

Súd: Najvyšší správny súd SR  
Spisová značka: 4Sfk/11/2025  
Identifikačné číslo súdneho spisu: 1021201053  
Dátum vydania rozhodnutia: 31. 07. 2025  
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: Prof. JUDr. Peter Potásch  
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2025:1021201053.1

## Uznesenie

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu (sťažovateľa): ChocoSuc Partner, s.r.o., so sídlom Cukrovárska 502, 075 01 Trebišov, IČO: 36 617 016, právne zastúpený: KAIFER advokátska kancelária s.r.o., so sídlom Fibichova 11, 040 01 Košice, IČO: 36 861 561, proti žalovanej: Slovenská inovačná a energetická agentúra, so sídlom Bajkalská 27, 827 99 Bratislava, o preskúmanie zákonnosti opatrenia vydaného žalovaným - správy z administratívnej finančnej kontroly zo dňa 16.04.2021 - v konaní o kasačnej sťažnosti žalobcu proti právoplatnému uzneseniu Správneho súdu v Bratislave - č. k. BA-2S/147/2021 - 315 zo dňa 25. septembra 2024, takto

### rozhodol:

- I. Kasačná sťažnosť sa zamietá.
- II. Účastníkom konania sa právo na náhradu trov konania nepriznáva.

### odôvodnenie:

1. Na základe výzvy na predkladanie žiadosti o poskytnutie nenávratného finančného príspevku (kód výzvy: OPKZP-PO4-SC421-2018-46), požiadal žalobca (kód žiadosti: NFP310040W044) o poskytnutie nenávratného finančného príspevku. Žalovaná (Slovenská inovačná a energetická agentúra) ako sprostredkovateľský orgán pre operačný program kvalita životného prostredia, konajúca v mene riadiaceho orgánu - poskytovateľa - Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky (ďalej len „MŽP SR“ alebo „poskytovateľ“) na základe Zmluvy o vykonávaní časti úloh riadiaceho orgánu sprostredkovateľským orgánom č. 21/2015/5.1 zo dňa 21.04.2015, rozhodnutím o schválení žiadosti o poskytnutie nenávratného finančného príspevku č. 2020/EŠIF/3292 zo dňa 17.02.2020 rozhodla tak, že predmetnú žiadosť schválila s výškou nenávratného finančného príspevku maximálne vo výške 590.180,55 eura (ďalej len „NFP“). Celkové oprávnené výdavky projektu boli schválené vo výške 1.180.361,11 eura.

2. Dňa 02.06.2020 uzatvoril žalobca a MŽP SR v zastúpení žalovanou (Slovenská inovačná a energetická agentúra) Zmluvu o poskytnutí nenávratného finančného príspevku č. KZP-PO4-SC421-2018/W044 (ďalej aj „Zmluva o NFP“), v zmysle ktorej sa poskytovateľ zaviazal žalobcovi ako prijímateľovi poskytnúť v súlade s podmienkami bližšie uvedenými v Zmluve o NFP nenávratný finančný príspevok na projekt s názvom: „Zníženie energetickej náročnosti budovy čokoládovne DEVA“. Zmluva o NFP bola uzatvorená podľa § 269 ods. 2 zákona č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov (ďalej len „Obchodný zákonník“), podľa § 25 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 len „zákon o EŠIF“) a podľa § 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.

3. Žalovaná vypracovala dňa 16.04.2021 Správu z administratívnej finančnej kontroly (ďalej len „napadnuté opatrenie“ alebo „správa z kontroly“), ktorá bola žalobcovi doručená dňa 23.04.2021. Z obsahu napadnutého opatrenia vyplýva, že vykonanou kontrolou malo byť zistené: „porušenie princípov obstarávania, resp. porušenie pravidiel a ustanovení legislatívy SR a EÚ vzťahujúcej sa na oblasť obstarávania tovarov, služieb a stavebných prác, ktoré malo vplyv na výsledok obstarávania.

Žalovaná pri výkone kontroly opakovaného vyhodnotenia splnenia podmienok účasti a vyhodnotenia ponúk identifikovala porušenie princípov obstarávania resp. nesúlad, ktoré mal vplyv na oprávnenosť príslušných výdavkov a výdavky nie je možné pripustiť do financovania.“

4. Žalobca podal dňa 24.06.2021 na Krajský súd v Bratislave všeobecnú správnu žalobu zo dňa 23.06.2021, ktorou sa domáhal preskúmania zákonnosti napadnutého opatrenia a jeho zrušenia. Žalobca v podanej správnej žalobe označil ako žalovaných MŽP SR, ako aj žalovanú (Slovenská inovačná a energetická agentúra). V petite žaloby žiadal žalobca priznať aj právo na náhradu trov konania voči žalovanému. Dňa 24.06.2021 bolo Krajskému súdu v Bratislave doručené doplnenie listinných dôkazov týkajúcich sa veci.

5. Správny súd v Bratislave (na ktorý na základe zákonných zmien prešla právomoc konať o podanej správnej žalobe) vo veci rozhodol tak, že žalobu žalobcu uznesením č. k BA- 2S/147/2021 - 315 zo dňa 25. septembra 2024 (ďalej aj ako „napadnuté rozhodnutie“ alebo „rozhodnutie“) odmietol ako neprípustnú z dôvodu, že smeruje proti nespôsobilému predmetu súdneho prieskumu. O trovách konania rozhodol tak, že žiadnemu účastníkovi konania nepriznal právo na ich náhradu.

6. V odôvodnení rozhodnutia podrobne poukázal na to, že v správnom súdnictve je právo na prístup k správne súdu determinované princípom generálnej klauzuly s negatívnou enumeráciou, z ktorého vyplýva, že súdy v zásade preskúmajú všetky rozhodnutia alebo opatrenia orgánov verejnej správy, ktorými sa zakladajú, menia alebo rušia 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). Doplnil, že z prieskumu v rámci správneho súdnictva sú (okrem iných) vylúčené také úkony orgánov verejnej správy, ktoré sú svojou povahou predbežné, procesné, či poriadkové, ak nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania.

7. Správny súd ďalej skonštatoval, že na úkony orgánu verejnej správy pri výkone kontrolných oprávnení (kontrola, dohľad či dozor) a na ich hmotne zachytené výsledky (protokoly, záznamy či zápisnice) sa - pre účely správneho súdnictva - nazerá najmä ako na individuálne správne úkony s charakterom predbežnej povahy, nie sú rozhodnutiami orgánu verejnej správy, ako ani opatreniami, ktoré by 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. V tomto kontexte poukázal správny súd príkladom na rozhodnutia Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5Sžo/48/2016 zo dňa 28.02.2017, sp. zn. 10Sžfk/65/2018 zo dňa 25.09.2019.

8. Podľa názoru správneho súdu, správa z kontroly nie je opatrením podľa § 3 ods. 1 písm. c/ SSP. Možno ju považovať za opatrenie orgánu verejnej správy sui generis, ktoré však nezakladá, nemení, neruší, ani nedeklaruje práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti žalobcu, ani sa ich priamo nedotýka. Ide o opatrenie predbežnej povahy, ktoré samo o sebe nemôže mať za následok ujmu na subjektívnych právach žalobcu v oblasti verejnej správy, pretože slúži len ako prípadný podklad pre ďalší postup orgánov verejnej správy. Uzavrel, že z výsledkov napadnutého opatrenia priamo nevyplýva zánik práva žalobcu na poskytnutie NFP, ktorý mu mal byť poskytnutý žalovanou v zmysle zmluvy o NFP.

9. Osobitne poukázal správny súd na to, že NFP mal byť poskytnutý žalobcovi na základe Zmluvy o NFP uzatvorenej podľa § 269 ods. 2 Obchodného zákonníka, ktorá mala charakter relatívneho obchodu a spadá svojou povahou do súkromného práva. Povinnosť uzatvoriť s prijímateľom zmluvu podľa § 269 ods. 2 Obchodného zákonníka upravoval § 25 ods. 1 zákona o EŠIF. Poukazujúc na znenie ustanovenia § 25 zákona o EŠIF, ako aj na dôvodovú správu k uvedenému zákonu, správny súd uviedol, že skutočné poskytovanie NFP je vždy viazané na splnenie podmienok prijímateľom dohodnutých v zmluve. Samotným vznikom právneho nároku nie je garantované reálne uhradenie zazmluvnenej výšky príspevku, pretože takéto uhradenie je viazané na splnenie podmienok dohodnutých v zmluve.

10. Správny súd ďalej zdôraznil, že Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej aj ako „NSS SR“), Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej aj ako „NS SR“), ako aj krajské súdy sa vo svojich rozhodnutiach už viackrát zaoberali charakterom zmluvných vzťahov vyplývajúcich zo zmlúv o NFP. Poukázal pritom na rozsudok NS SR - sp. zn. 3Sžf/118/2013 zo dňa 01.07.2014, kde súd skonštatoval, že okamihom uzavretia zmluvy o poskytnutí NFP nadobudol vzťah medzi žalobcom a žalovaným súkromnoprávny charakter a prípadne nároky z neho je možné uplatňovať v civilnom konaní a nie prostredníctvom správneho súdnictva. Uvedené rozhodnutie prešlo aj testom ústavnosti, keď Ústavný súd Slovenskej republiky rozhodnutím II. ÚS/219/2015 zo dňa 01.04.2015 odmietol sťažnosť žalobcu ako zjavne neopodstatnenú.

11. Na obdobný názor o súkromnoprávnom charaktere záväzkového vzťahu vyplývajúceho zo zmlúv o NFP upriamil správny súd pozornosť poukazom na rozhodnutia súdov ako napr. NS SR v uznesení sp. zn. 2Obdo/36/2023 zo dňa 30.11.2023, NSS SR v uznesení sp. zn. 5Sfk/72/2022 zo dňa 26.10.2022,

NSS SR v uznesení 5Sfk/101/2022 zo dňa 28.02.2023, Krajský súd v Košiciach v rozsudku sp. zn. 3Cob/192/2023 zo dňa 28.03.2024.

12. Odkazujúc na vybrané ustanovenia Zmluvy o NFP a všeobecné zmluvné podmienky vzťahujúce sa k Zmluve o NFP, správny súd zopakoval a zhrnul, že vzťah medzi žalobcom a žalovaným mal po uzatvorení Zmluvy o NFP súkromnoprávny charakter - majúci základ v záväzkovom vzťahu. Poskytovateľ v ňom nevystupuje ako orgán verejnej správy, ale ako druhá zmluvná strana obchodnoprávneho záväzkového vzťahu. Napadnuté opatrenie potom predstavuje iba zhodnotenie splnenia zmluvných podmienok. Správny súd doplnil, že posúdenie splnenia zmluvných podmienok - s ohľadom na závery správy z kontroly - je úlohou civilného súdu. Pripomenul pritom, že civilný súd nebude viazaný napadnutými aktami a bude ich vyhodnocovať ako dôkaz (obdobne uznesenie NSS SR sp. zn. 5Sfk/72/2022), pričom si sám posúdi otázku, či súkromnoprávny nárok daný je, alebo nie je.

13. Na základe všetkých vyššie uvedených skutočností potom správny súd uzavrel, že neboli splnené podmienky na meritórne preskúmanie napadnutého opatrenia v rámci správneho súdnictva a s poukazom na § 98 ods. 1 písm. g) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej aj ako „SSP“) žalobu odmietol (ako neprípustnú).

14. Proti rozhodnutiu správneho súdu podal včas kasačnú sťažnosť žalobca (ďalej aj ako „sťažovateľ“). Domáhal sa v nej zrušenia napadnutého rozhodnutia správneho súdu najmä na tom základe, že správny súd sa vôbec nevysporiadal s námietkami a argumentmi žalobcu uvedenými v správnej žalobe a prezentovanými v priebehu konania, a to primárne k otázke nulity správy z kontroly. Táto mala nastať z dôvodu, že správu z kontroly vydal subjekt, ktorý na jej vydanie - podľa sťažovateľa - nemal právomoc.

15. Správny súd ďalej - podľa sťažovateľa - v odôvodnení napadnutého rozhodnutia svoje závery a úvahy dostatočne nerozvedol, čím sťažovateľ fakticky namietol nedostatočné odôvodnenie napadnutého rozhodnutia. Túto námietku konkretizoval v rozsahu troch okolností:

a) nedostatočné odôvodnenie oprávnenosti udeliť plnú moc zo strany MŽP SR žalovanej (Slovenská inovačná a energetická agentúra) na výkon kontroly a vydanie správy z kontroly

b) nedostatočné odôvodnenie toho, že ak aj mal správny súd za to, že takáto plná moc udelená mohla byť, prečo mal správny súd za to, že na základe zastúpenia by „stále úkony žalovanej neboli naďalej úkonmi Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky ako osoby, ktorá mala splnomocniť žalovanú“

c) nedostatočné odôvodnenie toho, prečo správa z kontroly nie je spôsobilým predmetom súdneho prieskumu. Sťažovateľ má za to, že v konaní preukázal, že jeho práva, resp. povinnosti nielenže mohli byť dotknuté, ale aj boli dotknuté. Osobitne namietol, že správny súd v napadnutom rozhodnutí žiadnym spôsobom neodôvodnil „ako nenadobudnutie účinnosti zmluvy o dielo práve z dôvodu obsahu a záveru Správy z kontroly alebo nepripustenie výdavkov do financovania v rozsahu nenávratného finančného príspevku bez akéhokoľvek ďalšieho rozhodnutia alebo úkonu žalovaného či už v správnom konaní alebo v rozsahu iného súkromnoprávneho úkonu žalovaného okrem Správy z kontroly, nemohli byť a nie sú dôvodom, ktorý je potrebné považovať za dotknutie práva a právom chránených záujmov alebo povinností žalobcu alebo dôvodom, z ktorého nastala ujma žalobcovi nemožnosť“.

16. K nulite správy z kontroly sťažovateľ namietol, že sa správny súd vôbec nevysporiadal s tým, či správu z kontroly mohol vydať žalovaný (Slovenská inovačná a energetická agentúra) ako orgán konajúci za MŽP SR na základe plnej moci, resp. s tým, že ak aj uvedený postup bol možný, potom aj kontrolu mal realizovať, resp. správu mal vydať priamo poskytovateľ - MŽP SR (ako splnomocniteľ) a nie žalovaný (vo svojom mene). Ten totiž konal „v zmysle priameho zastúpenia na základe nejakej plnej moci v mene ministerstva“. Doplnil, že administratívnu finančnú kontrolu vykonávajú osoby uvedené v § 7 ods. 2 zákona č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov - s prihliadnutím na § 8 ods. 1 uvedeného zákona. Sťažovateľ má za to, že kontrolu vo veci mohol vykonať len štatutárny orgán verejnej správy (minister životného prostredia), nie MŽP SR, ako ani Slovenská inovačná a energetická agentúra. Podľa sťažovateľa mal správny súd ešte pred rozhodnutím o nepripustení súdneho prieskumu napadnutého opatrenia spoľahlivo posúdiť, „či napadnutá Správa z kontroly nie je nulitným aktom, ergo v danom prípade mal správny súd primárne vyhodnotiť, či správnu žalobou napadnutú Správu z kontroly vydal oprávnený subjekt.“ Sťažovateľ má za to, že ak by správny súd dospel k záveru, že správu z kontroly vydal neoprávnený subjekt, „priamym následkom takéhoto zistenia by bolo zrušenie napadnutej Správy z kontroly správnym súdom“. Namietla potom aj nadväzujúci postup správneho súdu, ktorý vo veci konal len so žalovaným, nie s MŽP SR.

17. V súvislosti s nedostatočným odôvodnením odmietnutia správnej žaloby pre jej neprípustnosť, poukázal sťažovateľ najmä na to, že zo záverov správy z kontroly vyplýva konštatovanie o porušení postupu obstarávania, pričom toto malo za následok „nevzniknutie“ jeho nároku na poskytnutie NFP. Keďže žiadny iný úkon nadväzujúci na správu z kontroly vo veci realizovaný nebol, nebolo vydané ani

žiadne iné rozhodnutie, potom to podľa sťažovateľa znamená, že práve predmetná správa z kontroly malo za následok neposkytnutie NFP. Poukázal na to, že podľa článku 3 bodu 25 písm. c) Zmluvy o NFP, ako aj podľa bodu 21.1 zmluvy o dielo (pozn.: rozumej zmluvy o dielo medzi žalobcom ako objednávateľom stavebných prác a jeho dodávateľom) bola „správa z finančnej kontroly s pozitívnym výsledkom“ (priame prevzatie textu z kasačnej sťažnosti). Podľa sťažovateľa neobstojí záver správneho súdu, že správa z kontroly má len predbežnú povahu a že na ňu nadväzujú ďalšie úkony poskytovateľa, resp. správny súd neuviedol žiadny úkon alebo postup, ktorý by mal nastať. Z kasačnej sťažnosti tiež vyplýva jednoznačná námietka sťažovateľa, ktorý v nej tvrdí, že správa z kontroly (t. j. napadnuté opatrenie) predstavuje pre neho „konečné rozhodnutie o jeho právach a povinnostiach“. Uvádza, že v jeho prípade práve v zmysle článku 3 bodu 25 písm. c) Zmluvy o NFP, správa z kontroly pre neho znamená „nepripustenie do financovania výdavkov“, a to „bez ďalšieho akéhokoľvek úkonu a zároveň v zmysle odkladanej podmienky nenadobudnutie účinnosti zmluvy o dielo“. Z uvedeného potom sťažovateľ odvíja (a podrobne prezentuje) údajný zásah do svojich práv v dvoch rovinách: a) nemožnosť čerpania NFP a b) nenadobudnutie účinnosti zmluvy o dielo (k tomu pozri toto odôvodnenie vyššie) s tým dopadom, že „nemohol vykonávať stavebné úpravy spojené s energetickou úsporou v zmysle uvedenej zmluvy o dielo“.

18. V ďalšom poukázal sťažovateľ na doktrínu (komentár) - podľa ktorej je potrebné pod pojem opatrenie subsumovať aj tzv. nevyhovujúce opatrenia, t. j. také, ktorými nebolo vyhovené podaniu účastníka administratívneho konania. Opierajúc sa o rozhodnutie NS SR - sp. zn. 10Sžfk/29/2018 uviedol, že má za to, že je v jeho prípade sú okolnosti veci obdobné, keď osobitne poukázal na to, že aj „správa z vládneho auditu má za určitých okolností potenciál byť samostatne preskúmané správnym súdom, resp. jej čiastkové závery, či opatrenia, avšak nevyhnutnou podmienkou je, aby tieto predstavovali relevantný zásah do právneho postavenia kontrolovaného subjektu spôsobom, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli zo strany orgánu verejnej správy porušené alebo priamo dotknuté.“. Zopakoval v tomto kontexte, že dotknutosť na svojich právach vníma v konštatovaní uvedenom v správe z kontroly, podľa ktorého výdavky nie je možné pripustiť do financovania (k tomu pozri aj toto odôvodnenie vyššie).

19. V závere kasačnej sťažnosti zopakoval, že správny súd „účelovo odmietol konfrontovať svoje závery uvedené v odôvodnení napadnutého rozhodnutia“ s jeho tvrdeniami, že mu bolo znemožnené správou z kontroly čerpať NFP podľa Zmluvy o NFP a zároveň zmluva o dielo nenadobudla účinnosť. Poukázal napokon aj na to, že zamestnanec žalovaného v e-mailovej správe zo dňa 06.10.2021 uviedol, že finančné prostriedky sťažovateľovi poskytnuté nebudú (nebudú pripustené do financovania), pričom túto skutočnosť správny súd nemal v rámci svojho rozhodovania vziať do úvahy, hoci predmetnou informáciou disponoval.

20. Ku kasačnej sťažnosti žalobcu sa vyjadril žalovaný podaním zo dňa 06.02.2025, v ktorom uviedol, že napadnuté rozhodnutie správneho súdu považuje za správne a že sa s ním stotožňuje. Odkázal tiež na rozhodnutia NS SR - sp. zn. 6Sžfk/21/2017 a sp. zn. 4Sžfk/25/2018. Poukázal aj na rozhodnutie Krajského súdu v Bratislave - sp. zn. 1S/79/2019. Navrhol, aby NSS SR kasačnú sťažnosť zamietol a účastníkom konania náhradu trov konania nepriznal.

21. I keď to sťažovateľ v kasačnej sťažnosti výslovne neuviedol (neformuloval), z jej obsahu je zrejme (k tomu pozri toto odôvodnenie vyššie), že rozhodnutie správneho súdu napáda aj v iných smeroch - ako len v rovine nedostatočného odôvodnenia - a to aj v kontexte nesprávneho právneho posúdenia veci. NSS SR potom kasačnú sťažnosť preskúmal tak, že sa zamerával na materiálny obsah námietok. Na strane druhej, NSS SR poukazuje na to, že na kasačné konanie v súdnej veci sa vzťahuje tzv. princíp koncentrácie (prieskum zákonnosti napadnutého rozhodnutia súdu len v rozsahu dôvodov riadne uvedených v kasačnej sťažnosti), súd nešiel nad rámec kasačnej sťažnosti, a to napriek tomu, že v nej žalobca dôvody kasačnej sťažnosti vymedzil demonštratívne (použitím slova „najmä“ - str. 3 kasačnej sťažnosti, čl. II, šiesty odsek).

22. Keďže sa správny súd meritórnej stránke napadnutého opatrenia (správy z kontroly) nevenoval, ale žalobu odmietol pre jej neprípustnosť, predbežná otázka, s ktorou sa musel NSS SR (ďalej aj ako „kasačný súd“ alebo „najvyšší správny súd“) vysporiadať, je verifikácia toho, či bol tento názor správneho súdu správny. Toto totiž dopadá na možnú dôvodnosť tej kasačnej námietky sťažovateľa, v ktorej tento namieta, že zákonné podmienky pre odmietnutie správnej žaloby ako neprípustnej, neboli splnené. Najvyšší správny súd dospel k záveru, že správny súd pri hodnotení právnej povahy napadnutého opatrenia nepochybil a správne dospel k záveru, že priamo napadnutým opatrením sa nevstúpilo do právnej sféry sťažovateľa, a preto táto ani nepodlieha samostatnému súdnemu prieskumu podľa SSP.

23. V prvom rade je potrebné uviesť, že samotná správa z kontroly žiadnym konštitutívnym spôsobom nevstupuje do práv a povinností sťažovateľa (k tomu pozri napr. aj bod 3 tohto uznesenia). Priamo zo

správy z kontroly nevznikli sťažovateľovi žiadne povinnosti a ani priamo zo správy nedošlo k modifikácii jeho práv. Správny súd v tomto kontexte veľmi dôsledne odôvodnil, že správa z kontroly je podkladom, na základe ktorého mohlo dôjsť k zmene obsahu právneho vzťahu medzi sťažovateľom a druhou zmluvnou stranou Zmluvy o NFP, čo však je už spor mimo správneho súdnictva. Do právnej sféry sťažovateľa totiž nevstúpila priamo a autonómne samotná správa z kontroly, ale až nadväzujúci postup poskytovateľa, ktorý na základe nej - opierajúc sa o podmienky Zmluvy o NFP - odmietol vo vzťahu k žalobcovi plniť svoje zmluvné povinnosti.

24. To, že v správe je uvedené, že sťažovateľ porušil princípy obstarávania a že na tomto základe príslušné nákladové položky nie je možné pripustiť do financovania (NFP) nepredstavuje priamy zásah do právnej sféry sťažovateľa. Správny súd v napadnutom rozhodnutí jasne sťažovateľovi vysvetlil, že ak na základe tohto záveru (tejto správy) poskytovateľ odmietol sťažovateľovi plniť (NFP), toto je potrebné považovať za porušenie zmluvných povinností poskytovateľa a sťažovateľ sa má súdnej ochrany domáhať iným spôsobom (nie prieskumom „podkladu“, ktorý poskytovateľa viedol k určitému nadväzujúcemu úkonu vo veci). Nadväzujúcim úkonom (o ktorom sťažovateľ tvrdí, že ho v napadnutom rozhodnutí správny súd vôbec nezrejmil, t. j. neuviedol, čo malo nasledovať po správe z kontroly, čo by predstavovalo vstup do jeho právnej sféry), je práve odmietnutie poskytovateľa plniť vo vzťahu k sťažovateľovi NFP. Toto neplnenie je však súkromnoprávnym sporom medzi sťažovateľom (ako prijímateľom podľa Zmluvy o NFP) a poskytovateľom, nie správnoprávnym vzťahom alebo správnoprávnym úkonom, o ktorom by sa malo rozhodovať postupom podľa SSP.

25. Neobstojí preto tvrdenie sťažovateľa, že správny súd dostatočne neodôvodnil, aké ďalšie rozhodnutie, príp. postup mal nasledovať po správe z kontroly, ktorý by predstavoval priamy vstup do jeho právnej sféry. Naopak, z celého napadnutého rozhodnutia je zrejmé, že za takýto nadväzujúci postup považoval správny súd samotné odmietnutie plnenia NFP, o ktorom však - v súlade s rozhodovacou praxou - uviedol, že sa jedná o civilnoprávny spor, nie o vec správneho súdneho konania. To, že sťažovateľovi nárok na NFP nevznikol - ako to uvádza v kasačnej sťažnosti - je v tomto štádiu konania fakticky tvrdenie poskytovateľa, ktorý má za to, že sťažovateľ porušil zmluvné podmienky pre získanie NFP, keď medzi tieto podmienky bolo zmluvne zaradené aj uskutočnenie obstarávania v súlade s právom. (k tomu pozri aj bod 17 tohto uznesenia).

26. Ak by civilný súd dospel k záveru, že Zmluva o NFP je platná a účinná, že obstarávanie uskutočnil sťažovateľ v súlade so zmluvnými podmienkami podľa Zmluvy o NFP, potom by poskytovateľ (pozn.: samozrejme, za splnenia všetkých ďalších zmluvných podmienok) nemal možnosť neposkytnúť sťažovateľovi NFP. Inými slovami povedané, poskytovateľ by za splnenia zmluvných podmienok zmluvné dohodnuté NFP poskytnúť musel. Ak je však medzi sťažovateľom (ako prijímateľom NFP) a poskytovateľom NFP spor o tom, či zmluvná podmienka determinujúca poskytnutie NFP splnená bola (alebo nie) - k tomu pozri samotnú Zmluvu o NFP a všeobecné zmluvné podmienky - v okolnostiach súdnej veci sa nejedná o spor verejnoprávny (v režime správneho súdneho konania), ale o spor civilný (majúci zmluvný základ).

27. Sťažovateľovi správny súd v napadnutom rozhodnutí jasne indikoval, že ak má za to, že mu NFP malo byť poskytnuté, má sa súdnej ochrany domáhať cestou civilného súdu, keď v rámci predmetného konania bude následne civilný súd skúmať aj správnosť záverov o tom, že sťažovateľ pochybil v procese obstarávania stavebných prác. Toto bude následne determinovať záver o tom, či má sťažovateľ nárok na plnenie NFP alebo nie, a to práve podľa Zmluvy o NFP.

28. Kasačný súd potom dospel k záveru, že správny súd správne posúdil, že samotná správa z kontroly nepredstavuje priamy a autonómny zásah do práv a povinností sťažovateľa, ale že zásahom do jeho právnej sféry je samotné neplnenie NFP zo strany poskytovateľa vyvolané presvedčením poskytovateľa o tom, že zmluvné podmienky na plnenie NFP splnené neboli. Toto potom predstavuje súkromnoprávny spor medzi poskytovateľom a sťažovateľom o splnení zmluvných podmienok na plnenie NFP.

29. Ak v tomto kontexte sťažovateľ ďalej namietal, že dopad na jeho práva má spočívať v tom, že zmluva o dielo, ktorú uzatvoril s dodávateľom stavebných prác, sa nestala účinnou (k tomu pozri napr. bod 15 písm. c) tohto uznesenia), aj toto je vo svojej podstate opäť súkromnoprávna otázka. Nastavenie podmienok zmluvnej spolupráce medzi žalobcom (prijímateľom NFP) a jeho dodávateľom (rozumej: dodávateľom stavebných prác) napr. tak, že zmluva o dielo sa stane účinnou „až po dni schválenia administratívnej finančnej kontroly verejného obstarávania zo strany NFP a výsledky SO administratívnej finančnej kontroly verejného obstarávania umožňujú financovanie oprávnených výdavkov (nákladov) [...]“, nerobí z napadnutého opatrenia spôsobilý predmet prieskumu pre účely SSP. Bez toho, aby sa kasačný súd v tomto konaní venoval zákonnosti, platnosti, vecnej správnosti a pod. takejto parciálnej dohody zmluvných strán o účinnosti zmluvy o dielo, je nesporné, že sa jedná o zmluvnú podmienku, na

ktorej sa dohodol sťažovateľ (ako objednávateľ stavebných prác) s dodávateľom týchto prác, t. j. jedná sa o odkladaciu podmienku účinnosti zmluvy o dielo tak, ako si ju vymedzili jej zmluvné strany.

30. Skutočnosť, že odkladaciu podmienku (pre účinnosť zmluvy o dielo) sa zmluvné strany dohodnú viazať na verejnomocenský prvok, ešte neznamená, že predmetný verejnomocenský úkon alebo akt sa - len na základe tejto skutočnosti - stáva spôsobilým predmetom správneho súdneho prieskumu. Uvedené by pri výklade ad absurdum znamenalo, že fyzické osoby a právnické osoby by si obdobným nastavovaním zmluvných podmienok (v súkromnoprávnom režime) mohli sami určovať rozsah súdneho prieskumu správnych rozhodnutí/opatrení podľa SSP, a to nad rámec, resp. mimo rozsahu objektívneho práva - t. j. mimo rozsahu toho, ako predmety spôsobilé súdneho prieskumu vymedzuje samotný zákon. Zjednodušene povedané, to, že si zmluvné strany v režime súkromného práva dohodnú napr. odkladaciu zmluvnú podmienku viažucu sa na určitú budúcu skutočnosť alebo udalosť - hoci aj verejnomocenskej povahy - nerobí tento verejnomocenský úkon - bez ďalšieho - spôsobilým predmetom prieskumu podľa SSP. Zásah do práv/povinností, resp. priama dotknutosť na nich sa pre účely SSP musí viazať priamo k verejnomocenskému aktu, proti ktorému správna žaloba smeruje.

31. Ak sa zmluva o dielo medzi sťažovateľom (ako objednávateľom stavebných prác) a jeho dodávateľom nestala účinnou z dôvodu, že nenastala podmienka, na ktorú zmluvné strany jej účinnosť viazali (fakticky: pozitívny výsledok finančnej kontroly), neznamená, že samotná správa z finančnej kontroly sa stala spôsobilým predmetom súdneho prieskumu. Na strane druhej, ktorákoľvek zmluvná strana by sa súdnou cestou (v civilnom súdnictve) mohla domáhať plnenia podľa zmluvy o dielo, ak by mala za to, že účinnosť zmluvy nastala. Práve v tomto civilnom súdnom konaní by sa následne ako predbežná otázka skúmalo to, či zmluva o dielo nadobudla - v zmysle odkladacej podmienky - účinnosť alebo nie.

32. Je pravda, že správny súd sa uvedeným otázkam detailnejšie v napadnutom rozhodnutí nevenoval, keď tento svoju pozornosť zameril na to, že správa z kontroly sama osebe nie je spôsobilým predmetom prieskumu, a preto ani kasačný súd nevyhodnotil absenciu detailnejšieho hodnotenia tejto právnej otázky ako okolnosť, ktorá by mala dopadať na zákonnosť rozhodnutia správneho súdu. Naopak, javí sa skôr ako logické, že správny súd svoju pozornosť zameril na právnu povahu samotnej správy z kontroly a Zmluvy o NFP (vrátane súvisiacich všeobecných zmluvných podmienok), keďže práve tieto determinovali jeho záver o tom, že správna žaloba vo veci je neprípustná.

33. Ak sťažovateľ v kasačnej sťažnosti namietal, že sa správny súd vôbec nevysporiadal s otázkou toho, že správa z kontroly je nulitným aktom, resp. paaktom (k tomu pozri aj body 14 až 18 tohto uznesenia), kasačný súd nevzhladol dôvod, prečo k tomuto úkonu mal správny súd pristúpiť. Posúdenie prípadných väd aktu, či už hmotnoprávnej povahy alebo procesnoprávnej povahy (vrátane otázky vydania žalobou napadnutého opatrenia nepríslušným orgánom verejnej správy, resp. orgánom verejnej moci bez vecnej právomoci) už predstavuje meritórny prieskum napadnutého opatrenia. V súdnej veci však správny súd dospel k záveru, že správa z kontroly nevstupuje priamo a bezprostredne do právnej sféry sťažovateľa, a preto ju ani vecne nepreskúmaval. Za týchto okolností potom nebolo ani dôvodné, aby sa tejto otázke venoval v odôvodnení napadnutého rozhodnutia.

34. Neobstojí preto ani kasačná námietka sťažovateľa, podľa ktorej mal správny súd ešte pred rozhodnutím o nepripustení súdneho prieskumu napadnutého opatrenia spoľahlivo posúdiť, či napadnutá správa z kontroly nie je nulitným aktom (k tomu pozri aj bod 16 tohto uznesenia vyššie). Je pravda, že vydanie rozhodnutia/opatrenia orgánom verejnej správy, ktorý na jeho vydanie nebol príslušný, by mohlo viesť k jeho zrušeniu, avšak k tomu, aby sa tak mohlo stať, musí ísť vôbec o akt, pri ktorom meritórny prieskum prípustný je. V súdnej veci však táto podmienka splnená nebola (k tomu pozri aj toto odôvodnenie vyššie).

35. S tým súvisí aj rozsiahla argumentácia sťažovateľa týkajúca sa toho, že MŽP SR nemohol poveriť žalovaného vydaním správy z kontroly, resp. s tým, že aj v rámci uzatvorenia Zmluvy o NFP žalovaný len konal za poskytovateľa, nebol sám zmluvou stranou a pod. V zhode so sťažovateľom, aj kasačný súd potvrdzuje, že zmluvnou stranou poskytovateľa NFP podľa Zmluvy o NFP je MŽP SR, za ktoré koná žalovaný na základe splnomocnenia obsiahnutého v samostatnej zmluve medzi poskytovateľom a žalovaným. Predmetom tohto súdneho prieskumu však nebola samotná Zmluva o NFP, ale správa z kontroly, ktorá bola vydaná žalovaným, a preto správny súd postupoval správne, keď ako so žalovaným konal len so Slovenskou inovačnou a energetickou agentúrou (nie s MŽP SR ako poskytovateľom NFP). To, či mal správu z kontroly vydať MŽP SR alebo žalovaný nie je v tomto štádiu konania relevantné, keďže prípadné pochybenie (uskutočnenie kontroly a vydanie správy nepríslušným orgánom) by bolo podstatné najmä v prípade, ak by táto správa ako opatrenie orgánu verejnej správy podliehalo meritórnemu súdному prieskumu podľa SSP (a mohla by nastať situácia jeho zrušenia z dôvodu, že bola vydaná nepríslušným orgánom).

36. Záverom je potrebné uviesť, že ak sťažovateľ poukazoval na doktrínu a na to, že predmetom súdneho prieskumu môžu byť aj tzv. nevyhovujúce opatrenia (pozri toto odôvodnenie vyššie), uvedenému názoru kasačný súd nič nevytýka. Na strane druhej, správa z kontroly - ktorú sťažovateľ napadol podanou správnu žalobou - nie je nevyhovujúcim opatrením (k tomu pozri napr. Správny súd v Košiciach - sp. zn. PO-1S/75/2020 - „Pod takýmito opatreniami (opatreniami vydanými vo veci samej) je prítom nutné rozumieť nielen navrhovateľom požadované opatrenia, ale i nevyhovujúce opatrenia, teda také, ktorými podanému návrhu nebolo vyhovené.“). Aj túto argumentačnú líniu kasačnej sťažnosti potom vyhodnotil najvyšší správny súd ako nedôvodnú.

37. Obdobný záver zaujal kasačný súd aj vo vzťahu k rozhodnutiu NS SR, na ktoré sťažovateľ poukázal v texte kasačnej sťažnosti (sp. zn. 10Sžfk/29/2018) - k tomu pozri bod 18 tohto uznesenia. Najvyšší správny súd nerozporuje, že za vybraných okolností aj určité správy (ako formálne verejnomocenské akty) môžu byť spôsobilým predmetom súdneho prieskumu (podľa SSP). Na strane druhej, aby tomu tak bolo, musia byť splnené určité podmienky. Paradoxne, práve rozhodnutie, na ktoré sťažovateľ poukázal (pozn.: avšak z ktorého odcitoval len vybranú časť), určuje, že k tomu, aby takýto súdny prieskum bol možný, je relevantné kumulatívne splnenie ďalších predpokladov/podmienok (sp. zn. 10Sžfk/29/2018 „...argumentácia sťažovateľa nie je spôsobilá zvrátiť prijatý právny záver krajského súdu o nemožnosti súdneho prieskumu predmetnej správy z vládneho auditu. Až v prípade, ak príslušný správny orgán na základe uvedenej správy vyvodí z kontrolných zistení pre sťažovateľa sankčný postih, resp. iný negatívny nezvratný (právoplatný) zásah do jeho právneho postavenia, bude takéto rozhodnutie správneho orgánu, ako aj postup a podkladové rozhodnutia tomu predchádzajúce, preskúmateľný súdom, pretože až týmto rozhodnutím dôjde k reálnemu zásahu do práv a povinností sťažovateľa a až o tomto môže správny súd rozhodovať, či je zákonný alebo nie.“). Ako to vyplýva z tohto odôvodnenia vyššie - v súdnej veci nebol identifikovaný žiadny priamy verejnomocenský zásah do práv sťažovateľa bezprostredne správou z kontroly (ako to predpokladá aj rozhodnutie NS SR - sp. zn. 10Sžfk/29/2018), a preto predmetný záver správneho súdu považuje kasačný súd za zákonný.

38. Kasačný súd záverom sumarizuje, že napadnuté rozhodnutie správneho súdu nevykazuje žiadne také vady odôvodnenia, ktoré by mali viesť k jeho zrušeniu. Správny súd zrozumiteľne a jednoznačne, zároveň však konkrétne (až na úrovni jednotlivých zmluvných ustanovení a všeobecných zmluvných podmienok viažucich sa k Zmluve o NFP) ozrejmil, prečo zásah do práv sťažovateľa nie je možné viazať na samotnú správu z kontroly.

39. Právne názory správneho súdu vyhodnotil kasačný súd ako logické, nevykazujúce žiadne podstatné vnútorné rozpory a majúce základ v pozitívnom práve a súvisiacej rozhodovacej praxi. Nie je potom možné stotožniť sa ani s tvrdením sťažovateľa, že by správny súd „účelovo odmietol konfrontovať svoje závery uvedené v odôvodnení napadnutého rozhodnutia“ s názormi sťažovateľa. Správny súd reagoval v napadnutom rozhodnutí na všetky podstatné námietky sťažovateľa a najmä presvedčivo odôvodnil, prečo správa z kontroly nepodlieha správne súdne prieskumu.

40. Už len pre úplnosť je možné uviesť, že skutočnosť, že správny súd v odôvodnení napadnutého uznesenia nereagoval na e-mail žalovaného zo dňa 06.10.2021, na ktorý sťažovateľ v priebehu konania pred správnym súdom poukázal (bod 19 tohto uznesenia), nepredstavuje žiadnu takú vadu, ktorá by spôsobovala nezákonnosť, resp. vecnú nesprávnosť napadnutého rozhodnutia. Naopak, aj tento e-mail fakticky implicitne potvrdzuje, že dôvodom pre neplnenie NFP zo strany poskytovateľa vo vzťahu k sťažovateľovi je nesplnenie zmluvnej podmienky (ako súkromnoprávnej otázky), keď v e-mailovej správe zo dňa 06.10.2024 žalovaný odkazuje na nesplnenie všeobecných zmluvných podmienok k Zmluve o NFP (článok 2, bod 16), čo zodpovedá aj záverom správneho súdu vyjadreným v napadnutom uznesení - ako dôvodu pre odmietnutie správnej žaloby sťažovateľa.

41. Zo všetkých vyššie uvedených dôvodov potom kasačný súd rozhodol o zamietnutí kasačnej sťažnosti sťažovateľa ako nedôvodnej (výrok I) a o trovách konania (výrok II) rozhodol podľa § 467 ods. 1 SSP v spojení s § 167 SSP (a contrario - sťažovateľ nebol v konaní úspešný, a preto mu náhrada trov konania nepatrí) a § 168 - kasačný súd nezistil dôvody, ktoré by odôvodňovali priznať náhradu trov konania žalovanému.

42. Toto rozhodnutie prijal senát kasačného súdu pomerom hlasov 3 : 0 (jednomyseľne).

#### **Poučenie:**

Proti tomuto uzneseniu opravný prostriedok nie je prípustný.