

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 7Ssk/107/2022
Identifikačné číslo súdneho spisu: 8021200147
Dátum vydania rozhodnutia: 24. 08. 2022
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: Mgr. Michal Novotný
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2022:8021200147.1

Uznesenie

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky vo veci žalobcu: MediPharm a.s., IČO: 46 147 594, Kpt. Nálepku 637/2, Lipany, zastúpeného: BBH advokátska kancelária, s.r.o., IČO: 36 713 066, Suché Mýto 1, Bratislava, proti žalovanému: Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny Prešov, Slovenská 87, Prešov, o preskúmanie prípisu z 27. januára 2021, č. P01/OPaV/ZAM/2021/15375, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Prešove č. k. 5 Sa 8/2021-22 zo 14. februára 2022 takto

rozhodol:

I. Kasačná sťažnosť sa zamietá.

II. Účastníkom konania sa nepriznáva nárok na náhradu trov kasačného konania.

odôvodnenie:

I.

Postup žalovaného a konanie pred správnym súdom

1. Z príloh pripojených k správnej žalobe vyplýva, že žalobca - obchodná spoločnosť, ktorá je zapísaná do obchodného registra od roku 2011 a podniká na základe živnostenského oprávnenia, a žalovaný 15. mája 2020 uzavreli dohodu o č. 20/37/54E/2555. Na jej základe žalovaný poskytol žalobcovi finančný príspevok v rámci projektu „Prvá pomoc - Opatrenie č. 3B“ v zmysle § 54 ods. 1 písm. e) zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti v znení neskorších predpisov. Toto opatrenie umožňovalo, aby žalovaný podnikateľom prispel na úhradu časti mzdových nákladov na zamestnanca v závislosti od toho, ako sa podnikateľovi znížili tržby v roku 2020 v porovnaní s rokom 2019. Podnikateľ si podľa citovaného opatrenia mohol zvoliť medzi viacerými metódami výpočtu poklesu tržieb. Jednou z nich bola možnosť porovnať tržbu za príslušný mesiac roku 2020 s tržbou za mesiac február 2020, resp. september 2020; túto metódu však smeli zvoliť len tí, ktorí „vykonávali zárobkovú činnosť len časť roka 2019“.

2. Žalobca zvolil túto metódu výpočtu poklesu tržieb, vychádzajúc z toho, že reálne svoju podnikateľskú činnosť začal vykonávať až v priebehu roka 2019, keď nadobudol viaceré výrobné kapacity. Žalovaný však prípisom z 27. januára 2021, č. PO1/OPaV/ZAM/2021/15375, označeným „Výzva na opravu predložených výkazov“ požiadal žalobcu, aby zvolil inú metódu, pretože ním zvolená metóda „nie je v súlade so začiatkom podnikania a vzniku“ žalobcu v roku 2011. Na tento účel ho vyzval, aby do 10 dní predložil opravené výkazy za mesiace marec, november a december 2020, v ktorých použije správnu metódu. Zároveň žalobcu upozornil, že ak tieto nedostatky neodstráni, bude uňho vykonaná finančná kontrola v zmysle zákona č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite v znení neskorších predpisov.

3. Správnu žalobu, ktorú žalobca podal proti tomuto prípisu, správny súd tu napadnutým uznesením č. k. 5 Sa 8/2021-22 odmietol podľa § 98 ods. 1 písm. g) SSP. Dospel k záveru, že tento prípis nie je opatrením podľa § 3 ods. 1 písm. c) SSP, ktorým by mohli byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti priamo dotknuté. Ide len o výzvu a jediným následkom jej nerešpektovania zo strany žalobcu bude vykonanie finančnej kontroly podľa § 9 ods. 1 a 4 a § 20 zákona č. 357/2015 Z. z. Tá sa však môže

začať kedykoľvek aj bez väzby na takúto výzvu. Preto tento akt nie je preskúmateľný správnym súdom v zmysle § 6 ods. 1 a § 7 písm. b) SSP.

II.

Kasačná sťažnosť a vyjadrenie k nej

4. Včas podanou kasačnou sťažnosťou sa žalobca domáha zrušenia tohto uznesenia a vrátenia veci na ďalšie konanie. Zotrval na názore, že napadnutý prípis je opatrením podľa § 3 ods. 1 písm. c) SSP a môže byť preskúmaný správnym súdom. Z tohto aktu totiž jasne vyplýva, že žalovaný vyžaduje od žalobcu, aby použil určitú metódu výpočtu poklesu tržieb, a hrozí finančnou kontrolou. Takýto akt teda hrozí zásahom do práv a povinností žalobcu v zmysle § 3 ods. 1 písm. c) SSP. Kontrola pritom predstavuje hrozbu negatívnym následkom. Ak žaloba výzve nevyhoví, výsledkom bude kontrola, uloženie povinnosti vrátiť príspevok a pokuta. Nie je podstatné, či sa kontrola môže začať aj bez väzby na túto výzvu, pretože v tejto výzve ňou žalovaný priamo hrozí. Žalobca vytkol správne súdu aj to, že jeho právny názor je v rozpore s judikatúrou Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, ale aj Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktorá pripúšťa prieskum každého právneho aktu bez ohľadu na jeho označenie.

5. Žalovaný navrhol zamietnuť kasačnú sťažnosť.

III.

Posúdenie veci kasačným súdom

6. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP) preskúmal napadnuté uznesenie v celom rozsahu (§ 453 ods. 1 SSP) a predchádzajúce konanie pred správnym súdom bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP) a bez ohľadu na uplatnené sťažnostné body (§ 453 ods. 2 v spojení s § 203 ods. 2 SSP).

7. Predmetom prieskumu správnym súdom v prerokúvanej veci je prípis žalovaného - výzva, ktorou žiadal žalobcu o opravu výkazov, ktoré sú podkladom pre vyplatenie finančného príspevku podľa dohody z 15. mája 2020. Správny súd založil svoje odmietavé uznesenie na závere, že táto výzva nepredstavuje opatrenie v zmysle § 3 ods. 1 písm. c) SSP, ktorým by mohli byť dotknuté práva a povinnosti žalobcu. Podľa § 7 písm. b) SSP správne súdy nepreskúmajú správne akty orgánov verejnej správy, ktoré nemajú povahu rozhodnutia o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzickej a právnickej osoby, najmä rozhodnutia a opatrenia organizačnej povahy a rozhodnutia a opatrenia upravujúce vnútorné pomery orgánu, ktorý ich vydal. So žalobcom možno súhlasiť, že takto zvolený dôvod výluky zo súdneho prieskumu nie je celkom priliehavý. Už z dôvodovej správy k návrhu Správneho súdneho poriadku (Národná rada Slovenskej republiky, VI. volebné obdobie, tlač 1335) vyplýva, že citované ustanovenie malo vylučovať zo súdneho prieskumu najmä akty, ktoré nie sú adresované osobám stojacim mimo orgánov verejnej správy a ktoré sa svojim obsahom nemôžu týkať takýchto osôb. V tu prerokúvanej veci však prípis, ktorého prieskumu sa žalobca domáha, bol adresovaný priamo jemu a obsahuje určitý prejav žalovaného, ktorý sa týka právneho postavenia žalobcu. Preto správny súd nepostupoval celkom správne, ak vylúčenie tohto aktu zo súdneho prieskumu založil na uvedenom ustanovení.

8. Podľa ustanovenia § 7 písm. e) SSP však správne súdy nepreskúmajú okrem iného opatrenia orgánov verejnej správy predbežnej, procesnej alebo poriadkovej povahy, ak nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania. Citované ustanovenie nadväzuje na ustanovenie § 248 písm. a) OSP (účinné do 30. júna 2016), podľa ktorého súdy nepreskúмали rozhodnutia správnych orgánov predbežnej povahy a procesné rozhodnutia týkajúce sa vedenia konania. Ako naznačuje aj žalobca v kasačnej sťažnosti, z porovnania oboch ustanovení je zrejmé, že v Správnom súdnom poriadku je vylúčenie preskúmania rozhodnutí predbežnej povahy viazané na dodatočnú podmienku, že tieto rozhodnutia nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania. Formulácia „nemohli mať za následok“ (a nie „nemali za následok“) podľa kasačného súdu jasne napovedá, že zo súdneho prieskumu sú vylúčené len také rozhodnutia, u ktorých je vylúčená akákoľvek možnosť, že by mohli zasiahnuť do subjektívnych práv účastníka.

9. Judikatúra, na ktorú žalobca poukazoval v kasačnej sťažnosti sa týkala len všeobecne právomoci správnych súdov preskúmať akty, ktoré nie sú označené ako rozhodnutia. To však v prerokúvanej veci samo osebe nie je sporné. Najvyšší súd sa však už vo svojej judikatúre špecificky zaoberal právomocou správnych súdov preskúmať rôzne protokoly a výzvy orgánov verejnej správy, ktoré boli vydané v

nadväznosti na ich zistenia o neoprávnenom čerpaní určitých finančných prostriedkov. Pritom najvyšší súd zdôraznil, že výzvou, ktorou orgán verejnej správy žiada od dotknutého subjektu, aby vysvetlil určitú nezrovnalosť alebo vrátil určitý finančný príspevok, tento orgán neuplatňuje rozhodovaciu právomoc, ale len notifikuje (oznamuje) tomuto subjektu svoje zistenia. Pri tomto akte chýba donucovacia zložka verejnej moci, a preto je len výzvou na „dobrovoľné“ splnenie toho, čo v ňom orgán žiada. Takýto akt tak možno považovať za akt predbežnej povahy (porov. uznesenie najvyššieho súdu sp. zn. 1 SŽf 87/2015, judikát R 57/2018, ktoré sa týkalo správy podľa zákona č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskej únie). Judikatúra ďalej vyslovila, že charakter zásahu do práva alebo právom chráneného záujmu má až následné rozhodnutie, ktorým orgán verejnej správy uloží dotknutej osobe sankciu, prípadne povinnosť vrátiť dotknuté plnenie (citovaný judikát R 57/2018, ale aj uznesenie najvyššieho súdu sp. zn. 6 Sžfk 15/2018, judikát R 53/2018, ktorý sa týkal kontroly vykonávanej Úradom pre verejné obstarávanie).

10. Na uvedené závery nadviazal vo svojej judikatúre aj tunajší súd, ktorý takisto zastal názor, že výzvy podobného typu (na odstránenie nezrovnalostí, resp. vrátenie plnení) sú len správnymi aktami predbežnej povahy v zmysle § 7 písm. e) SSP a samy osebe nie sú spôsobilé zasiahnuť do práv alebo právom chránených záujmov iných osôb. Takú spôsobilosť majú až následne vydané rozhodnutia, ktoré dotknutému subjektu uložia sankciu alebo povinnosť vrátiť neoprávnene prijaté finančné prostriedky (porov. napr. uznesenie sp. zn. 10 Sžfk 27/2020 alebo 2 Sfk 13/2021). Ani v prerokovanej veci nie je dôvod odkláňať sa od týchto právnych názorov. Obsahom výzvy žalovaného z 27. januára 2021, ktorá je predmetom prieskumu, je len oznámenie právneho názoru žalovaného, že žalobcom zvolenú metódu výpočtu poklesu tržieb nepovažuje za správnu. Kasačný súd sa stotožňuje s názorom správneho súdu, že táto výzva sa nijako priamo nedotýka práv ani právom chránených záujmov žalobcu. Táto výzva totiž nie je spôsobilá vyvolať bezprostredné právne účinky voči žalobcovi, zmeniť jeho právne postavenie, a nevyplýva z nej žiadna povinnosť, ktorá by bola voči žalobcovi priamo vynútiteľná (či už brachiálnou mocou alebo napríklad ukladaním pokút). Hoci žalobca na viacerých miestach opakuje, že táto výzva zasahuje do jeho práv, v skutočnosti tento zásah vidí až v následných krokoch žalovaného, ktoré by podľa výzvy mali nasledovať (finančná kontrola a následné rozhodnutie o nezrovnalosti). Podľa kasačného súdu však všetky tieto kroky nie sú následkom výzvy, ale uplatňovaním oprávnení žalovaného, ktoré mu vyplýva z § 68 zákona č. 5/2004 Z.z. a zákona č. 357/2015 Z. z. a ktoré by mohol uplatniť aj bez tejto výzvy. Navyše, tvrdenie žalobcu o tom, že vykonaná kontrola bude nevyhnutne viesť k rozhodnutiu o vrátení príspevku a uložení pokuty, je nateraz len v rovine špekulácie.

11. Kasačný súd len pre úplnosť dodáva, že je pochopiteľné, že dôsledkom výzvy žalovaného môže byť určitá zmena jeho postavenia nasledovať. Predovšetkým môže byť spojená s určitými trovami žalobcu (na právne zastúpenie a pod.), prípade jej dôsledkom môže byť povinnosť predložiť na kontrolu určité dokumenty a podrobiť sa určitým kontrolným úkonom (napr. § 68 ods. 4 zákona č. 5/2004 Z. z.). Podľa jasného znenia ustanovenia § 7 písm. e) SSP však výnimka, kedy opatrenie predbežnej povahy nie je vylúčené z preskúmania správnymi súdmi, predpokladá, že opatrenie mohlo mať za následok ujmu na subjektívnych právach. Nestačí teda ujma na ekonomických alebo iných záujmoch, ale musí ísť vyslovene o ujmu na subjektívnych právach (porov. uznesenie tunajšieho súdu sp. zn. 7 Ssk 87/2021). Ako už bolo uvedené, po samotnej výzve môže nasledovať výkon finančnej kontroly a prípadné správne konanie, ani to však neznamená, že by výzva zasahovala do subjektívnych práv žalobcu. Zákon č. 5/2004 Z. z., ale ani zákon č. 375/2015 Z. z. v žiadnom svojom ustanovení nezaručuje subjektívne právo účastníka projektu (prijímateľa príspevku) na to, aby nebol zaťažovaný kontrolou alebo spolupracou s kontrolnými orgánmi. Naopak, aj z § 21 ods. 3 písm. c) zákona č. 357/2015 Z. z. vyplýva povinnosť osoby, u ktorej sa vykonáva finančná kontrola, poskytnúť počas kontroly potrebnú súčinnosť.

IV.

Záver

12. Zo všetkých uvedených dôvodov vyplýva, že napadnutá výzva na opravu výkazov môže predstavovať nanajvýš opatrenie predbežnej povahy, u ktorého však chýba donucovacia zložka a ktoré nemôže mať za následok ujmu na subjektívnom práve žalobcu. Preto je toto opatrenie podľa § 7 písm. e) SSP vylúčené zo súdneho prieskumu správnymi súdmi. Správny súd tak vo výsledku rozhodol správne, keď správnu žalobu odmietol podľa § 98 ods. 1 písm. g) SSP. Vzhľadom na to kasačná sťažnosť žalobcu nie je dôvodná, a preto ju kasačný súd podľa § 461 SSP zamietol.

13. O trovách bolo rozhodnuté podľa § 167 a § 168 v spojení s § 467 ods. 1 SSP, keď žalobca bol v kasačnom konaní neúspešný a žalovaný síce úspech mal, no kasačný súd nezistil výnimočné dôvody, aby mu nárok na náhradu trov priznal.

14. Toto uznesenie bolo prijaté pomerom hlasov 3 : 0 (jednomyseľne).

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.