, že v týchto veciach bolo predmetom súdneho prieskumu meritórne rozhodnutie o neschválení žiadosti, ktoré reálne mohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania. Vzhľadom na uvedené sa stotožnil s právnym posúdením krajského súdu a navrhol kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú zamietnuť.

6. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 11 písm. h/ SSP) preskúmal napadnuté uznesenie, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo v medziach dôvodov podanej kasačnej sťažnosti v zmysle § 453 ods. 1 a 2 SSP, kasačnú sťažnosť prejednal postupom bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP) a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť sťažovateľa je dôvodná, a preto podľa § 462 ods. 1 SSP napadnuté uznesenie zrušil a vec vrátil Správne mu súdu v Bratislave na ďalšie konanie.

Podľa § 7 písm. e/ zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok, správne sudy 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.

Podľa § 20 ods. 2 a 4 zákona č. 292/2014 Z. z. o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov v znení účinnom do 06.06.2022,

(2) Poskytovateľ môže zastaviť konanie o žiadosti, ak sú pochybnosti o pravdivosti alebo o úplnosti žiadosti a žiadateľ tieto pochybnosti neodstránil v určenej lehote, hoci bol o možnosti zastavenia konania poučený. Ustanovenie § 19 ods. 5 sa použije primerane.

(4) Na náležitosti rozhodnutia o zastavení konania sa vzťahuje § 19 ods. 10 a 12 primerane.

Podľa § 19 ods. 12 zákona č. 292/2014 Z. z. o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov v znení účinnom do 06.06.2022, poučenie o opravnom prostriedku obsahuje údaj, či možno proti rozhodnutiu o žiadosti podať opravný prostriedok, v akej lehote, na ktorý orgán a kde možno opravný prostriedok podať. Poučenie o opravnom prostriedku obsahuje aj údaj, že rozhodnutie o žiadosti možno preskúmať súdom.

7. Kasačný súd vychádzajúc z obsahu kasačnej sťažnosti a napadnutého uznesenia krajského súdu zistil, že kľúčovou otázkou, ktorej riešenie je nevyhnutné pre rozhodnutie vo veci je posúdenie toho, či rozhodnutie o zastavení konania o žiadosti o poskytnutie nenávratného finančného príspevku v zmysle § 20 ods. 2 zákona o príspevku z EŠIF je spôsobilým predmetom súdneho prieskumu.

8. Kasačný súd k povahe rozhodnutia o zastavení konania o žiadosti, o aké ide vo veci samej, konštatuje, že uvedené je rozhodnutím, ktoré je svojimi účinkami vo výsledku rozhodnutím obdobným rozhodnutiu o neschválení žiadosti. Hoci je z hľadiska právnej teórie považované predovšetkým za rozhodnutie procesné, z materiálneho hľadiska ide o procesné rozhodnutie, ktorého následok je možné pripodobniť meritórnemu rozhodnutiu, keďže sa ním konanie končí a to napriek skutočnosti, že jeho vydaniu nepredchádza meritórne posúdenie veci. Rozhodnutie o zastavení konania o žiadosti, o aké ide vo veci samej teda možno označiť za konečné rozhodnutie, ktorého podkladom sú procesné dôvody, pričom uvedené neznamena, že o ňom možno hovoriť ako o procesnom rozhodnutí, ktoré nemá vplyv na subjektívne práva účastníka, práve naopak, z následku, ktorý takéto rozhodnutie prináša prirodzene vyplýva, že autoritatívnym spôsobom zasahuje do právnej sféry dotknutého účastníka a to aj napriek skutočnosti, že ním nie je explicitne uložená vykonateľná povinnosť.

Vzhľadom na skutočnosť, že rozhodnutím o zastavení konania sa konanie končí, dochádza k nemožnosti uplatňovania ďalších práv dotknutého účastníka, čo možno považovať za zásah do právnej sféry účastníka konania a takéto rozhodnutie teda je spôsobilým zasiahnuť do subjektívnych práv účastníka konania. Obzvlášť pokiaľ ide o fakultatívne zastavenie konania, ako je tomu v prejednávanej veci, tak je zrejmé, že uvedené bude závisieť od posúdenia procesných podmienok zo strany príslušného správneho orgánu, pričom, ak by kasačný súd prijal záver krajského súdu o nemožnosti súdneho prieskumu tohto rozhodnutia, v praxi by sa mohla vyskytnúť situácia, že príslušný správny orgán by splnenie procesných podmienok vyhodnotil nesprávne, zastavil by konanie a dotknutý účastník by tak v zásade nemal k dispozícii prostriedok nápravy, čo by ústilo do následku, že by tento účastník nemal možnosť oprávnenne realizovať svoje subjektívne práva, ktoré by mu v prípade správneho vyhodnotenia procesných podmienok zo strany správneho orgánu inak patrili.

9. Podstata vyňatia rozhodnutí a opatrení uvedených v § 7 písm. e/ SSP zo súdneho prieskumu je založená na tom, že predbežné, procesné a poriadkové rozhodnutia a opatrenia vo svojom súčte predstavujú v podstate len samotný procesný postup orgánu verejnej správy v administratívnom konaní s tým, že prípadné pochybenie alebo vady v tomto konaní sa môžu, ale i nemusia preniesť do zákonnosti rozhodnutia alebo opatrenia vydaného v tomto konaní vo veci samej alebo toho rozhodnutia, resp. opatrenia, ktorým sa administratívne konanie končí. V prejednávanej veci však nejde o procesné rozhodnutie takého charakteru, ktoré by upravovalo len otázku postupu správneho orgánu, ktorý by následne bol zakončený konečným-meritorným rozhodnutím, voči ktorého zákonnosti by dotknutý účastník konania mohol namietať jeho nezákonnosť.

10. V tomto prípade, ak sa dotknutý účastník domnieva, že príslušné „procesné“ rozhodnutie o zastavení konania o žiadosti je nezákonné nemá objektívne možnosť namietať voči tejto skutočnosti ako voči porušeniu procesných predpisov, ktoré sa odrazilo v nezákonnosti prijatého konečného rozhodnutia, pretože týmto rozhodnutím sa konanie končí a teda žiadne „ďalšie“ konečné rozhodnutie, ktoré by mohol napadnúť žalobou sa neprijme. Pod procesným rozhodnutím alebo opatrením, ktoré je v zmysle § 7 písm. e/ SSP vylúčené zo súdneho prieskumu si možno predstaviť také rozhodnutie, ktoré v rámci administratívneho konania upravuje určitú procesnú otázku napr. rozhodnutie o návrhu na odpustenie zmeškanej lehoty podľa § 28 ods. 3 správneho poriadku, teda rozhodnutia, ktoré nemožno považovať za meritórne resp. konečné vo vzťahu k predmetu konania ako takého.

11. Na účely zabezpečenia materiálnej ochrany práv v správnom súdnictve preto ustanovenie § 7 písm. e/ obsahuje výnimku z vylúčenia niektorých procesných rozhodnutí zo súdneho prieskumu, ktorá je vyjadrená dovetkom „ak nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania“, a ktorá umožňuje správne súdu preskúmať zákonnosť aj rozhodnutí a opatrení predbežnej, procesnej a poriadkovej povahy, ak by mohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka administratívneho konania. V prípade rozhodnutia o zastavení konania o žiadosti, o aké ide vo veci samej ide o taký procesný moment, keď priamy zásah do subjektívnych práv je spojený s týmto rozhodnutím ešte pred tým, ako správny orgán meritórne posudzoval predmet konania a v tejto súvislosti vydal meritórne rozhodnutie, ktorým by bolo schválenie resp. neschválenie žiadosti.

12. Navyše kasačný súd uvádza, že krajský súd poukázal na uznesenie kasačného súdu sp. zn. 5Sžfk/64/2019 z 27. októbra 2021, v zmysle ktorého podlieha súdnemu prieskumu žiadosť o vrátenie časti poskytnutého príspevku podľa § 27a ods. 5 zákona č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva v znení neskorších predpisov. K tomu kasačný súd konštatuje, že pokiaľ ide o citáciu uvedenú v jeho odôvodnení, na ktorú poukázal krajský súd nemožno bez ďalšieho aplikovať na prejednanú vec, keďže v cit. rozsudku bola posudzovaná aplikácia iného predpisu, t.j. zákona č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva v znení neskorších predpisov, ktorý hoci je vo väčšine podobný zákonu o príspevku z EŠIF, ktorý bol aplikovaný v prejednávanej veci, avšak s jedným zásadným rozdielom a to, že zákon č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva v znení neskorších predpisov v prípade niektorých rozhodnutí priamo vylučuje súdny prieskum (§14 ods. 18 cit. zákona), avšak zákon o príspevku EŠIF, takéto ustanovenie neobsahuje, naopak z jeho § 19 ods. 12 implicitne vyplýva, že cit. zákon predpokladá preskúmateľnosť rozhodnutia o žiadosti

súdom. Možno sa teda prikloniť skôr k analogickej aplikácii rozsudku Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 5Sžfk/69/2019 z 16. decembra 2021, na ktorý poukazoval sťažovateľ, kde bolo predmetom súdneho prieskumu meritórne rozhodnutie o neschválení žiadosti, pretože rozhodnutie o neschválení žiadosti z hľadiska následku a sním spojeného potenciálu zásahu do subjektívnych práv účastníka možno pripodobniť rozhodnutiu o zastavení konania, o aké ide vo veci samej.

13. Vzhľadom na uvedené skutočnosti kasačný súd konštatuje, že rozhodnutie o zastavení konania o žiadosti o poskytnutie nenávratného finančného príspevku v zmysle § 20 ods. 2 zákona o príspevku z EŠIF je spôsobilým predmetom súdneho prieskumu a preto napadnuté uznesenie krajského súdu podľa § 462 ods. 1 SSP zrušil a vec vrátil na ďalšie konanie Správnemu súdu v Bratislave, na ktorý v zmysle § 3 ods. 3 zákona č. 151/2022 Z. z. o zriadení správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov s účinnosťou od 1. júna 2023 prešiel výkon súdnictva vo vzťahu ku konaniam vo veciach, v ktorých dovtedy konal Krajský súd v Bratislave. Úlohou Správneho súdu v Bratislave v ďalšom konaní bude prejednať žalobu v medziach jej žalobných bodov, pričom správny súd je v zmysle § 469 SSP viazaný právnym názorom kasačného súdu.

14. Podľa § 467 ods. 3 SSP, ak kasačný súd zruší rozhodnutie správneho súdu a vec mu vráti na ďalšie konanie, správny súd rozhodne aj o nároku na náhradu trov kasačného konania. Vzhľadom k tomu, že kasačný súd zrušil napadnuté uznesenie a vec vrátil Správnemu súdu v Bratislave na ďalšie konanie a v kontexte s vyššie citovaným ustanovením o nároku na náhradu trov kasačného konania rozhodne správny súd.

15. Toto rozhodnutie prijal Najvyšší správny súd SR v senáte pomerom hlasov 3 : 0 (§ 139 ods. 4 veta prvá SSP v spojení s § 147 ods. 2 SSP).

P o u č e n i e :

Proti tomuto rozhodnutiu opravný prostriedok n i e j e prípustný.