

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 10Sžfk/33/2020
Identifikačné číslo spisu: 1019200383
Dátum vydania rozhodnutia: 14. decembra 2021
Meno a priezvisko: JUDr. Anita Filová
Funkcia: predsedníčka senátu
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2021:1019200383.1

UZNESENIE

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu (sťažovateľa): Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, so sídlom Šrobárova 2, 041 82 Košice-Staré Mesto, IČO: 00 397 768, právne zastúpený: Sýkora - advokátska kancelária, s.r.o., so sídlom Murgašova 3, 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 Sliachska 1, 831 02 Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutí žalovaných - Žiadosti o vrátenie finančných prostriedkov č. 313011D103Z001 zo dňa 14.01.2019, Správ o zistenej nezrovnalosti č. 313IP180088002 zo dňa 14.01.2019, č. spisu: P 3521/2019-072, (č. záznamu: A186/2019-072) zo dňa 14.01.2019, Správy z kontroly k ŽoP č. 313011D103300601, (č. spisu: P 3521/2019-072, č. záznamu: A124/2019-072) zo dňa 09.01.2019, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č.k. 2S/53/2019-219, 2S/66-68/2019-219 zo 7. augusta 2019, takto

r o z h o d o l :

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky uznesenie Krajského súdu v Bratislave č.k. 2S/53/2019-219, 2S/66-68/2019-219 zo 7. augusta 2019 z r u š u j e a v e c m u v r a c i a n a d Ľ a š i a k o n a n i e .

O d ô v o d n e n i e

I. Priebeh administratívneho konania a správneho súdneho konania

1. Žalobca uzavrel dňa 7.3.2017 so žalovaným v 1. rade, ktorý je riadiacim orgánom (ďalej ako „RO“) pre Operačný program Výskum a inovácie, zastúpeným žalovaným v 2. rade, ktorý je sprostredkovateľským orgánom pod riadiacim 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 základe Rozhodnutia o schválení NFP a v súlade so Zmluvou o NFP bol žalobcovi schválený

nenávratný finančný príspevok (NFP) 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 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.). Dňa 26.11.2018 bol žalobcovi doručený Návrh správy z kontroly zo dňa 20.11.2018 vypracovaný Výskumnou agentúrou v zmysle § 22 ods. 1 zákona č. 357/2015 Z.z. a § 3 ods. 1 písm. f/ zákona č. 292/2014 Z.z. Žalobca podal proti zisteným nedostatkom a navrhnutým opatreniam námietky, v ktorých žiadal prehodnotiť zistenia a závery z finančnej kontroly a zároveň žiadal o prehodnotenie definovania neoprávnenosti výdavkov v plnej výške.

3. Na základe Správy z kontroly zo dňa 09.01.2019 k ŽoP č. 313011D103300601 vypracovanej Výskumnou agentúrou a doručenej žalobcovi dňa 14.01.2019 pod č. spisu: P 3521/2019-072, č. záznamu: A 124/2019-072 (ďalej len „Správa z kontroly“), boli námietky žalobcu vyhodnotené ako neopodstatnené s tým, že ako prijímateľ je povinný vrátiť finančné prostriedky.

4. Dňa 21.01.2019 bol žalobcovi doručený list žalovaného v 2. rade zo dňa 14.01.2019 s názvom „VEC: Správa o zistenej nezrovnalosti č. spisu: P 3521/2019-072, č. záznamu: A186/2019-072, prílohou ktorého bola Správa o zistenej nezrovnalosti č. 313IP180088002 zo dňa 14.01.2019 a Žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov č. 313011D103Z001 zo dňa 14.01.2019. Na základe uvedených správnych aktov žalovaný v 2. rade žiadal žalobcu o vrátenie NFP v sume celkom 14.747,70 € (celková suma neoprávnených výdavkov 15 523,88 €) s poukazom na porušenie § 31 ods. 1 písm. b/ zákona č. 523/2004 Z.z. a čl. 6 bod 6.10. zmluvy o poskytnutí NFP č. 001/2017/1.1.3/OPVaI/DP zo dňa 07.03.2017, ktoré mali byť zistené v súvislosti s vykonaním vládneho auditu A927 K4611, nedostatok č. A029.

5. Žalobca sa správnu žalobou zo dňa 08.03.2019, podanou na poštovú prepravu dňa 13.03.2019 a doručenou Krajskému súdu v Bratislave dňa 14.03.2019, domáhal preskúmania Žiadosti o vrátenie finančných prostriedkov č. 313011D103Z001 zo dňa 14.01.2019, Správ o zistenej nezrovnalosti č. 313IP180088002 zo dňa 14.01.2019, č. spisu: P 3521/2019-072, (č. záznamu: A186/2019-072) zo dňa 14.01.2019, Správy z kontroly k ŽoP č. 313011D103300601, (č. spisu: P 3521/2019-072, č. záznamu: A124/2019-072) zo dňa 09.01.2019, navrhol ich zrušiť a vec vrátiť žalovaným 1/ a 2/ na ďalšie konanie. Pre prípad, ak by správny súd dospel k záveru, že pre vydanie napadnutých správnych aktov boli splnené zákonné podmienky, navrhoval, aby správny súd aplikoval ustanovenie § 198 zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“ alebo „Správny súdny poriadok“) o sankčnej moderácii a upustil od uloženia sankcie v celom rozsahu.

6. Krajský súd napadnutým uznesením správnu žalobu odmietol. Uzavrel, že administratívnu kontrolu nemožno považovať za rozhodovací proces vo verejnej správe a výsledné materiály z vykonanej kontroly za rozhodnutia ovplyvňujúce práva, právom chránené záujmy a povinnosti účastníkov konania vydané v takomto konaní. Na úkony orgánu verejnej správy pri výkone dohľadových vrchnostenských oprávnení (kontrola, dohľad či dozor) 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 dotýkali jeho práv, právom chránených záujmov a povinností [§ 3 ods. 1 písm. b/, písm. c) SSP], a preto nepodliehajú súdnemu prieskumu. Absentuje tu donucovacia zložka výkonu verejnej moci. Ide totiž len o výzvu na dobrovoľné plnenie oznámenej (nie uloženej) povinnosti na základe zistených (iba tvrdených) skutočností.

7. Skutočnosť, že došlo k finančnému vyčísleniu nezrovnalosti a jeho popisu samo o sebe ešte nezakladá povinnosť žalobcu vrátiť finančné prostriedky. Správou ani Žiadosťou nebol žalobca definitívne zaviazaný k vráteniu finančných prostriedkov, ide len o písomnosť s informatívnym charakterom. Navyše, ku dňu podania správnej žaloby nedošlo k vydaniu právoplatného rozhodnutia, ktorým by bol žalobca zaviazaný vrátiť finančné prostriedky.

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

II. Argumentácia účastníkov konania

9. Sťažovateľ v podanej kasačnej sťažnosti namietal, že krajský súd vychádzal zo zákona č. 528/2008 Z.z., hoci ním uzavretá zmluva o NFP a kontrolný proces na ňu nadväzujúci sa spravovali zákonom č. 292/2014 Z.z. Zistená nezrovnalosť nespočívala v porušení pravidiel verejného obstarávania, hoci krajský súd pracuje s ustanovením zákona č. 528/2008 Z.z., ktoré sa týka práve porušenia pravidiel verejného obstarávania. Aj krajským súdom aplikovaná judikatúra Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sa týka postupov pri porušení pravidiel verejného obstarávania, čo nie je pre práve rozhodovanú vec relevantné. Z týchto dôvodov považuje sťažovateľ odôvodnenie napadnutého uznesenia aj za zmatečné.

10. Sťažovateľ je toho názoru, že napadnuté akty sú správnymi aktmi preskúmateľnými v správnom súdnictve. Sťažovateľ nimi bol ukrátený na svojich právach, pretože z týchto aktov vyplývajú pre neho povinnosti, ako aj sa nimi zasahuje do jeho legitímnych očakávaní v súvislosti s uspokojením nároku na poskytnutie nenávratného finančného príspevku. Napadnutými aktami mu bola uložená korekcia vo výške 2 % z hodnoty výdavkov dotknutých aktivít, čím mu bola časť nenávratného finančného príspevku jednostranne zrušená (odňatá). Na základe napadnutých aktov môže byť sťažovateľovi uložená podľa § 42 zákona č. 292/2014 Z.z. povinnosť k odvodu alebo penále.

11. Sťažovateľ požaduje priznanie odkladného účinku podanej kasačnej sťažnosti a navrhuje napadnuté uznesenie zrušiť a vec vrátiť na ďalšie konanie krajskému súdu.

12. Žalovaný 1/ navrhuje kasačnú sťažnosť zamietnuť. Napadnuté akty neukladajú sťažovateľovi žiadnu sankciu, pričom samotné vyčíslenie finančnej nezrovnalosti ešte nezakladá aj povinnosť vrátiť finančné prostriedky. Aj keby došlo k zrušeniu napadnutých aktov, žalovaný 2/ by musel postupovať rovnako ako doteraz, v súlade so zákonom č. 292/2014 Z.z.

13. Žalovaný 2/ tiež navrhuje kasačnú sťažnosť zamietnuť. Podľa žalovaného 2/ povinnosť vrátiť finančné prostriedky nevyplýva z napadnutých aktov, ale zo samotnej zmluvy o poskytnutí nenávratného finančného príspevku. V prípade začatia správneho konania (pozn.: nadväzujúceho na napadnuté akty) sa bude môcť proti nim sťažovateľ riadne brániť a nie je vylúčené, že budú závery obsiahnuté v napadnutých aktoch prehodnotené. Napadnuté akty majú preto len predbežnú povahu.

III. Argumentácia Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky

14. 1. augusta 2021 začal Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej aj ako „Najvyšší správny súd“) činnosť a začal konať vo všetkých veciach, v ktorých do 31. júla 2021 konal Najvyšší súd Slovenskej republiky v správnom kolégiu (čl. 154g ods. 4 a 6 Ústavy v spojení s § 101e ods. 2 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov). Predmetná kasačná sťažnosť bola predložená Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky 10. júna 2020 a zaregistrovaná v jeho správnom kolégiu pod sp.zn. 10Sžfk/33/2020. Od 1. augusta 2021 je teda na konanie o nej príslušný Najvyšší správny súd. Vec bola náhodným spôsobom pridelená do piateho senátu Najvyššieho správneho súdu, ktorý o nej rozhodol pod pôvodnou spisovou značkou.

15. Najvyšší správny súd po tom, čo zistil, že kasačná sťažnosť je podaná včas, oprávnenou osobou a proti uzneseniu, proti ktorému je prípustná, ako aj že boli splnené ostatné podmienky na jej prejednatelnosť, dospel k záveru, že kasačná sťažnosť je dôvodná.

16. Hneď na úvod je potrebné prisvedčiť námietke sťažovateľa, že krajský súd neaplikoval na rozhodovanú vec právny predpis, ktorý bol použiteľný, teda zákon č. 292/2014 Z.z., ale aplikoval iný zákon, a to zákon č. 528/2008 Z.z., ako aj judikatúru s ním spojenú, a to bez toho, aby svoj postup zdôvodnil.

17. Z obsahu správnej žaloby, ako aj z obsahu súdneho spisu je totiž zrejmé, že nenávratný finančný príspevok bol žalobcovi poskytnutý v programovom období 2014 - 2020. Na právne vzťahy pri poskytovaní tohto príspevku v uvedenom programovom období sa vzťahujú ustanovenia zákona č. 292/2014 Z.z., ktorý upravuje príspevok poskytovaný z európskych štrukturálnych a investičných fondov (§ 1 ods. 1 zákona č. 292/2014 Z.z.).

18. Toto konštatovanie by však samo o sebe ešte nemuselo nič znamenať. Je zrejmé, že právny režim zavedený pri poskytovaní nenávratného finančného príspevku z fondov Európskej únie pre programové obdobie 2007 - 2013 upravený zákonom č. 528/2008 Z.z. (§ 1 ods. 1 zákona č. 528/2008 Z.z.) bol nahradený právnou úpravou pre programové obdobie 2014 - 2021 v zákone č. 292/2014 Z.z., a javí sa, že ustanovenia spojené s ochranou finančných záujmov Európskej únie v „starom“ predpise, v § 26 zákona č. 528/2008 Z.z., boli prevzaté do § 37 „nového“ zákona č. 292/2014 Z.z. Krajský súd však opomenul skúmať, či bol predchádzajúci právny režim skutočne v celej svojej komplexnosti prevzatý bezo zmeny (resp. bez podstatnej zmeny) do novej právnej úpravy, konkrétne ide o ustanovenie § 27a zákona č. 528/2008 Z.z. a ustanovenia § 41 a 41a zákona č. 292/2014 Z.z. a teda či aj judikatúru na tento predchádzajúci režim sa vzťahujúcu, je možné použiť aj na nový právny režim.

19. Krajský súd ďalej aplikoval na vec judikatúru spojenú s prieskumom aktov podobných aktom napadnutým v tomto konaní, na ktoré však nadväzoval postup riadiaceho orgánu pri porušení pravidiel a postupov verejného obstarávania podľa § 27a zákona č. 528/2008 Z.z. (javí sa, že by mohlo ísť v novej úprave o postup podľa § 41 a § 41a a § 42 zákona č. 292/2014 Z.z.), vrátane rozhodovania o vrátení časti sumy poskytnutého finančného príspevku podľa § 27a ods. 5 zákona č. 528/2008 Z.z. V práve rozhodovanej veci, ako na to správne poukazuje sťažovateľ a ako to aj vyplýva zo súdneho spisu, však nezrovnalosť nemala vzniknúť v súvislosti s porušením pravidiel a postupov verejného obstarávania, ale vznikla tým, že časť aktivít projektu bola realizovaná pred obdobím realizácie hlavných aktivít projektu podľa zmluvy, a to bez toho, aby sťažovateľ požiadal vopred o zmenu tohto obdobia. Krajský súd teda na danú vec aplikoval právny predpis, ktorý nebol použiteľný z dôvodu jeho časovej pôsobnosti a navyiac použitím neaktuálnej právnej úpravy nebolo posudzované, či v práve rozhodovanej veci bude následne vydané rozhodnutie preskúmateľné v rámci správneho súdnictva, ktorým sa bude rozhodovať o vrátení konkrétnej sumy.

20. Niektoré z uvedených nedostatkov boli už krajskému súdu vytknuté vo viacerých zrušujúcich uzneseniach Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v podobných veciach, napr. v uznesení zo 4. augusta 2020 sp.zn. 4Sžfk/33/2020 a aj pre uvedený dôvod bolo potrebné napadnuté uznesenie krajského súdu podľa § 462 ods. 1 SSP zrušiť a vec mu vrátiť na ďalšie konanie, a to aj s ohľadom na imperatív právneho štátu obsiahnutý v čl. 1 ods. 1 Ústavy (právnú istotu), pretože súdy by nemali v podobných veciach tých istých účastníkov konania vydávať rôzne rozhodnutia.

21. Po vrátení veci na ďalšie konanie bude úlohou krajského súdu aplikovať na rozhodovanú vec zákon č. 292/2014 Z.z. a súčasne ustáliť, ktorý právny režim sa vzťahuje na kontrolné procesy nadväzujúce na zmluvu o poskytnutí nenávratného finančného príspevku uzavretú sťažovateľom, výstupom ktorých boli akty napadnuté v tomto konaní; aké sú väzby medzi § 37 a § 42 zákona č. 292/2014 Z.z., ako aj so zákonom č. 523/2004 Z.z., osobitne s jeho § 31; z akého právneho aktu vlastne vyplýva sťažovateľovi povinnosť vrátiť finančné prostriedky poskytnuté na základe zmluvy o poskytnutí nenávratného finančného príspevku, a či je tento právny akt nezávislý, alebo naopak, závislý od aktov napadnutých v tomto konaní, a či tieto napadnuté akty tak majú povahu iba predbežnú podľa § 7 písm. e/ SSP, a ak áno, identifikovať, k akému konaniu a k akému aktu majú takúto predbežnú povahu. Právnym názorom kasačného súdu je krajský súd viazaný (§ 469 SSP).

22. Vyššie uvedený postup v ďalšom konaní formuloval kasačný súd z dôvodu, aby boli uvedené otázky dôkladne analyzované už v rámci správneho súdneho konania pred krajským súdom, a aby sa proti záverom krajského súdu mohli účastníci konania brániť cestou podania novej kasačnej sťažnosti. Charakter kasačného konania, resp. kasačnej sťažnosti ako mimoriadneho opravného prostriedku, ktorý smeruje proti právoplatnému rozhodnutiu totiž neumožňuje v konaním pred kasačným súdom (okrem výnimočných zákonom predpokladaných prípadov) nahrádzať konanie pred správnym súdom.

Každá skutková a právna otázka, ktorá je v prerokúvanej veci rozhodujúca a relevantným spôsobom namietaná, musí byť predmetom posúdenia najskôr správnym súdom, aby mali účastníci konania rovnakú možnosť sa k jeho záverom vyjadriť resp. namietat' ich. Kasačný súd nie je oprávnený nahrádzať postupy správneho súdu v konaní. Iný ako zdržanlivý prístup kasačného súdu by mohol byť vzhľadom na okolnosti prípadu v rozpore so zásadami spravodlivého procesu (požiadavky kladené na predvídateľnosť rozhodnutia, resp. zákaz prekvapivosti rozhodnutia), ako význam týchto zásad zdôraznil kasačný súd už v bode 20 tohto uznesenia. Kasačný súd teda nemohol účastníkov konania pripraviť o jednu inštanciu správneho súdneho konania, ako ani nemohol svoje právne úvahy zatiaľ rozvíjať smerom, akým sa doposiaľ v konaní neuberali, pretože by tým vydal rozhodnutie pre účastníkov neprípustne prekvapivé.

23. Z dôvodu zrušenia napadnutého uznesenia krajského súdu, kasačný súd už nepovažoval za potrebné rozhodovať o návrhu žalobcu na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti.

24. O trovách kasačného konania bude rozhodnuté podľa § 467 ods. 3 SSP.

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

Poučenie :

Proti tomuto rozhodnutiu nie je prípustný opravný prostriedok.