

Súd: Najvyšší súd SR  
Spisová značka: 1Sžfk/34/2018  
Identifikačné číslo spisu: 1015201009  
Dátum vydania rozhodnutia: 19.11.2019  
Meno a priezvisko: JUDr. Marián Trenčan  
Funkcia: sudca  
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2019:1015201009.1

## UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu (v konaní sťažovateľa): Dopravný podnik mesta Banská Bystrica, a.s., so sídlom Kremnička 53, Banská Bystrica, IČO: 36 016 411, zast.: 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 18. januára 2018, č. k. 6S/145/2015-93, ECLI:SK:KSBA:2018:1015201009.1, v konaní o preskúmanie Protokolu o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní č. 11156-7000/2014-OK/4 zo dňa 19. februára 2015, takto

### rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť zamietla.

Účastníkom nepriznáva právo na náhradu trov kasačného konania.

### Odôvodnenie

I.  
Konanie pred krajským súdom

1. Krajský súd v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) uznesením zo dňa 18.01.2018, č. k. 6S/145/2015-93 (ďalej len „napadnuté uznesenie“), podľa § 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 o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní č. 11156-7000/2014-OK/4 zo dňa 19.02.2015 (ďalej len „protokol“), ktorý vydal žalovaný. Kontrola sa

týkala postupu žalobcu pri zadávaní nadlimitnej zákazky na poskytnutie služieb po uzavretí zmluvy, zadávanej postupom podprahovej zákazky na predmet zákazky „Vzdelávanie zamestnancov spoločnosti Dopravný podnik mesta Banská Bystrica, a. s.". Žalobca uviedol, že protokol vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci. Žiadal protokol zrušiť a vec vrátiť žalovanému na ďalšie konanie.

2. Výrok o odmietnutí žaloby krajský súd odôvodnil tým, že v protokole nebola žalobcovi uložená nijaká povinnosť. Podľa krajského súdu protokol nie je rozhodnutím ani opatrením a zároveň nie je spôsobilý zasiahnuť do práv a povinností žalobcu. Ide o rozhodnutie predbežnej povahy, ktoré nemôže mať za následok ujmu na subjektívnych právach žalobcu. Spôsobilosť zásahu do práv a právom chránených záujmov kontrolovaného subjektu má podľa krajského súdu len uloženie povinnosti alebo sankcie. V prípade rozhodnutia s priamym autoritatívnym zásahom do právnej sféry žalobcu, vydaného na základe protokolu, by bolo možné preskúmať námietky žalobcu.

## II.

Kasačná sťažnosť, stanovisko žalovaného

### A)

3. Proti napadnutému uzneseniu podal žalobca zastúpený advokátom v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť a navrhol ho zrušiť a vrátiť vec krajskému súdu na ďalšie konanie. Protokol považoval za rozhodnutie preskúmateľné v správnom súdnictve, pričom tvrdil, že je ukrátený na svojich právach nezákonným postupom žalovaného. Mal za to, že protokol zasahuje do jeho práv a povinností tým, že konštatuje určité porušenie zákona č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „ZVO").

4. Sťažovateľ argumentoval právom na súdnu ochranu, pričom poukázal na uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Najvyšší súd" alebo „kasačný súd") sp. zn. 5Sžf/31/2011 a dovoľával sa právnej istoty. Ďalej tvrdil, že k záveru o porušení zákona kontrolovaným subjektom môže dôjsť až v prípade, keď tento subjekt poruší normatívny príkaz alebo zákaz vyplývajúci zo zákona, čo v tomto prípade sťažovateľ popieral.

### B)

5. Žalovaný vo svojom vyjadrení ku kasačnej sťažnosti nesúhlasil s argumentáciou sťažovateľa a poukázal na to, že kontrola postupu zadávania zákazky po uzavretí zmluvy je jedna z dohľadových kompetencií žalovaného, ale nejde o rozhodovací proces vo verejnej správe a výsledné materiály nemožno považovať za rozhodnutia vydané v takomto konaní.

6. Ďalej uviedol, že podľa právnej úpravy účinnej od 01.01.2010 na rozdiel od predchádzajúcej právnej úpravy už žalovaný neukladá kontrolovanému subjektu povinnosti. Preto ide o odlišný právny režim oproti sťažovateľom citovanej judikatúre. Ďalej poukázal na doterajšiu judikatúru súdov Slovenskej republiky v obdobných veciach a navrhol kasačnú sťažnosť zamietnuť.

## 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. 1 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 jednomyselne (§ 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. Sťažovateľ síce uviedol, že za dôvod kasačnej sťažnosti považuje nesprávne právne posúdenie veci krajským súdom (§ 440 ods. 1 písm. g/ S.s.p.), pričom z obsahu kasačnej sťažnosti sa dá vyrozumieť,

aké právne posúdenie navrhoval (§ 440 ods. 2 S.s.p.). Kasačný súd sa však domnieva, že toto ustanovenie S.s.p. je použiteľné vtedy, keď krajský súd vo veci koná a rozhoduje meritórne. V súdnej veci však krajský súd žalobu odmietol s odôvodnením, že protokol nepodlieha súdnemu prieskumu ako rozhodnutie predbežnej povahy, ktoré nemení právne postavenie sťažovateľa, teda nezasahuje a ani nemá potenciál zasiahnuť do jeho práv a povinností. Hoci aj s týmto odmietnutím žaloby sa spája prvotné právne posúdenie predmetu žaloby, kasačný súd má za to, že je namieste posudzovať celú argumentáciu ako tvrdiacu a napádajúcu nezákonné odmietnutie žaloby krajským súdom. Z kasačnej sťažnosti je zrejmé, čo chce sťažovateľ dosiahnuť, čo vyčíta krajskému súdu a prečo si myslí, že krajský súd nemal (nesmel) jeho žalobu odmietnuť, preto kasačný súd skúmal sťažnostné body vo vzťahu k tomuto sťažnostnému dôvodu (§ 440 ods. 1 písm. j/ S.s.p.).

9. Rovnaký právny problém sa už na Najvyššom súde opakovane riešil, preto kasačný súd do veľkej miery iba zopakuje právne závery zo svojej už ustálenej judikatúry.

10. Právna úprava prístupu k súdnemu preskúmaniu právoplatného rozhodnutia orgánu verejnej správy na základe žaloby podľa Správneho súdneho poriadku vychádza 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). Nepripúšťa sa súdne preskúmanie rozhodnutí alebo opatrení orgánov verejnej správy predbežnej povahy, ak nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania.

11. 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.

12. Kasačný súd sa však stotožňuje s názorom žalovaného a krajského súdu, že napadnutý protokol 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 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...“.

13. 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, 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. Naopak v súdnej veci nebola sťažovateľovi v protokole uložená žiadna povinnosť, ktorá by zasiahla do jeho právnej sféry a ktorej uloženie by odôvodňovalo prípustnosť súdneho preskúmania protokolu.

14. Protokol nie je taký individuálny správny akt, ktorým by sa zasahovalo do práv a právom chránených záujmov fyzických alebo právnických osôb a preto nepodlieha 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 uplatnil svoje dohľadové i rozhodovacie právomoci, ktoré mu z uvedeného zákona vyplývajú.

15. Protokol o kontrole dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní žiadnu povinnosť sťažovateľovi neukladá. 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 mutatis mutandis zopakoval aj v ďalších predchádzajúcich rozhodnutiach, napríklad pod sp. zn. 1Sžfk/68/2017, 4Sžfk/42/2017; 4Sžfk/30/2017; 1Sžfk/9/2017; 3Sžfk/7/2017; 6Sžfk/15/2018.

17. Kasačný súd poznamenáva, že sťažovateľ sa nemýli, keď má za to, že napadnutý protokol je aktom správneho orgánu ako orgánu verejnej správy. Avšak zároveň platí vyššie uvedené, že sa ním priamo nezasahuje do právneho postavenia sťažovateľa, keďže sa mu ním neukladajú povinnosti, ani nenarušujú jeho práva a právom chránené záujmy. Fakt, že následným postupom žalovaného či iných príslušných orgánov mohlo dôjsť k vyodeniu následkov v protokole tvrdeného porušenia zákona, ešte neznamená, že k zmenšeniu majetku sťažovateľa alebo inému zásahu do jeho práv došlo vydaním protokolu zo strany žalovaného.

18. Z uvedených dôvodov považoval kasačný súd právne závery krajského súdu, podľa ktorých protokol nepredstavuje zásah do práv a právom chránených záujmov sťažovateľa a preto nepodlieha súdnemu prieskumu, za vecne správne, a s odôvodnením jeho uznesenia sa stotožňuje. 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 je neprípustná podľa § 7 ods. 1 písm. e/ S.s.p., postupoval krajský súd v súlade zákonom, keď podľa § 98 ods. 1 písm. g/ S.s.p. odmietol žalobu.

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 nie je prípustný riadny opravný prostriedok.