

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 1Sžfk/56/2017
Identifikačné číslo spisu: 1015201008
Dátum vydania rozhodnutia: 25.10.2018
Meno a priezvisko: JUDr. Igor Belko
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2018:1015201008.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu (v konaní sťažovateľa): Slovenská autobusová doprava Zvolen, akciová spoločnosť, so sídlom Balkán 53, Zvolen, IČO: 36 054 666, zastúpeného: Advokátska kancelária JUDr. Tomáš Suchý, spol. s r.o., so sídlom Horná 13, Banská Bystrica, IČO: 47 234 148, proti žalovanému: Úrad pre verejné obstarávanie, Ružová dolina 606/10, Bratislava, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave zo dňa 24. novembra 2016, č. k. 1S/151/2015-82, v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť zamietla.

Účastníkom nepriznáva právo na náhradu trov kasačného konania.

Odôvodnenie

I.

Konanie pred krajským súdom

1. Uznesením č. k. 1S/151/2015-82 zo dňa 24.11.2016 Krajský súd v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) podľa § 7 písm. e) v spojení s § 98 ods. 1 písm. g) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „S.s.p.“) odmietol ako neprípustnú žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti Protokolu Úradu pre verejné obstarávanie (ďalej aj „úrad“) o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní č. 13019-7000/2014-OK/4 zo dňa 15.04.2015 a Zápisnice o prerokovaní protokolu o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní č. 13019-7000/2014-OK/8 zo dňa 10.06.2015 (ďalej len „protokol a zápisnica“). Kontrola sa týkala postupu žalobcu pri zadávaní zákazky „Vzdelávanie zamestnancov spoločnosti Slovenská autobusová doprava Zvolen, a.s.“ Žalobca nesúhlasil so závermi protokolu, že pri zadávaní predmetnej zákazky postupoval v rozpore s § 9 ods. 4, § 25 ods. 2 písm. b) v spojení s § 22 ods. 3 písm. a), § 33 ods. 1, § 99 ods. 1 písm. c), e) zákona č.

25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „ZVO“ alebo „zákon“), žiadal protokol i zápisnicu zrušiť a vec vrátiť žalovanému na ďalšie konanie.

2. Výrok o odmietnutí žaloby krajský súd odôvodnil tým, že kontrolu postupu zadávania podprahovej zákazky na poskytnutie služieb po uzavretí zmluvy na predmet zákazky nemožno považovať za rozhodovací proces vo verejnej správe a výsledné materiály z vykonanej kontroly za rozhodnutia vydané v takomto konaní, keďže kontrolou sa len zisťuje súlad postupu kontrolovaného s ustanoveniami ZVO. Materiály z kontroly a postup pri ich vypracovaní nepodliehajú súdnemu prieskumu v správnom súdnictve, pretože nie sú rozhodnutiami v zmysle S.s.p. Podľa krajského súdu kontrola predstavuje jednu z dohľadových kompetencií žalovaného, avšak ide o odlišný postup ako konanie o námietkach alebo správne konanie o uložení pokuty, ktoré majú povahu rozhodovacích procesov vo verejnej správe. Uviedol, že protokolom a zápisnicou nebola žalobcovi uložená žiadna povinnosť, ktorú by mal splniť, preto nemohli mať za následok ujmu na jeho subjektívnych právach a nepodliehajú súdnemu preskúvaniu v správnom súdnictve.

II.

Kasačná sťažnosť, stanoviská

3. Proti uzneseniu krajského súdu podal žalobca prostredníctvom právneho zástupcu v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť a navrhol napadnuté uznesenie zrušiť a vrátiť vec krajskému súdu na ďalšie konanie. Nesúhlasil s odmietnutím žaloby krajským súdom, pričom v zmysle § 440 ods. 1 písm. g) S.s.p. argumentoval proti jeho právnomu posúdeniu. Sťažovateľ tvrdil, že bol ukrátený na svojich právach nezákonným postupom žalovaného a tiež tým, že protokol a zápisnica konštatujú určité porušenie ustanovení zákona. Podľa jeho názoru nepatria k rozhodnutiam uvedeným v § 7 písm. a) až h) S.s.p., preto sa nimi mal krajský súd zaoberať.

4. Sťažovateľ tvrdil, že ide o list s charakterom rozhodnutia, ktorý je vydaný ako právno-aplikačný akt správneho orgánu, napriek tomu, že tento akt nie je riadne upravený právnym predpisom. Podľa neho sa má primerane použiť § 3 ods. 1 až 6 Správneho poriadku. Poukázal na vybrané súdne rozhodnutia, ktoré podľa jeho mienky podporujú jeho tvrdenie.

5. Ďalej sa sťažovateľ odvolal na princíp právnej istoty. Uviedol, že proces verejného obstarávania odsúhlasil riadiaci orgán, preto nie je namieste, aby bol žalobca sankcionovaný za údajné porušenie zákona, keď postupoval tak, ako to riadiaci orgán schválil. Tvrdil, že je vecou štátnych orgánov, aby zosúlادili svoje postupy tak, aby neboli na škodu sťažovateľa.

6. Žalovaný v písomnom vyjadrení k obsahu kasačnej sťažnosti navrhol túto zamietnuť. Uviedol, že uznesenie krajského súdu považuje za správne a nesúhlasil s argumentáciou sťažovateľa. Tvrdil, že protokol a zápisnica nespĺňajú náležitosti rozhodnutia, lebo podstatné je, či sa nimi zakladajú, menia alebo rušia subjektívne práva a povinnosti dotknutých subjektov. Podľa žalovaného sa neukladajú v protokole sťažovateľovi nijaké povinnosti, jeho obsahom sú len kontrolné zistenia. Rovnako zápisnica len deklaruje prerokovanie protokolu. Tiež poukázal na vybrané súdne rozhodnutia a poukázal na to, že aj žalobcom traktované rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5Sžf/26/2011 a 5Sžf/31/2011 vychádzali z iného skutkového stavu, kedy zápisnica o prerokovaní protokolu obsahovala uloženie povinností podľa § 13 ods. 6 zákona č. 10/1996 Z.z. o kontrole v štátnej správe, ktoré sa subsidiárne aplikovali podľa predchádzajúcej právnej úpravy. Naproti tomu právny rámec kontroly vykonanej u sťažovateľa neumožňoval ukládanie povinností kontrolovanému subjektu. Ďalej poukázal na analógiu s vylúčením súdneho prieskumu protokolu z daňovej kontroly, v oboch prípadoch ide iba o podklady pre možné neskoršie rozhodnutie. Podľa žalovaného výsledné materiály z kontroly nepredstavujú pre sťažovateľa zásah do jeho subjektívnych práv, právom chránených záujmov alebo slobôd a nebola mu uložená žiadna povinnosť. Žalovaný ďalej nesúhlasil s tvrdením, že sťažovateľ bol ukrátený na svojich právach z dôvodu nezákonného postupu žalovaného. Poukázal tiež na to, že je treba odlišovať proces verejného obstarávania a mechanizmus financovania konkrétneho predmetu zákazky z verejných

zdrojov. Práva a právom chránené záujmy sťažovateľa by mohli byť dotknuté až rozhodnutím riadiaceho orgánu o vrátení časti poskytnutého finančného príspevku.

III.

Právne závery kasačného súdu

7. Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd kasačný preskúmal uznesenie krajského súdu v medziach sťažnostných bodov (§ 438 ods. 2, § 445 ods. 1 písm. c/, ods. 2 S.s.p.), pričom po zistení, že kasačná sťažnosť bola podaná oprávnenou osobou v zákonnej lehote (§ 442 ods. 1, § 443 ods. 2 písm. a/ S.s.p.) a že ide o uznesenie, proti ktorému je kasačná sťažnosť prípustná (§ 439 ods. 1 a ods. 2 S.s.p.), vo veci v zmysle § 455 S.s.p. nenariadil pojednávanie a po neverejnej porade senátu jednomyseľne (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch) dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná a preto ju podľa § 461 S.s.p. zamietol.

8. Na prvom mieste Najvyšší súd zdôrazňuje, že zákonodarca výkon správneho súdnictva (najmä čl. 46 a čl. 142 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky) založil iba na návrhovej slobode účastníka (žalobcu), t.j. zodpovednosti za obranu svojich práv (vigilantibus leges sunt scriptae) v medziach čl. 13 Dohovoru o ochrane základných práv a ľudských slobôd vybrať si podľa z prostriedkov ochrany upravených procesnými predpismi ten najvhodnejší proti rozhodnutiu či postupu orgánu verejnej správy. Preto správny súd nie je oprávnený zasahovať do tejto procesnej slobody, t.j. dispozitívne rozhodnutie účastníka konania z úradnej povinnosti meniť alebo ho počas súdneho prieskumu presvedčať o nevhodnosti takto zvoleného prostriedku nápravy.

9. Žaloba v predmetnej veci bola krajskému súdu podaná počas platnosti a účinnosti zákona č. 99/1963 Zb. Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „O.s.p.“), ktorý v piatej časti upravoval problematiku súdneho preskúmania rozhodnutia orgánov verejnej správy. Tento zákon bol v časti týkajúcej sa správneho súdnictva s účinnosťou od 01.07.2016 nahradený Správnym súdnym poriadkom, ktorý sa vzťahuje dňom nadobudnutia jeho účinnosti aj na konania začaté podľa piatej časti O.s.p. Krajský súd postupoval pri odmietnutí žaloby podľa ustanovení S.s.p., k vyhláseniu uznesenia krajského súdu v predmetnej veci došlo dňa 22.06.2017.

Podľa § 491 ods. 1 S.s.p. ak nie je ďalej ustanovené inak, platí tento zákon aj na konania začaté podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku pred dňom nadobudnutia jeho účinnosti. Podľa ods. 2 právne účinky úkonov, ktoré v konaní nastali pred dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona, zostávajú zachované. Ak sa tento zákon použije na konania začaté pred dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona, nemožno uplatňovať ustanovenia tohto zákona, ak by boli v neprospech žalobcu, ak je ním fyzická osoba alebo právnická osoba. Podľa ods. 3 na lehoty, ktoré dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona neuplynuli, sa použijú ustanovenia tohto zákona; ak však zákon doteraz ustanovoval lehotu dlhšiu, uplynie lehota až v tomto neskoršom čase.

10. Aj po nadobudnutí účinnosti Správneho súdneho poriadku naďalej platí, že v systéme správneho súdnictva vychádza právna úprava prístupu k súdnemu preskúmaniu právoplatného rozhodnutia orgánu verejnej správy na základe žaloby z princípu 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 zrušujú 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 S.s.p.). Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd (čl. 46 ods. 2 veta druhá Ústavy Slovenskej republiky).

11. Je treba zdôrazniť, že O.s.p. upravuje právomoc správneho súdu vymedzením rozhodnutí správnych orgánov vylúčených zo súdneho preskúmania podobne ako S.s.p., aj keď právna úprava správnych aktov, ktorých súdny prieskum sa nepripúšťa, je v S.s.p. stanovená podrobnejšie. Oba procesné predpisy však nepripúšťajú súdne preskúmanie rozhodnutí alebo opatrení orgánov verejnej správy

predbežnej povahy, ak nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania.

12. Rozhodujúcim kritériom pre posúdenie prípustnosti súdneho preskúmania rozhodnutí orgánov verejnej správy je teda vždy ich spôsobilosť zasiahnuť do práv, slobôd alebo záujmov subjektov, ktorým sú určené. Súdnemu preskúmaniu preto podliehajú aj také správne akty (opatrenia) orgánov verejnej správy, ktoré nespĺňajú formálne náležitosti rozhodnutia, za predpokladu, že sa nimi právne záväzným spôsobom (bez možnosti nápravy prostredníctvom riadnych opravných prostriedkov) zakladajú, menia alebo rušia práva alebo povinnosti fyzických či právnických osôb, alebo sa ich priamo dotýkajú. Tento názor potvrdzuje aj judikatúra definujúca preskúmovaciu právomoc správneho súdu, na ktorú odkazuje aj sťažovateľ.

13. Kasačný súd sa však stotožňuje s názorom žalovaného, že napadnutý protokol a zápisnica uvedené požiadavky pre prípustnosť súdneho preskúmania v správnom súdnictve nespĺňajú. Tento záver podporuje aj argumentácia Najvyššieho súdu v rozsudku sp. zn. 5Sžf/26/2012 zo dňa 29.11.2012, v ktorom sa uvádza, že „...považuje za potrebné zdôrazniť, že zatiaľ čo protokol a zápisnica o prerokovaní protokolu ako také nepodliehajú súdnemu prieskumu v správnom súdnictve, pretože osebe nepredstavujú zásah do práv a právom chránených záujmov kontrolovaného subjektu, ich časť obsahujúca uloženie povinnosti alebo sankcie je nutne, s ohľadom na ich spôsobilosť takéhoto zásahu, vylúčená spod negatívnej enumerácie § 248 OSP...“.

14. Z tohto rozhodnutia, ako aj zo skoršieho rozhodnutia Najvyššieho súdu v tej istej veci sp. zn. 5Sžf/31/2011, vyplýva, že jediným aspektom, na základe ktorého bola vtedy konštatovaná prípustnosť súdneho preskúmania protokolu a zápisnice, bola v protokole uložená povinnosť kontrolovanému subjektu prijať opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov a ich príčin, ktoré umožňoval uložiť v tom čase platný zákon č. 10/1996 Z. z. Keďže žalovaný postupoval pri kontrole postupu zadávania zákazky u žalobcu podľa ustanovení § 146a až § 146d ZVO, ktoré nadobudli účinnosť odo dňa 01.01.2010, nebola žalobcovi v napadnutom protokole uložená žiadna povinnosť, ktorá by zasiahla do jeho právnej sféry a ktorej uloženie by odôvodňovalo prípustnosť súdneho preskúmania protokolu či zápisnice.

15. Protokol ani zápisnica nie sú také individuálne správne akty, ktorými by sa zasahovalo do práv a právom chránených záujmov fyzických alebo právnických osôb a preto nepodliehajú súdnemu preskúmaniu v správnom súdnictve. Porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania uvedené v protokole môže byť podľa zákona č. 528/2008 Z. z. dôvodom, aby riadiaci orgán v súvislosti s riešením zistenej nezrovnalosti pri použití pomoci z fondov Európskej únie uplatnil svoje dohľadové i rozhodovacie právomoci, ktoré mu z uvedeného zákona vyplývajú (§ 27a ods. 1, 2, 3, 4, 5). Protokol o kontrole dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní ani zápisnica o jeho prerokovaní však žiadnu povinnosť žalobcovi neukladajú. V tejto súvislosti možno poukázať na odôvodnenie rozhodnutia Najvyššieho súdu vo veci sp. zn. 1Sžf/87/2015 zo dňa 14.02.2017, v ktorom v súvislosti s riešením otázky právomoci správneho súdu konštatoval: „Nakoľko 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 najmä nazerá ako na individuálne správne úkony s charakterom predbežnej povahy, Najvyšší súd musel vyhodnotiť napadnutý úradný list ako správny akt, ktorý nie je možné v zmysle § 248 písm. a) O.s.p. podrobiť súdnej právomoci v správnom súdnictve.“

16. Tento právny názor kasačný súd vyslovil (mutatis mutandis) aj v ďalších svojich predchádzajúcich rozhodnutiach, napríklad pod sp. zn. 4Sžfk/42/2017; 4Sžfk/30/2017; 1Sžfk/9/2017; 3Sžfk/7/2017; 6Sžfk/15/2018.

17. Sťažovateľ tiež namietal narušenie svojej právnej istoty, pričom tvrdil, že nemôže byť jedným štátnym orgánom sankcionovaný za konanie, ktoré bolo iným orgánom schválené. Kasačný súd však opätovne poukazuje na to, že žalobou napadnutý protokol ani zápisnica neukladajú sankcie, ani inak nemenia sťažovateľove práva a povinnosti. Nie je preto zrejmé, ako nimi mala byť sťažovateľova právna

istota dotknutá.

18. Z uvedených dôvodov považoval kasačný súd právne závery krajského súdu, podľa ktorých napadnuté správne akty nepredstavujú zásah do práv a právom chránených záujmov sťažovateľa a preto nepodliehajú súdnemu prieskumu, za vecne správne. Ide o opatrenie predbežnej povahy, ktoré nemohlo mať za následok ujmu na subjektívnych právach sťažovateľa. Keďže správna žaloba voči takýmto rozhodnutiam alebo opatreniam orgánov verejnej správy bola neprípustná tak podľa § 248 písm. a/ O.s.p., ako aj podľa § 7 ods. 1 písm. e/ S.s.p., postupoval krajský súd v súlade so zákonom platným a účinným v čase vydania napadnutého uznesenia, keď podľa § 98 ods. 1 písm. g/ S.s.p. odmietol žalobu. Kasačný súd len poznamenáva, že aj podľa zákona účinného v čase podania žaloby by krajský súd konanie podľa § 250d ods. 3 O.s.p. musel zastaviť.

19. Po preskúmaní uznesenia krajského súdu v medziach sťažnostných bodov dospel Najvyšší súd k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná a preto ju postupom podľa § 461 S.s.p. zamietol.

20. O trovách kasačného konania rozhodol kasačný súd podľa § 167 ods. 1 v spojení s § 467 ods. 1 S.s.p. a nepriznal účastníkom náhradu trov tohto konania, keďže sťažovateľ v tomto konaní nebol úspešný a na postup podľa § 168 S.s.p. nevidel dôvod.

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu n i e j e prípustný riadny opravný prostriedok.