

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 1Asan/2/2017
Identifikačné číslo spisu: 1015201432
Dátum vydania rozhodnutia: 22.01.2019
Meno a priezvisko: JUDr. Igor Belko
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2019:1015201432.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd kasačný v senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Igora Belka a členov senátu JUDr. Mariána Trenčana a JUDr. Eleny Berthotyovej, PhD. v právnej veci žalobcu: Trenčiansky samosprávny kraj, so sídlom K dolnej stanici 7282/20A, 911 01 Trenčín, zast. advokátskou kanceláriou IKRÉNYI & REHÁK, s. r. o., so sídlom Šoltésovej 2, 811 08 Bratislava, IČO: 36 854 808 proti žalovanému (v konaní sťažovateľ): Úrad pre verejné obstarávanie, so sídlom Ružová dolina 10, P. O. BOX 98, 820 05 Bratislava, v konaní o správnej žalobe vo veciach správneho trestania, o kasačnej sťažnosti proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave zo dňa 26. januára 2017 č. k. 1S/207/2015-97, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave zo dňa 26. januára 2017 č. k. 1S/207/2015-97 z r u š u j e a v e c m u v r a c i a n a d'alsie konanie.

Odôvodnenie

I.

Konanie na správnom orgáne

1. Rozhodnutím číslo záznamu: 68630/2015, číslo spisu: 8282-P/2015 zo dňa 17. júna 2015 (ďalej na účely rozsudku len „napadnuté rozhodnutie“) predsedníčka žalovaného ako orgán príslušný na konanie podľa § 61 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov (ďalej na účely rozsudku len „Správny poriadok“) zamietol rozklad žalobcu vo veci uloženia pokuty vo výške 496.414,33 € podľa § 123 ods. 1 písm. a) zák. č. 523/2003 Z.z. o verejnom obstarávaní a o zmene zákona č. 575/2001 Z.z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších (ďalej len „zák. č. 523/2003 Z.z.“) a rozhodnutie žalovaného č. 526-SK/29/6000/2006/2015 z 24.02.2015 (ďalej na účely rozsudku len „prvostupňové rozhodnutie“ resp. „prvostupňový orgán“) potvrdil.

Podľa § 123 ods. 1 písm. a) zák. č. 523/2003 Z.z. v znení relevantnom pre prejednávajúcu vec úrad uloží obstarávateľovi pokutu vo výške 5% zmluvnej ceny, ak sa vyhol povinnosti uzavrieť zmluvu podľa tohto zákona alebo ak nedodržel zverejnené kritériá na vyhodnotenie ponúk, alebo ak uzavrel zmluvu rokovacím konaním so zverejnením alebo rokovacím konaním bez zverejnenia bez splnenia podmienok

na ich použitie.

2. Prvostupňový orgán uložil žalobcovi pokutu za uzavretie Zmluvy o dielo s vybraným uchádzačom dňa 05.01.2006 v zmluvnej cene 251 344 169,90 Sk bez DPH (299 099 526,10 Sk s DPH na predmet obstarávania „Administratívna budova Trenčianskeho samosprávneho kraja" (ďalej na účely rozsudku aj „predmet obstarávania") metódou verejného obstarávania - rokovacie konanie bez zverejnenia bez splnenia podmienky na jeho použitie. Žalobca nepreukázal splnenie podmienky rokovacieho konania bez zverejnenia podľa § 66 ods. 1 písm. b) zák. č. 523/2003 Z.z. pre existenciu mimoriadnej udalosti, ktorú nespôsobil a že vzhľadom na časovú tieseň nebolo možné uskutočniť verejnú súťaž, užšiu súťaž ani rokovacie konanie so zverejnením.

Podľa § 66 ods. 1 zák. č. 523/2003 Z.z. v cit. znení rokovacie konanie bez zverejnenia je metóda verejného obstarávania, ktorú obstarávateľ môže použiť len vtedy, ak je splnená aspoň jedna z týchto podmienok:

b) tovar, práce alebo služby sa obstarávajú z dôvodu mimoriadnej udalosti nespôsobenej obstarávateľom a vzhľadom na časovú tieseň nemožno uskutočniť verejnú súťaž, užšiu súťaž ani rokovacie konanie so zverejnením.

3. Na základe podaného rozkladu žalobcu bolo vydané napadnuté rozhodnutie, v ktorom bolo konštatované, že z rozkladu žalobcu nevyplývajú žiadne nové skutočnosti, ktoré by neboli prvostupňovému orgánu známe v čase vydania rozhodnutia a ani nepredložil nové dôkazy, ktorými by spochybnil zistenia uvedené v rozhodnutí o uložení pokuty. Druhostupňový správny orgán vyhodnotil skutočnosti uvádzané žalobcom v rozklade ako právne irelevantné pre posúdenie zákonnosti rozhodnutia o uložení pokuty. Žalobca pri verejnom obstarávaní na predmet obstarávania nepreukázal existenciu mimoriadnej udalosti podľa § 66 ods. 1 písm. b) zák. č. 523/2003 Z.z., ktorá by ho oprávňovala pri zadávaní tejto zákazky použiť metódu rokovacieho konania bez zverejnenia. V predmetnom konaní nebolo preukázané splnenie ani niektorej ďalšej z podmienok ustanovených v § 66 zák. č. 523/2003 Z.z., ktorá by žalobcu pri zadávaní zákazky oprávňovala použiť metódu rokovacieho konania bez zverejnenia. Dôsledkom uvedeného postupu bolo neoprávnené použitie metódy verejného obstarávania - rokovacie konanie bez zverejnenia, ktoré bolo v rozpore s § 2 ods. 1 zák. č. 523/2003 Z.z. Správny delikt uzavretia zmluvy rokovacím konaním bez zverejnenia bez splnenia podmienok na jeho porušenie ako jedno z najzávažnejších porušení zákona o verejnom obstarávaní, má negatívny dopad na hospodársku súťaž.

K výške pokuty konštatoval, že pri rozhodovaní o uložení pokuty je správny orgán z hľadiska daného správneho deliktu viazaný ustanovením § 123 ods. 1 písm. a) zák. č. 523/2003 Z.z., v zmysle ktorého je výška pokuty obligatórne stanovená na 5 % zmluvnej ceny, ak účastník (žalobca) uzavrel zmluvu rokovacím konaním so zverejnením alebo rokovacím konaním bez zverejnenia bez splnenia podmienok na jeho použitie.

II.

Konanie na správnom súde

A)

4. Žalobou podanou na Krajský súd v Bratislave (ďalej len „správny súd") 25.08.2015 sa žalobca domáhal zrušenia napadnutého aj prvostupňového rozhodnutia ako nezákonných a vrátenia vecí na ďalšie konanie, prípadne aby rozhodol tak, že žalobca pri verejnom obstarávaní na predmet obstarávania zákon neporušil a nedopustil sa správneho deliktu.

5. Žalobca v žalobe uviedol, že boli splnené podmienky na použitie rokovacieho konania podľa § 66 ods. 1 písm. b) zák. č. 523/2003 Z.z. z dôvodu havarijného stavu rozostavanej budovy, teda šlo o mimoriadnu udalosť, pričom tento názor opiera o odborné posudky vyhotovené znalcom Ing. Z. I. bezprostredne pred začatím verejného obstarávania. Žalobca tvrdil, že žalovaný nesprávne interpretoval pojem mimoriadna udalosť, nesprávne rozlišuje medzi havarijným stavom a haváriou. Ďalej žalobca zdôraznil, že mu nebol známy stav stavby a sám havarijný stav nezapríčinil. Vzhľadom na posudok bol, z dôvodu odvrátenia hrozacej škody, nútený pokračovať urýchlene v stavbe.

6. Žalobca následne, v podaní doručenom správne súdu 19.01.2017, uviedol ďalšie dôvody, pre ktoré

považuje napadnuté rozhodnutie ako aj postup, ktorý predchádzal jeho vydaniu za nezákonné. Žalovaný podľa jeho názoru nedodržel lehotu na začatie konania o uložení pokuty v zmysle § 123 ods. 4 zák. č. 523/2003 Z.z.. Žalobca namietal ďalšie procesné pochybenia majúce vplyv na zákonnosť rozhodnutia, ako porušenie zásady časovej primeranosti konania a rozhodnutie nevychádzalo zo spoľahlivo zisteného skutkového stavu, keď neprihliadol na znalecký posudok vypracovaný Ústavom súdneho inžinierstva v Žiline. Žalobca mal taktiež za to, že správna úvaha vybáča z medzí a hľadísk ustanovených zákonom a poukázal aj na nesprávne vyčíslenie výšky pokuty a možnú peňažnú moderáciu správneho súdu podľa § 192 S.s.p. zák. č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „S.s.p.“).

7. Na pojednávaní 26.01.2017 žalobca rovnako zdôraznil, že žalovaný nedodržel zákonom stanovenú subjektívnu jednoročnú lehotu na začatie konania, keď začatie konania oznámil žalobcovi listom z 28.12.2007 (doručený žalobcovi 31.12.2007), aj keď žalovaný sa dozvedel o porušení povinnosti žalobcu vydaním poverenia na vykonanie kontroly u žalobcu, teda 09.11.20106, najneskôr však zahájením kontroly dňa 15.11.2006. Podľa názoru žalobcu je začiatok plynutia subjektívnej lehoty jasný, lebo žalovaný nekonal na základe akéhokoľvek podnetu, ale z vlastného podnetu a administratívne konanie začal, až potom, čo už mal potrebné doklady k dispozícii. Žalobca poukázal na rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Sžf/11/2010 a sp. zn. 6Sžf/51/2010.

Žalovaný sa s týmto názorom nestotožnil a uviedol, že začiatkom plynutia lehoty nemôže byť podanie podnetu, pretože samotným podaním podnetu nie je nič preukázané. Momentom, kedy sa žalovaný dozvedel o porušení zák. č. 523/2003 Z.z. je vypracovanie Protokolu o výsledku kontroly č. 526/6000/6/2006 z 16.03.2007 (ďalej len „protokol“). Žalovaný poukázal na rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8Sžo/147/2008 a sp. zn. 7Sžo/55/2009.

B)

8. Správny súd preskúmal napadnuté rozhodnutie ako aj predchádzajúce konanie vrátane prvostupňového rozhodnutia v rozsahu dôvodov uvedených v žalobe a po oboznámení sa s obsahom administratívneho ako aj obsahom písomných podaní účastníkov konania a po ich vypočutí dospel k záveru, že žaloba je dôvodná, a preto napadnuté rozhodnutie a prvostupňové rozhodnutie podľa § 191 ods. 1 písm. c) S.s.p. zrušil a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie.

9. Správny súd uviedol, že je s poukazom na § 134 ods. 1 S.s.p. viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby a v zmysle § 183 S.s.p. môže žalobca rozšíriť správnu žalobu alebo doplniť správnu žalobu o ďalší žalobný návrh alebo o ďalšie žalobné body len v lehote ustanovenej zákonom, a preto na rozšírenie žaloby neprihliadol a súdny prieskum zameral len na žalobné dôvody obsiahnuté v žalobe, a teda posúdenie mozgnej aplikácie ustanovenia § 66 zák. č. 523/2003 Z.z. v procese verejného obstarávania.

10. Podľa názoru správneho súdu podmienky vyžadované zák. č. 523/2003 Z.z. v spojení s judikatúrou Súdneho dvora Európskej únie pre zadanie zákazky rokovacím konaním bez zverejnenia v danom prípade žalobca splnil. Použitie rokovacieho konania bez zverejnenia je odôvodnené len ak sú splnené súčasne podmienky stanovené v ustanovení § 66 ods. 1 písm. b) zák. č. 523/2003 Z.z., ku ktorým zákon zaraďuje 1/ mimoriadnu udalosť, ktorá 2/ nebola spôsobená obstarávateľom a 3/ časovú tieseň.

11. Správny súd bol toho názoru, že mimoriadnu udalosť je potrebné posudzovať z pohľadu každého verejného obstarávania individuálne, pričom je vhodné objektívne zistiť všetky skutočnosti a okolnosti, ktoré sú potrebné na vyhodnotenie daného stavu. To znamená, že žalovaný sa pri vydávaní predmetného rozhodnutia mal zaoberať skutočnosťami, ktoré boli relevantné z pozície žalobcu a skúmať, či dané podmienky je možné považovať za mimoriadnu udalosť, keď táto podľa názoru súdu bola jednoznačne preukázaná až následne z ďalšieho odborného posudku. Správny súd konštatoval, že zo záverov posudku je nepochybné, že objekt vyvoláva nebezpečenstvo ohrozenia okolitých komunikácií a života a zdravia ľudí, ktorí sa na nich nachádzajú.

12. Keďže z odborného posudku vyplynula pre žalobcu existencia havarijného stavu vyžadujúca si bezodkladnú nápravu odstránenia, ohrozenia života a zdravia ľudí, žalobca tento stav vyhodnotil tak, že

si vyžaduje neodkladné opatrenia, a preto, podľa názoru správneho súdu, správne konštatoval, že nie je možné uskutočniť verejnú užšiu súťaž ani rokovacie konanie so zverejnením. Z uvedeného je podľa názoru správneho súdu zrejmé, že išlo o neštandardnú situáciu, ktorú bolo treba jednoznačne a urýchlene riešiť.

13. Podľa názoru správneho súdu je rovnako nesporné, že medzi mimoriadnou udalosťou a časovou tiesňou existovala príčinná súvislosť, teda bola splnená ďalšia podmienka na použitie rokovacieho konania bez zverejňovania. Keby neexistoval havarijný stav, ktorý bol riadne deklarovaný odbornými posudkami, čiže mimoriadna udalosť v kontexte zák. č. 523/2003 Z.z., nedostal by sa žalobca do časovej tiesne, ktorá mu neumožňovala konať inými postupmi verejného obstarávania (verejná súťaž, užšia súťaž, rokovacie konanie so zverejnením).

14. Ďalšou podmienkou, ktorú podľa názoru správneho súdu žalobca rovnako v konaní preukázal je, že mimoriadnu udalosť ani havarijný stav predmetu verejného obstarávania nespôsobil sám. Predmetný objekt žalobca prevzal dňa 04.10.2005. Prvý odborný posudok bol vypracovaný 04.10.2005 a druhý dňa 23.12.2005. Konanie žalobcu je preto možné posudzovať len od dátumu reálneho prevzatia objektu a nie je možné mu pričítať na ťarchu skutočnosť, že predchádzajúci vlastník niektoré zákonné povinnosti zanedbal. Žalobca v predchádzajúcom období objekt nevlastnil, nebol jeho správcou a ani ho neužíval. O vadách naznačujúcich mimoriadnu udalosť, ktoré neboli zjavné pri kúpe nehnuteľnosti sa dozvedel dostatočne z odborných posudkov, z ktorých vyplynula potreba bezodkladnej nápravy.

15. Správny súd záverom konštatoval, že účelom ustanovenia § 66 ods. 1 písm. b) zák. č. 523/2003 Z.z. je dať možnosť verejnému obstarávateľovi v dôsledku mimoriadnej udalosti a ňou vyvolanej časovej tiesne primerane reagovať na vzniknutú situáciu. V prípade vzniknutej mimoriadnej udalosti sa bezpodmienečne vyžaduje prijať okamžité „mimoriadne rozhodnutia“ a následne uplatniť „nevyhnutné opatrenia“ z dôvodu zachovania ochrany zdravia a bezpečnosti, prípadne aj z dôvodu zamedzenia vzniku ďalších škôd zapríčinených vznikom takejto mimoriadnej udalosti. V kompetencii verejného obstarávateľa potom podľa názoru správneho súdu je, aby sa na základe svojich možností a podmienok, v ktorých sa nachádza, rozhodol, ktorý z postupov vo verejnom obstarávaní použije pri zadávaní zákazky, pričom samozrejme musí rešpektovať základné pravidlá uvedené v príslušných ustanoveniach zákona o verejnom obstarávaní.

16. Podľa názoru správneho súdu žalobcom uvádzané skutočnosti bolo možné považovať za okolnosti naplňajúce podmienky určujúce vznik alebo existenciu mimoriadnej udalosti podľa zák. č. 523/2003 Z.z.. Žalobca dostatočným spôsobom osvedčil existenciu časovej tiesne vo vzťahu k uskutočneniu procesu verejného obstarávania, ktorej vznik verejný obstarávateľ preukázateľne nezavinil, a preto podľa názoru správneho súdu mohol využiť postup súťaže so skrátenými lehotami.

III.

Kasačná sťažnosť /vyjadrenia

A)

17. Rozsudok krajského súdu napadol žalovaný (ďalej len „sťažovateľ“) kasačnou sťažnosťou z 14.03.2017 (č. l. 112), v ktorej uviedol nasledovné dôvody kasačnej sťažnosti:

- krajský súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 440 ods. 1 písm. g/ S.s.p.),
- krajský súd sa odklonil od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu (§ 440 ods. 1 písm. h/ S.s.p.).

18. Sťažovateľ nesúhlasí s tvrdením, že žalobca preukázal existenciu mimoriadnej udalosti a poukazuje na rozsiahlu judikatúru slovenských súdov ako aj Súdneho dvora Európskej únie, podľa ktorých treba za mimoriadnu udalosť považovať len také situácie, ktoré sa vymykajú z ustáleného poriadku a sú nepredvídateľné, a to najmä živelná pohroma, havária alebo situácia bezprostredne ohrozujúca život alebo zdravie ľudí alebo životné prostredie, t.j. mimoriadna udalosť, ktorou je prípad objektívnej povahy, nezávislý na vôli obstarávateľa, ktorý nie je bežný. Musí teda ísť o takú mimoriadnu udalosť, ktorú obstarávateľ nemohol predvídať a ani ju nespôsobil, pričom zároveň nie je možné danú zákazku zadať

inou súťažnou metódou verejného obstarávania (poukázal na rozsudky Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2Sžo/452/2009, sp. zn. 5Sžf/11/2010 a 2Sžf/36/2010, rozsudok Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 1S/86/2005.

19. Sťažovateľ má za to, že v prípade rokovacieho konania ide o výnimočný postup, ktorý je možné použiť len za špecifických okolností, pričom tieto musia reálne nastať a musia byť verejným obstarávateľom nespochybniteľne preukázané v zmysle naplnenia všetkých zákonom kumulatívne vyžadovaných podmienok.

S poukazom na Smernicu Rady č. 93/37/EHS zo dňa 14.06.1993 o koordinácii postupov verejného obstarávania (čl. 7 bod 3 písm. c/) a Smernicu Európskeho parlamentu a Rady č. 2004/18/ES o koordinácii postupov zadávania zákaziek na práce, verejných zákaziek na dodávku tovaru a verejných zákaziek na služby (čl. 31 bod 1 písm. c/) sťažovateľ uviedol, že žalobca nesplnil podmienky uvedené v jednotlivých článkoch predmetných smerníc, a teda postupoval aj v rozpore so zákonom, nakoľko situáciu, ktorá nastala mohol predvídať, zlý stav rozostavanej stavby nastal v dôsledku prirodzeného opotrebenia použitých materiálov, t.j. vplyvom poveternostných vplyvov a základovú dosku, preto sa sťažovateľ nestotožňuje so záverom správneho súdu, že žalobca preukázal, že mimoriadnu udalosť nespôsobil sám.

20. Odvolávanie sa žalobcu na skutočnosť, že havarijný stav spôsobil predchádzajúci vlastník, a nie žalobca je podľa názoru žalovaného na účely posúdenia zákonnosti použitia rokovacieho konania podľa § 66 ods. 1 písm. b) zák. č. 523/2003 Z.z. irelevantné, žalobca si mal v zmysle právnych predpisov počínať tak, aby pred uskutočnením kúpy s odbornou starostlivosťou zistil stav rozostavanej budovy, žalobca pri vynaložení odbornej starostlivosti mohol zistiť, že stav budovy bude vyžadovať značné stavebné úpravy, ktoré budú pre žalobcu znamenať zvýšené výdavky, a preto sa neskôr nemohol dovolávať vzniku mimoriadnej udalosti. Akceptovaním tohto názoru správneho súdu by došlo k legitimizovaniu obchádzania otvorených postupov zadávania zákaziek - postačilo by si zabezpečiť budovu v havarijnom stave a potom zadať zákazku bez hospodárskej súťaže a došlo by k ďalšiemu zneužívaniu rokovacieho konania bez zverejnenia. Ustanovenie § 66 ods. 1 písm. b) zák. č. 523/2003 Z.z. vyžaduje mimoriadnu situáciu a nie havarijný stav a proces prirodzeného opotrebenia nemôže byť považovaný za mimoriadnu udalosť, uvedené potvrdzujú aj rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2Sžf/36/2010 a 5Sžf/11/2010). Sťažovateľ má za to, že treba rozlišovať haváriu ako neočakávanú udalosť a havarijný stav spravidla ako následok dlhodobej absencie preventívnych opatrení, čo nastalo v tomto prípade, ako to vyplýva aj z odborných posudkov.

21. Čo sa týka ďalšej podmienky, a to vzniku príčinnej súvislosti medzi mimoriadnou udalosťou a časovou tiesňou sťažovateľ uvádza, že nakoľko časová tieseň nemusí vzniknúť len na základe mimoriadnej udalosti, ale môže byť spôsobená napr. snahou o ochranu ekonomických záujmov žalobcu, ktoré taktiež nemôžu byť považované za časovú tieseň (ako to vyplýva z rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2Sžf/36/2010), ak žalobcovi vznikla časová tieseň, tak výlučne z dôvodu žalobcovho nesprávneho projektového riadenia alebo z dôvodu iných organizačných pochybení na strane žalobcu pri zabezpečovaní daného predmetu zákazky. Sťažovateľ má za to, že správny súd nedostatočne odôvodnil, v čom videl príčinnú súvislosť (poukázal na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2Sžo/452/2009 a rozsudok Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 1S/326/2007, potvrdený rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky 5Sžf/15/2009).

22. Sťažovateľ ďalej poukázal na to, že žalobca vyhlásil 10.10.2005 užšiu súťaž so skrátenými lehotami, ktorú žalovaný nariadil z dôvodu viacerých pochybení zrušiť, medzi nariadením zrušenia a uzatvorením zmluvy o dielo nedošlo k vzniku mimoriadnej udalosti, ktorá by odôvodňovala postup podľa § 66 ods. 1 písm. b) zák. č. 523/2003 Z.z., ale počas tohto obdobia dochádzalo len k ďalšiemu pôsobeniu poveternostných vplyvov, porušenie zákona o verejnom obstarávaní zo strany žalobcu konštatované v rozhodnutí o zrušení užšej súťaže nemožno považovať za skutočnosť, ktorá by predstavovala vznik mimoriadnej udalosti. V zmysle konštantnej judikatúry žalobca nesplnil prvú z troch kumulatívnych podmienok na použitie rokovacieho konania bez zverejnenia, nepreukázal vznik mimoriadnej udalosti nespôsobenej verejným obstarávateľom, ktorú nemohol predvídať.

23. Žalobca neunesol dôkazné bremeno preukázania ani ďalšej podmienky, a to časovej tiesne, v dôsledku ktorej nebolo možné dodržať zákonné lehoty stanovené pri iných súťažných postupoch verejného obstarávania, žalovaný má teda za to, že podmienky na použitie rokovacieho konania bez zverejnenia zo strany žalobcu jednoznačne neboli splnené. Aj keď je rokovacie konanie bez zverejnenia veľmi flexibilným a z časového hľadiska rýchlym postupom zadávania zákazky s nízkou administratívnou náročnosťou, je na druhej strane spojené s najnižším stupňom transparentnosti a s tým spätým zvýšeným rizikom narušenia spravodlivej hospodárskej súťaže a neefektívnosti, z toho dôvodu zákonná úprava počíta s prísne obmedzeným okruhom skutkových okolností, na základe ktorých je možné tento postup použiť ako je rýchla sankcia náhle vzniknutej situácie, kedy iný verejný záujem prevažuje nad transparentnosťou, efektívnosťou a zabezpečením spravodlivej hospodárskej súťaže. Sťažovateľ zdôraznil, že aj z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva nutnosť interpretovať podmienky pre použitie rokovacieho konania bez zverejnenia reštriktívne a nie extenzívne, nakoľko ide o výnimku z uplatňovania súťažných postupov zadávania zákaziek.

24. K vypracovaným posudkom sťažovateľ uviedol, že znalec v posudku konštatuje len skutkový stav, za volenú metódu a za jej zdôvodnenie nesie plnú zodpovednosť verejný obstarávateľ, teda žalobca, následné právne posúdenie veci napr. na účely správneho konania, resp. výkonu kontroly ostáva v kompetencii sťažovateľa. Nutnosť reštriktívneho výkladu podmienok potvrdzuje aj rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2Sžf/37/2012, obdobne aj sp. zn. 4Sžf/60/2014 a rozsudok Súdneho dvora EÚ C-340/02 (bod 38).

25. Reštriktívnosť treba chápať aj v tom zmysle, že rokovacie konanie je nutné obmedziť v zásade na také činnosti, ktoré sú nevyhnutné na odvrátenie ohrozenia života, zdravia alebo majetku, t.j. sanačné opatrenia.

Sťažovateľ zdôraznil, že pod pojmy mimoriadne rozhodnutia a nevyhnutné opatrenia, na ktoré poukázal správny súd v bode 89 napadnutého rozsudku, nemožno v žiadnom prípade subsumovať postup žalobcu vo verejnom obstarávaní, nakoľko vybudovanie komplexnej, niekoľkopočetnej budovy na základe konštatovania havarijného stavu základov posudkami nie je s poukazom na vyššie uvedenú judikatúru možné.

26. Sťažovateľ má za to, že rokovacie konanie bez zverejnenia v prípade zadania zákazky na predmet zákazky „Administratívna budova Trenčianskeho samosprávneho kraja“ nebolo možné použiť v rozsahu, v akom ho použil žalobca podľa uzatvorenej zmluvy o dielo, ale uvedenú metódu by bolo v prípade existencie mimoriadnej udalosti možné použiť len na odstránenie tejto mimoriadnej udalosti, t.j. na vykonanie nevyhnutných úkonov uvedených napr. v odbornom posudku z 23.12.2005 (zhotovenie suterénov a zakrytie základových a oporných konštrukcií).

27. Na základe citovanej rozhodovacej praxe má žalovaný za to, že správny súd sa napadnutým rozsudkom odklonil od ustálenej rozhodovacej praxe Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, ale aj Súdneho dvora Európskej únie, nakoľko vykladal vzniknutú situáciu extenzívnym spôsobom, a teda neoprávnene vyhodnotil vzniknutú situáciu ako mimoriadnu udalosť, čo následne viedlo k nesprávnemu právnomu posúdeniu veci. Sťažovateľ preto navrhol rozsudok správneho súdu zrušiť a vec mu vrátiť na ďalšie konanie.

B)

28. Vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti z 03.04.2017 (č. l. 120) žalobca uviedol, že rozhodnutie správneho súdu netrpí vadami podľa § 440 ods. 1 písm. g) ani h) S.s.p. a navrhol kasačnú sťažnosť, ak ju kasačný súd neodmietne, zamietnuť ako nedôvodnú. Podľa žalobcu bolo právne posúdenie veci správnym súdom správne.

29. Žalobca poukázal na vady kasačnej sťažnosti podľa § 449 S.s.p., keď kasačná sťažnosť bola podpísaná V. F. U., a nie advokátom alebo zamestnancom s vysokoškolským vzdelaním druhého stupňa v odbore právo.

30. Žalobca zdôraznil, že žalovaný pri vydávaní napadnutého rozhodnutia opakovane porušil ustanovenia zák. č. 523/2003 Z.z. a Správneho poriadku:

- k zahájeniu konania pristúpil až po uplynutí zákonnej lehoty,
- pokračoval v konaní napriek nezákonnosti postupu,
- z troch prvostupňových rozhodnutí boli dve zrušené z dôvodu procesných pochybení a nezákonného postupu,
- dôsledkom pochybení je neprimeraná dĺžka správneho konania.

31. Podľa žalobcu sťažovateľ vychádza z pre prípad neaplikovateľných právnych predpisov (smernica č. 2004/18/ES transponovaná až 01.02.2006), v čase uskutočnenia verejného obstarávania poznal pojem mimoriadna udalosť len zák. č. 42/1994 Z.z. o civilnej ochrane obyvateľstva, ktorý vo veci nemožno aplikovať, nakoľko ide o definíciu na účely tohto konkrétneho zákona.

32. Prípado je nutné posudzovať individuálne, účelom je poukázať na stav, ktorý nie je bežný. Sťažovateľ tvrdil, že preventívnymi opatreniami sa mimoriadnej udalosti dalo predísť, čo však žalobca nemohol vykonať, nakoľko nemal budovu v dispozičnej sfére, a preto je nutné sa na vec pozeráť z pozície žalobcu. Argumentácia sťažovateľa, že mohol s odbornou starostlivosťou zistiť stav rozostavanej budovy nie je relevantná, keďže žalobca nemohol prijímať žiadne opatrenia či vykonať iné úkony vo vzťahu k cudziemu majetku.

33. Žalobca poukázal na účel ustanovenia § 66 zák. č. 523/2003 Z.z., ktorým je poskytnúť flexibilnú možnosť na rýchlu sanáciu náhle vzniknutej situácie. Žalobca začal ihneď po prevzatí objektu vykonávať kroky smerujúce k podniknutiu potrebných opatrení, pričom vychádzal zo záverov znalca.

34. Žalobca má za to, že správny súd sa neodklonil od ustálenej rozhodovacej praxe, nakoľko rozhodnutia, na ktoré odkazuje sťažovateľ vychádzajú z posúdenia konkrétneho prípadu založeného na skutkových okolnostiach odlišných od posudzovaného prípadu a nemožno ich na vec aplikovať, nakoľko objekt, ktorý prevzal žalobca nebol nikdy v prevádzke a nie je možné naň aplikovať argumentáciu bežného opotrebovania sa v zmysle rozhodnutí Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2Sžf/36/2010 a 5Sžf/11/2010. Žiadny z právnych záverov Najvyššieho súdu Slovenskej republiky nevylučuje, že by sa za mimoriadnu udalosť mohla považovať aj iná udalosť, ako príkladom vymedzené udalosti, navyše sa nejedná o rozhodnutia kasačného súdu

Žalobca má za to, že zo skutkového stavu je zrejmé, že žalobca splnil požiadavku žalovaného konať bez zbytočného odkladu po vzniku mimoriadnej situácie a nie až s odstupom času, ako tvrdí sťažovateľ.

35. K potrebe reštriktívneho výkladu podmienok na použitie rokovacieho konania bez zverejnenia žalobca uviedol, že postup žalobcu nesvedčí o absencii prvku hospodárskej súťaže. Správny súd postupoval správne, keď dotknutý prípad posudzoval individuálne a prihliadal pritom na jeho osobitosti.

36. Žalobca ďalej poukázal na to, že žalovaný nedodrжал lehotu na začatie konania o uložení pokuty, na čo poukázal už v podaní z 19.01.2017 a následne na pojednávaní 26.01.2017 a správny súd sa touto argumentáciou nezaoberal. Žalobca konštatoval, že podľa § 195 S.s.p. nie je správny súd v tejto veci (správne trestania) viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby a správny súd sa preto touto argumentáciou zaoberať mal, čo však nemalo dopad na správnosť rozhodnutia. Kontrola prebehla v období od 15.11.2006 do 16.03.2007, kedy bol vypracovaný protokol o výsledku kontroly a začatie správneho konania bolo oznámené žalobcovi 28.12.2007 (doručené 31.12.2007). Žalobca v tejto súvislosti opätovne poukázal na rozsudky Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Sžf/51/2010 a 4Sžf/11/2010. Z uvedeného podľa žalobcu vyplýva, že prvá objektívna možnosť, kedy sa sťažovateľ dozvedel o tvrdenom porušení povinnosti žalobcu, je moment uskutočnenia interného úkonu sťažovateľa na vykonanie kontroly dňa 09.11.2006, najneskôr však táto možnosť nastala zahájením kontroly dňa 15.11.2006, nakoľko počnúc týmto dňom mohol sťažovateľ preveriť dôvodnosť vlastného podnetu na začatie kontroly u žalobcu. Subjektívna lehota na začatie konania začala plynúť najneskôr dňa 15.11.2006 a uplynula najneskôr 15.11.2007, pričom žalovaný začal konať až 31.12.2007, a teda k

začatiu konania došlo po uplynutí subjektívnej lehoty stanovenej v § 123 ods. 4 zák. č. zák. č. 523/2003 Z.z. Postup sťažovateľa je od začiatku nezákonný.

37. Ďalej žalobca uviedol, že napadnuté rozhodnutie nevychádza zo spoľahlivo zisteného skutkového stavu. Sťažovateľ nevykonal de facto znalecké dokazovanie, keď neprihliadol na znalecký posudok vypracovaný Ústavom súdneho inžinierstva v Žiline, pričom potreba vykonania znaleckého dokazovania bola dôvodom viacnásobného zrušenia prvostupňových rozhodnutí v správnom konaní. Ak chcel preto sťažovateľ rozhodnúť v odborných otázkach odlišne od jediného znalca, nemohol tak zákonne učiniť bez znaleckého dokazovania. Žalobca konštatoval, že ani na túto argumentáciu správny súd neprihliadol, pričom aj na túto skutočnosť s poukazom na § 195 S.s.p. prihliadať mal, ak by nemal za dostatočné preukázanie nezákonnosti z iného dôvodu. Uvedený postup správneho súdu preto teda nemá dopad na správnosť rozhodnutia správneho súdu, aj keď je tu iný dôvod nezákonnosti.

C)

38. Na vyjadrenie žalobcu reagoval sťažovateľ a doložil kasačnému súdu čestné vyhlásenie zamestnankyne I. V. D. V., že predmetnú sťažnosť v mene žalobcu spísala, diplom o vysokoškolskom vzdelaní druhého stupňa v odbore právo, poverenie z 04.01.2017 na zastupovanie v súdnom konaní, potvrdenie o trvaní štátnozamestnaneckého pomeru, pričom z uvedeného vyplýva, že predsedníčka sťažovateľa udelila poverenie štátnemu zamestnancovi na celé konanie týkajúce sa predmetnej veci. Sťažovateľ zároveň poukázal na rozsah činností žalovaného, čo by nebolo možné realizovať bez osôb s vysokoškolským vzdelaním druhého stupňa, argumentáciu žalobcu považuje za príliš formalistickú a odmietnutie kasačnej sťažnosti by mohlo predstavovať denegatio iustitiae.

39. Sťažovateľ nesúhlasí s tvrdením žalobcu o nedodržaní subjektívnej lehoty na začatie konania (ani s citovanými rozsudkami Najvyššieho súdu Slovenskej republiky), nakoľko doručenie podnetu na výkon kontroly nemožno v žiadnom prípade spájať s tzv. „dozvedením sa o porušení zákona o verejnom obstarávaní“. Sťažovateľ dostáva veľa podnetov na porušenie zákona, ktoré však je nutné preskúmať a až následne po dôkladnej analýze je možné konštatovať, či došlo k porušeniu alebo nie, inak by bola porušená zásada prezumpcie nevinoty (konštatovať či došlo k porušeniu možno až v samotnom protokole o výsledku kontroly).

40. Výkon kontroly sa začal dorúčením poverenia na vykonanie kontroly žalobcovi, v ktorom vyzval žalobcu na poskytnutie súčinnosti podľa ustanovenia § 11 ods. 1 zák. č. 10/1996 Z.z. o kontrole v štátnej správe. Ani doručenie podnetu ani doručenie dokumentácie nemôže v žiadnom prípade znamenať, že sa týmto dňom sťažovateľ dozvedel o porušeníach vo verejnom obstarávaní, proces výkonu kontroly je obširný a administratívne náročný proces. Dokumentácia doručená zo strany verejného obstarávateľa (žalobcu), je často rozsiahla a obsahuje množstvo dokumentov, a preto ju nie je možné v deň doručenia preštudovať a následne s odbornou starostlivosťou a kvalifikovane zhodnotiť skutkový stav, či došlo k porušeniu zákona, pričom častokrát sa stáva, že je potrebné ju doplniť, lebo nie je kompletná. Moment doručenia dokumentácie nemožno stotožňovať s „dozvedením sa“ o porušení zákona, teda so začatím subjektívnej lehoty. Konkrétne porušenia zákona boli u žalobcu konštatované až v protokole, ku ktorému sa mal žalobca právo vyjadriť, čo bolo následne podkladom pre začatie správneho konania - protokol teda nebol vo finálnej fáze, a preto zistenia v ňom neboli nemenné. Až vypracovaním protokolu resp. jeho prerokovaním nastala subjektívna možnosť dozvedieť sa o porušení zákona a až od tohto momentu začala plynúť jednoročná lehota. Podľa sťažovateľa bola lehota dodržaná (na podporu svojich tvrdení poukázal na rozsudky Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8Sžo/147/2008 a sp. zn. 7Sžo/55/2009, ktoré podľa jeho názoru možno analogicky aplikovať na uvedený prípad).

41. Sťažovateľ má za to, že musí ísť o vedomosť reálnu a existujúcu a nielen o potencionálne možné porušenie, resp. podozrenie z porušenia vyplývajúce z podnetu na vykonanie kontroly. Sťažovateľ opätovne navrhol rozsudok správneho súdu zrušiť a vec mu vrátiť na ďalšie konanie.

IV.

Právne názory kasačného súdu

42. Senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej aj len „kasačný súd“) konajúci ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 S. s. p.) postupom podľa § 491 ods. 1 S.s.p. preskúmal napadnutý rozsudok spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu, a jednomyseľne (§ 463 v spojení s § 139 ods. 4 S.s.p.) si osvojil záver, že kasačná sťažnosť je dôvodná a napadnutý rozsudok správneho súdu je v zmysle § 453 ods. 2 S.s.p. a 462 ods. 1 S.s.p. potrebné zrušiť a vec vrátiť správne súdu na ďalšie konanie.

Kasačný súd rozhodol bez nariadenia pojednávania (§ 455 S.s.p.) s tým, že deň vyhlásenia rozhodnutia bol súbežne zverejnený tak na úradnej tabuli súdu ako aj na internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky. Rozsudok bol verejne vyhlásený dňa 22. januára 2019 (§ 137 ods. 4 v spojení s § 452 ods. 1 S.s.p.).

43. Predmetom konania o kasačnej sťažnosti je v medziach uvedených v § 453 S.s.p. prieskum prípustnosti a následne dôvodnosti podanej kasačnej sťažnosti, preto kasačný súd na základe dôvodov kasačnej sťažnosti preskúmal relevanciu vytýkaných nedostatkov konania správneho súdu o správnej žalobe vo veciach správneho trestania a napadnutého rozsudku nielen v rozsahu sťažnostných bodov.

Podľa § 453 ods. 2 S.s.p. kasačný súd je viazaný sťažnostnými bodmi; to neplatí, ak napadnuté rozhodnutie bolo vydané v konaní, v ktorom krajský súd nebol viazaný žalobnými bodmi. Na dôvody, ktoré účastník konania uviedol až po uplynutí lehoty na podanie kasačnej sťažnosti, kasačný súd neprihliada.

44. Pred pristúpením k preskúvaniu dôvodnosti kasačnej sťažnosti, považuje kasačný súd za potrebné vyjadriť sa k prípustnosti kasačnej sťažnosti, a to k namietaným vadám právneho zastúpenia, pre ktoré by mala byť kasačná sťažnosť odmietnutá. Kasačný súd má za to, že podaná kasačná sťažnosť netrpí vytýkanými vadami v zmysle § 449 S.s.p, nakoľko je preukázané, že žalovaného v konaní zastupuje a zastupoval poverený zamestnanec s vysokoškolským právnickým vzdelaním druhého stupňa. Uvedené potvrdzujú sťažovateľom predložené písomnosti (čestné vyhlásenie zamestnankyne I.. V. D. V., že predmetnú sťažnosť v mene žalobcu spísala, diplom o vysokoškolskom vzdelaní druhého stupňa v odbore právo, potvrdenie o trvaní štátnozamestnaneckého pomeru), ako aj poverenie pre I.. V. D. V. z 04.01.2017, ktoré bolo predložené na pojednávaní dňa 12.01.2017 a je súčasťou súdneho spisu. Na základe týchto skutočností kasačný súd nevidí dôvod na odmietnutie kasačnej sťažnosti a kasačnú sťažnosť vecne preskúmal.

45. V predmetnej veci je nutné predostrieť, že predmetom kasačnej sťažnosti je rozsudok správneho súdu vo veciach správneho trestania, ktorým bolo napadnuté a prvostupňové rozhodnutie zrušené a vec vrátená žalovanému na ďalšie konanie z dôvodu nesprávneho právneho posúdenia veci.

46. Kasačný súd v súvislosti s dôvodnosťou kasačnej sťažnosti v prvom rade poukazuje na ustanovenia § 194 a nasl. S.s.p. upravujúce konanie o správnej žalobe vo veciach správneho trestania, ktoré sú bezpochyby aplikovateľné v prejednávanej veci.

Podľa § 194 S.s.p. správnym trestaním sa na účely tohto zákona rozumie rozhodovanie orgánov verejnej správy o priestupku, správnom delikte alebo o sankcii za iné podobné protiprávne konanie. Ak nie je v tejto hlave ustanovené inak, použijú sa na konanie vo veciach správneho trestania ustanovenia o konaní o všeobecnej správnej žalobe.

Podľa § 195 S.s.p. správny súd nie je vo veciach správneho trestania viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby, ak

a) zistenie skutkového stavu orgánom verejnej správy bolo nedostačujúce na riadne posúdenie veci alebo skutkový stav, ktorý vzal orgán verejnej správy za základ napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia, je v rozpore s administratívnymi spismi alebo v nich nemá oporu,

b) ide o skúmanie otázky zániku zodpovednosti za priestupok, uplynutia prekluzívnej lehoty alebo premlčacej lehoty, v ktorej bolo možné vyvodiť zodpovednosť za iný správny delikt alebo za iné podobné protiprávne konanie,

c) ide o základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku, ktoré je potrebné použiť na správne trestanie,

d) ide o dodržanie zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona, ktoré je potrebné použiť aj na ukládanie sankcií v rámci správneho trestania,

e) ide o skúmanie, či uložený druh sankcie a jej výška nevybočili z rozsahu správnej úvahy orgánu verejnej správy.

Podľa § 196 S.s.p. ak správny súd mimo žalobných bodov zistí, že sú dané vady uvedené v § 195, oznámi to bezodkladne účastníkom konania a vyzve ich, aby sa k nim v určenej lehote vyjadrili.

Podľa § 197 S.s.p. správny súd vychádza zo skutkového stavu zisteného orgánom verejnej správy, môže doplniť dokazovanie vykonané orgánom verejnej správy, a to aj na návrh účastníka konania, ktorým však nie je viazaný.

47. Posudzovanie správnej žaloby vo veciach správneho trestania má oproti všeobecným ustanoveniam správnej žaloby svoje špecifiká, vyplývajúce nielen z ustanovení § 194 a nasl. S.s.p. Správne trestanie, resp. posudzovanie zodpovednosti za správny delikt v oblasti verejnej správy je oblasťou, ktorá sa približuje výkonu trestného súdnictva, a to najmä v súvislosti s uplatňovaním zásad trestného konania. Nová právna úprava v Správnom súdnom poriadku tak dáva súdu bez ohľadu na rozsah a dôvody žaloby priamo povinnosť zaoberať sa otázkou zistenia skutočného stavu veci, otázkami zániku zodpovednosti za správny delikt, ale aj otázkami druhu a výšky sankcie z toho hľadiska, či nevybočila z rozsahu správnej úvahy danej orgánu verejnej správy zmením zákona. Aj keď správny súdny poriadok bližšie nekonkretizuje, ktoré zásady trestného konania sú vo veciach správneho trestania aplikovateľné, práve úvahy o aplikácii týchto zásad by mali tvoriť podstatu súdneho prieskumu zákonnosti rozhodnutí o zodpovednosti za správne delikty a o uložených sankciách.

48. Práve z dôvodu naplnenia ústavnej požiadavky súdnej ochrany podľa článku 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, bola do Správneho súdneho poriadku zavedená právomoc správneho súdu konať a rozhodovať o zodpovednosti za priestupok alebo správny delikt v plnej jurisdikcii, t.j. tak, ako by konal a rozhodoval ako trestný súd.

49. V tejto súvislosti považuje kasačný súd za potrebné poukázať na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 24. mája 2017 sp. zn. 3Sžo/128/2015 (R 1/2018), z ktorého vyplýva:

„I. Oblasť správneho trestania je sférou, v ktorej sa uplatňuje plná jurisdikcia správneho súdu preskúmavajúceho administratívne rozhodnutie sankčného charakteru. Uvedená požiadavka vyplýva z interpretácie čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

II. Žalobca je vo veciach správnych deliktov oprávnený uviesť a poukázať v žalobe i na taký dôkaz, pre ktorý považuje napadnuté rozhodnutie správneho orgánu za nezákonné a nebráni tomu ani skutočnosť, že ho neuplatnil v odvolacom správnom konaní, resp. rozkladovom konaní, ak tak objektívne nemohol urobiť. Krajský súd preto postupoval súladne so zákonom, keď sa s takto označeným dôkazom v žalobe žalobcu riadne v rámci súdneho prieskumu vysporiadal.“

50. Toto oprávnenie správneho súdu konať v plnej jurisdikcii je možné vyvodiť aj z ustanovení Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, kde nie je rozhodujúce, či súd rozhoduje o trestnom čine, priestupku alebo inom správnom delikte. Dohovor obsahuje pojem „akékoľvek trestné obvinenie“, pri ktorom je potrebné dodržiavať záruky spravodlivého procesu najmä voči tomu, kto je obvinený, a túto ochranu mu poskytnúť bez ohľadu na to, či je obvinený v trestnom konaní, v správnom či priestupkovom konaní. Aj keď správny súd rozhoduje o vine a sankcii v zásade len nepriamo, prieskumom zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu v medziach ustanovených zákonom, v prípadoch ustanovených zákonom môže nahradiť rozhodnutie orgánu správy o výške sankcie.

51. Najvyšší súd Slovenskej republiky sa k pojmu správneho deliktu a najmä uplatnenia zásad trestného konania pri ukladaní sankcie za správne delikty vyjadril v rozsudku z 26. februára 2018 sp. zn. 5Sžo/60/2016, v zmysle ktorého:

„Pojem správneho deliktu nie je všeobecne definovaný v žiadnom právnom predpise a pri vymedzení tohto pojmu vychádza teória aj prax zo všeobecných pojmových znakov správneho deliktu, obsiahnutých v pozitívnej právnej úprave. Sankcia za správny delikt tak má plniť funkciu trestu v širšom zmysle tohto slova. Tým sa zároveň verejnoprávne sankcie zásadne odlišujú od súkromnoprávných. Súkromnoprávne sankcie totiž plnia funkcie reparačné, reštitučné a satisfakčné, ale nie funkciu represívnu. Rozlíšenie represívneho charakteru sankcie za správny delikt je veľmi dôležité, pretože na

rozhodovanie o takýchto deliktoch sa vzťahuje pojem „trestné obvinenie“ v zmysle čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Výklad tohto pojmu Európskym súdom pre ľudské práva sa vyznačuje autonómnosťou, ktorá spôsobuje, že trestnou vecou sa rozumie aj taká vec, ktorá v zmysle vnútroštátnych trestnoprávných kódexov sa za trestnú nepovažuje, ale je zaradená medzi protiprávne konania postihované sankciami z oblasti správneho, disciplinárneho alebo procesno-poriadkového práva. Dôležitá pre posúdenie je predovšetkým závažnosť sankcie. Porovnaj Košičiarová, S.: Rada Európy, princípy správneho trestania a správne disciplinárne delikty. In: Správne delikty a správne trestanie v stredoeurópskom právnom priestore - súčasnosť a vízie. Bratislava, 2010, s. 107. V súlade s ustálenou judikatúrou správne trestanie sa analogicky riadi základnými zásadami platnými v trestnom práve."

52. Kasačný súd považuje za potrebné zdôrazniť, že správne trestanie má trestnoprávny charakter. Pri rozhodovaní vo veciach správneho trestania je rozhodujúce dodržanie základných princípov a zásad správneho trestania orgánom verejnej správy i súdom, nakoľko zásady správneho trestania nie sú osobitne kodifikované. Rovnako je potrebné vychádzať aj z Odporúčania Výboru ministrov Rady Európy č. (91)1 z 13.02.1991 o správnych sankciách, podľa ktorého pre ukladanie administratívnych sankcií platia analogicky zásady ukladania trestných sankcií s tým, že správny postih protiprávneho konania možno uplatniť len v primeranej lehote.

53. V predmetnej veci, keďže ide o preskúvanie zákonnosti rozhodnutí a postupov správnych orgánov o postihu za správny delikt s uložením peňažnej pokuty, treba podľa názoru kasačného súdu aplikovať na danú vec čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, v zmysle ktorého každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o oprávnenosti akéhokoľvek trestného obvinenia proti nemu.

54. Žalobca počas konania pred správnym súdom namietal okrem iného to, že postup žalovaného bol nezákonný, keď nedodrжал lehotu na začatie konania o uložení pokuty v zmysle § 123 zák. č. 523/2003 Z.z. ako aj skutočnosť, že zistenie skutkového stavu bolo nedostačujúce na riadne posúdenie vyvedenia zodpovednosti za správny delikt (bod 6 a 7). Správny súd na tieto dôvody s poukazom na § 134 ods. 1 S.s.p. a § 183 S.s.p. neprihliadol. Kasačný súd sa však s týmto posúdením správneho súdu nestotožnil. Ako vyplýva z vyššie citovaného ustanovenia § 195 S.s.p., správny súd nie je vo veciach správneho trestania (čo je nepochybne prejednávaný prípad) viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby a je jeho povinnosťou sa dôvodmi upravenými v § 195 S.s.p. zaoberať. Táto povinnosť, aj keď bola explicitne zavedená až novou právnou úpravou Správneho súdneho poriadku, mu vyplývala aj z ustanovení Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ako aj z relevantnej judikatúry. Správny súd sa vo svojom rozsudku vôbec nezaoberal, či prvostupňový orgán začal správne konanie o uložení pokuty do jedného roka odo dňa, keď sa dozvedel o porušení zák. č. 523/2003 Z.z., teda či bola splnená podmienka na uloženie pokuty podľa § 123 zák. č. 523/2003 Z.z., ani či boli dané ďalšie vady podľa § 195 S.s.p. Kasačný súd dospel k jednoznačnému záveru, že správny súd tým, že na tieto dôvody neprihliadol, resp. k nim vôbec nezaujal stanovisko vo svojom rozhodnutí, porušil v konaní a pri rozhodovaní zákon, a preto kasačný súd vyhodnotil kasačnú sťažnosť, v ktorej sťažovateľ žiadal zrušiť rozhodnutie správneho súdu, aj s poukazom na § 453 ods. 2 S.s.p. za dôvodnú.

55. Kasačný súd ďalej uvádza, že rozhodnutie správneho súdu trpí aj ďalšou procesnou vadou, a to nenaplnením požiadavky presvedčivého odôvodnenia. Z obsahu spisu správneho súdu vyplýva, že žalobca ako aj sťažovateľ vo svojich vyjadreniach a na pojednávaní poukázali na rozhodovaciu činnosť Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a opreli svoje argumenty aj o tieto rozhodnutia. Správny súd sa v odôvodnení rozhodnutia nezaoberal týmito argumentmi účastníkov konania opierajúcich sa o rozhodovaciu činnosť a poukázal len na judikatúru Súdneho dvora Európskej únie, čo nemožno považovať za dostatočné. Z uvedeného zároveň vyplýva, že ak mal správny súd za to, že tieto argumenty nie sú pre posúdenie veci relevantné, mal to uviesť v odôvodnení.

56. Európsky súd pre ľudské práva v rozhodnutí *Vetrenko v. Moldavsko* uviedol:

„...jednou z požiadaviek článku 6 Dohovoru na vnútroštátne sudy je, aby sa zaoberali najdôležitejšími argumentmi vznesenými účastníkmi konania a aby uviedli dôvody pre prijatie alebo odmietnutie týchto argumentov. Hoci rozsah, v ktorom sú sudy povinné uviesť dôvody sa môže meniť v závislosti od osobitných okolností prípadu, opomenutie zaoberať sa podstatnými argumentmi alebo zjavne svojvoľné (arbitrárne) zaoberanie sa takými argumentmi, je nezlučiteľné s ideou spravodlivého procesu.“ Európsky súd vo svojej ďalšej judikatúre dlhodobo zdôrazňuje, že argumenty týkajúce sa základných práv a slobôd vyplývajúcich z Dohovoru sú veľmi významnými argumentmi, s ktorými sa vnútroštátne sudy musia vo svojom rozhodnutí vyrovnávať a nemôžu ich opomenúť.

57. Rovnako je potrebné pristupovať aj k argumentom týkajúcim sa použitia relevantnej judikatúry resp. rozhodnutí, na ktoré odkazuje účastník konania. Ústavný súd Českej republiky v náleze sp. zn. I. ÚS 403/03 uviedol:

„Jakkoliv není obecný soud formálně vázán judikaturou vyšších soudů, resp. právní vědou, měl by při řešení otázky quid juris vzít v úvahu i relevantní judikaturu a právní vědu, zejména v situaci, kdy takovou relevantní judikaturou nebo závěry právní vědy argumentuje účastník řízení. (...) ...pokud nejde o situaci, kdy právní řešení bez dalšího vyplývá ze zákonného textu, obecný soud musí v odůvodnění dostatečným způsobem vysvětlit své právní úvahy s případnou citací publikované judikatury nebo názorů právní vědy. Argumentuje-li účastník řízení názory právní vědy nebo judikatury, musí se obecní soud s názory v těchto pramenech uvedenými argumentačně vypořádat, případně i tak, že vysvětlí, proč je nepovažuje pro danou věc za relevantní. Jen tak může být odůvodnění rozhodnutí soudu přesvědčivé a jen tak může legitimizovat rozhodnutí samotné v tom, že správný výklad práva je právě ten, který soud zvolil.“

58. Je nutné konštatovať, že takýto postup správneho súdu, keď v odôvodnení rozsudku absentuje postoj správneho súdu, hoc aj v úplnej krátkosti, k rozhodnutiam, na ktoré poukazovali účastníci konania, prípadne ktoré bolo použité v napadnutom rozhodnutí, nie je možné prijať ani z dôvodu ústavnej konformity výkladu zákonov, konkrétne zachovania princípu „rovnosti zbraní“. V zmysle čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd jednou zo všeobecných záruk spravodlivého prejednávania vecí pred súdom je zásada „rovnosti zbraní“. Táto zásada zabezpečuje, aby v súdnom konaní mali jeho účastníci rovnaké postavenie. „Rovnosť zbraní“ spočívajúca v rovnakom postavení účastníkov súdneho konania sa prejavuje v procesnoprávnom postavení účastníkov konania, v spôsobe a v rozsahu dokazovania a v iných oblastiach spojených so súdnym uplatňovaním práva. Nevysporiadanie sa s argumentami jednej zo strán nemožno považovať z hľadiska práva na spravodlivý proces za vyhovujúce, a to najmä z dôvodu proporcionality a zachovania princípu rovnosti zbraní.

59. To isté je nutné konštatovať aj vo vzťahu k argumentácii zániku zodpovednosti za správny delikt, nesprávneho vyčíslenia výšky pokuty a prípadnej peňažnej moderácie správneho súdu, ktoré boli žalobcom namietané pred vydaním rozsudku správneho súdu, pričom správny súd k nim nezaujal žiadne stanovisko a len konštatoval, že na rozšírené žalobné dôvody neprihliada. Tento postup správneho súdu ako už bolo vyššie uvedené, nemožno podľa názoru kasačného súdu hodnotiť s poukazom na ustanovenia § 194 a § 195 S.s.p. za správny. Správny súd nie je viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby, ak ide o vady podľa § 195 S.s.p., medzi ktoré patrí skúmanie otázky zániku zodpovednosti za priestupok, či uplynutia prekluzívnej alebo premlčacej lehoty, v ktorej bolo možné vyvodiť zodpovednosť za iný správny delikt a mal by na nich prihliadať aj v prípade, ak to účastník nenamieta. Rovnako s týchto dôvodov nie je viazaný podľa § 453 ods. 2 S.s.p. kasačný súd sťažnostnými bodmi, a preto považoval za nutné rozsudok správneho súdu v zmysle § 462 ods. 1 S.s.p. zrušiť a vec mu vrátiť na ďalšie konanie a rozhodnutie.

Podľa § 462 ods. 1 S.s.p. ak kasačný súd po preskúmaní zistí dôvodnosť kasačnej sťažnosti, rozhodne o zrušení napadnutého rozhodnutia a podľa povahy vráti vec krajskému súdu na ďalšie konanie alebo konanie zastaví, prípadne vec postúpi orgánu, do ktorého pôsobnosti patrí.

60. V tomto smere kasačný súd považuje za potrebné poukázať aj na charakter kasačného konania, resp. kasačnej sťažnosti ako opravného prostriedku, ktorý smeruje proti právoplatnému rozhodnutiu, a preto nie je možné konaním pred kasačným súdom (okrem výnimočných prípadov) nahrádzať konanie pred správnym súdom ako súdom prvej inštancie. Každá skutková a právna otázka, ktorá je v

prejednávanej veci rozhodujúca a relevantným spôsobom namietaná, musí byť predmetom posúdenia správnym súdom. Kasačný súd nie je oprávnený nahrádzať postupy správneho súdu v konaní. Iný postup by vzhľadom na okolnosti prípadu bol v rozpore so zásadou denegatio iustitiae - odopretie spravodlivého súdu, čo by znamenalo porušenie základného práva sťažovateľa na súdnu ochranu zakotveného v čl. 46 Ústavy Slovenskej republiky.

61. Kasačný súd dodáva, že aj napriek tomu, že už vyššie uvedené závery postačujú na vyvodenie záveru o potrebe zrušenia napadnutého uznesenia správneho súdu, považuje za potrebné vyjadriť sa v krátkosti k sťažovateľovej námietke nesprávneho právneho posúdenia veci týkajúcej sa splnenia podmienok rokovacieho konania bez zverejnenia, najmä čo sa týka existencie mimoriadnej udalosti.

62. Správny súd v rozsudku konštatoval, že mal za preukázané splnenie podmienok na použitie rokovacieho konania bez zverejnenia podľa § 66 ods. 1 písm. b) zák. č. 523/2003 Z.z., keďže z odborného posudku vyplynula pre žalobcu existencia havarijného stavu vyžadujúca si bezodkladnú nápravu odstránenia, ohrozenia života a zdravia ľudí, žalobca tento stav vyhodnotil tak, že si vyžaduje neodkladné opatrenia, a preto podľa názoru správneho súdu správne konštatoval, že nie je možné uskutočniť verejnú užšiu súťaž ani rokovacie konanie so zverejnením (bližšie body 11 až 15 tohto rozsudku). Podľa správneho súdu žalobcom uvádzané skutočnosti bolo možné považovať za okolnosti naplňajúce podmienky určujúce vznik alebo existenciu mimoriadnej udalosti podľa zák. č. 523/2003 Z.z.. Žalobca dostatočným spôsobom osvedčil existenciu časovej tiesne vo vzťahu k uskutočneniu procesu verejného obstarávania, ktorej vznik verejný obstarávateľ preukázateľne nezavinil, a preto podľa názoru správneho súdu mohol využiť postup súťaže so skrátenými lehotami. Kasačný súd s týmto právnym posúdením veci správnym súdom nesúhlasí.

63. Kasačný súd sa stotožňuje so sťažovateľom v tom smere, že podmienky na použitie rokovacieho konania bez zverejnenia podľa § 66 ods. 1 zák. č. 523/2003 Z.z. je nutné vnímať reštriktívne, nakoľko ide o výnimky z uplatnenia súťažných postupov verejného obstarávania, ktoré sú významnou zárukou zachovania zásad spravodlivej hospodárskej súťaže. Kasačný súd zastáva názor, že na predmet zákazky „Administratívna budova Trenčianskeho samosprávneho kraja“, na ktorú bola uzavretá zmluva o dielo v celkovej sume 251 344 169,90 Sk bez DPH (299 099 526,10 Sk s DPH), nebolo možné použiť metódu rokovacieho konania v celom rozsahu. Rokovacie konanie bez zverejnenia bolo možné použiť, resp. jej použitie obmedziť v zásade na také činnosti, ktoré boli nevyhnutné na odvrátenie ohrozenia života, zdravia alebo majetku, t.j. sanačné opatrenia, ako napríklad zhotovenie suterénov a zakrytie základových a oporných konštrukcií, ktoré by bolo možné s poukazom na odborný posudok z 23.12.2015 subsumovať pod mimoriadnu udalosť. Výbudovanie predmetu zákazky „Administratívna budova Trenčianskeho samosprávneho kraja“, teda vybudovanie komplexnej administratívnej budovy na základe konštatovania havarijného stavu základov a časovej tiesne, za použitia metódy rokovacieho konania bez zverejnenia, teda tejto výnimočnej metódy verejného obstarávania, nemožno považovať za súladné s ustanovením § 66 ods. 1 zák. č. 523/2003 Z.z. ako ani s účelom zák. č. 523/2003 Z.z.

64. V ďalšom konaní bude preto úlohou správneho súdu, aby sa v zmysle vyššie uvedených právnych názorov kasačného súdu (§ 469 S.s.p.) zaoberal najmä namietaným nedodržaním lehoty na začatie konania o uložení pokuty za správny delikt a aby sa v odôvodnení rozhodnutia podľa § 139 S.s.p. a § 195 a nasl. S.s.p. náležite vysporiadal aj s ďalšími námietkami a argumentami účastníkov konania (vrátane judikatúry), ako aj s vyššie uvedenými závermi kasačného súdu o splnení podmienok na použitie rokovacieho konania bez zverejnenia pri verejnom obstarávaní.

65. O trovách kasačného konania rozhodne s poukazom na § 467 ods. 3 S.s.p. správny súd. Podľa § 467 ods. 3 S.s.p. ak kasačný súd zruší rozhodnutie krajského súdu a vec mu vráti na ďalšie konanie, krajský súd rozhodne aj o nároku na náhradu trov kasačného konania.

Poučenie:

Proti tomuto rozhodnutí n i e j e přípustný opravný prostředek (§ 438 v spojení s § 439 S.s.p.).