

Súd: Najvyšší súd SR  
Spisová značka: 4Sžfk/28/2019  
Identifikačné číslo spisu: 1017200556  
Dátum vydania rozhodnutia: 03.03.2020  
Meno a priezvisko: JUDr. Jana Zemková  
Funkcia: sudca  
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2020:1017200556.1

## UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu: Mesto Šaštín-Stráže, Alej 549, Šaštín-Stráže, právne zastúpený: BOHUNICKÝ & Co. s.r.o., Lermontovova 16, Bratislava, proti žalovanému: Úrad pre verejné obstarávanie, Ružová dolina 10, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti Protokolu o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní č. 17646-6000/2016-ODI zo dňa 21. decembra 2016 a Zápisnice o prerokovaní protokolu o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní č. 17646-6000/2016-ODI zo dňa 14. februára 2017, konajúc o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 5S/68/2017-59 zo dňa 05. decembra 2017, takto

### rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 5S/68/2017-59 zo dňa 5. decembra 2017 z a m i e t a.

Účastníkom právo na náhradu trov kasačného konania n e p r i z n á v a.

### Odôvodnenie

1.

1. Krajský súd v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) napadnutým uznesením odmietol žalobu podľa § 98 ods. 1 písm. g) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) o preskúmanie zákonnosti Protokolu o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní č. 17646-6000/2016-ODI zo dňa 21.12.2016 (ďalej len „protokol“) a Zápisnice o prerokovaní protokolu o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní č. 17646-6000/2016-ODI zo dňa 14.02.2017 (ďalej len „zápisnica“). O trovách konania rozhodol podľa § 170 písm. a) SSP tak, že žiaden z účastníkov nemá právo na náhradu trov konania.

2. Krajský súd z obsahu administratívneho spisu zistil, že žalobca ako verejný obstarávateľ vyhlásil verejnú súťaž na predmet zákazky „Riešenie havarijného stavu ČOV Šaštín - Stráže“ uverejnením Oznámenia o vyhlásení verejného obstarávania vo Věstníku verejného obstarávania č. 236/2012 zo dňa 10.12.2012 pod zn. 14827. Proces verejného obstarávania žalobca zabezpečil prostredníctvom obchodnej spoločnosti ABNKA, s.r.o., Ivanka pri Dunaji, na realizáciu verejného obstarávania za účelom výberu dodávateľa stavebných prác zákazky „Riešenie havarijného stavu ČOV Šaštín - Stráže“.

Žalovaný vykonal v období od 06.10.2016 do 21.12.2016 kontrolu postupu dodržiavania zákona č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní (ďalej aj ako „ZVO“) pri zadávaní predmetnej zákazky zo strany žalobcu ako verejného obstarávateľa. Žalovaný vyhotovil dňa 21.12.2016 protokol o výsledku kontroly dodržiavania ZVO, predmetom ktorého bolo vyhodnotenie postupu žalobcu v procese verejného obstarávania žalovaným ako rozporného s ustanovením § 9 ods. 4 ZVO. K protokolu sa písomne vyjadril žalobca v podaní zo dňa 13.01.2017. Dňa 14.02.2017 bola spísaná zápisnica o prerokovaní protokolu, z ktorej vyplýva nesúhlas žalobcu s kontrolnými zisteniami uvedenými v protokole ani so stanoviskom žalovaného č. 17646-6000/2016-ODI zo dňa 08.02.2017.

3. Krajský súd v Bratislave, ako súd vecne a miestne príslušný na konanie vo veci, primárne riešil otázku prípustnosti súdneho preskúmania žalobou napadnutého protokolu a zápisnice. Konštatoval, že zo žaloby nevyplýva, na akých konkrétnych subjektívnych právach bol žalobca opatreniami, resp. postupom žalovaného ukrátený. V protokole nebola žalobcovi uložená žiadna povinnosť, jeho obsahom je len kontrolné zistenie, ktoré viedlo žalovaného k záveru o porušení zákona v postupe verejného obstarávateľa a oprávnenie žalobcu vyjadriť sa ku kontrolnému zisteniu, pričom pre žalobcu z neho bezprostredne nevyplývajú žiadne konkrétne práva a povinnosti.

4. Podľa názoru krajského súdu protokol ani zápisnica o jeho prerokovaní nie sú rozhodnutiami ani opatreniami orgánu verejnej správy v administratívnom konaní, ktoré by zakladali, menili, rušili alebo deklarovali práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti žalobcu alebo sa ich priamo dotýkali. Ide o opatrenia predbežnej povahy, ktoré samy osebe nemôžu mať za následok ujmu na subjektívnych právach žalobcu, pretože sú len ako prípadným podkladom pre ďalší postup žalovaného, ktorý na základe zistených porušení zákona mohol voči žalobcovi začať správne konanie o uloženie pokuty podľa § 149 ZVO. Z dôvodu, že protokol a zápisnica sú zo súdneho preskúmania v správnom súdnictve vylúčené, správnu žalobu odmietol podľa § 98 ods. 1 písm. g) SSP.

5. Krajský súd v závere odôvodnenia uviedol, že súdna prax v minulosti pripustila i súdne preskúmanie protokolu o kontrole dodržiavania ZVO (rozsudok Najvyššieho súdu SR vo veci sp. zn. 5Sžf/26/2012), avšak za situácie, keď úrad uložil kontrolovanému v záveroch protokolu povinnosť uviesť zistené nedostatky do súladu so zákonom (priamo zasiahol do právnej sféry kontrolovaného) a kontrolovaný nemal k dispozícii žiaden iný prostriedok ochrany svojich práv v rámci správneho súdnictva, pretože úrad nevyvodil voči kontrolovanému deliktuálnu zodpovednosť za zistené porušenia zákona a poskytovateľ finančného príspevku bez ďalšieho odmietol akceptovať výsledky verejného obstarávania a bez rozhodnutia podľa zákona č. 528/2008 Z. z. odstúpil od zmluvy o poskytnutí nenávratného finančného príspevku.

2.

6. Proti uzneseniu krajského súdu podal žalobca („kasačný sťažovateľ“) v zákonom stanovenej lehote kasačnú sťažnosť z dôvodov podľa § 440 ods. 1 písm. f), g) a j) SSP, v ktorej navrhol, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnuté uznesenie zrušil a vec vrátil krajskému súdu na ďalšie konanie.

7. Žalobca nesúhlasil s právnym názorom krajského súdu, že protokol a zápisnica nemôžu mať za následok ujmu na subjektívnych právach sťažovateľa, a preto súdnemu prieskumu v správnom súdnictve nepodliehajú. Mal za to, že protokol a zápisnica môžu tvoriť relevantný podklad pre uloženie sankcie či iných povinností žalobcovi zo strany žalovaného, a keďže by sa takéto uloženie povinností opieralo o ich obsah stávajú sa tak správnymi aktmi žalovaného, ktoré môžu priamo zakladať uloženie sankcie či inej povinnosti žalovaným sťažovateľovi a teda sú takými správnymi aktmi, ktoré môžu mať za následok ujmu na subjektívnych právach sťažovateľa. Poukazujúc na uznesenie Najvyššieho súdu SR zo dňa 25. 08. 2011, sp. zn. Sžf/31/2011 uviedol, že protokol a zápisnicu je potrebné bez ohľadu na ich formu považovať za procesné úkony správneho orgánu, ktorých obsah má autoritatívny vzťah k jeho adresátovi - žalobcovi a žalovaný ako správny orgán v tomto prípade vystupuje v úlohe vykonávateľa štátnej moci spôsobilého privodiť vznik, zmenu alebo zánik subjektívnych práv, povinností a právom chránených záujmov sťažovateľa. Podľa názoru žalobcu obe napádané listiny sú spôsobilými byť predmetom súdneho prieskumu v správnom súdnictve podľa ustanovení Správneho súdneho poriadku a

preto je založená právomoc správneho súdu konať a rozhodovať v konaní o preskúmanie ich zákonnosti. Žalobca mal za to, že krajský súd jeho podanie odmietol nezákonne a nesprávnym procesným postupom mu znemožnil, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces.

3.

8. Žalovaný vo vyjadrení zo dňa 28.06.2018 uviedol, že napadnuté uznesenie je vydané na základe správneho právneho posúdenia veci, v súlade s ustálenou rozhodovacou praxou kasačného súd a preto navrhol, aby kasačný súd kasačnú sťažnosť žalobcu zamietol.

9. Žalovaný uviedol, že tak, ako ani zo žaloby, tak ani z kasačnej sťažnosti mu nie je zrejmé, ktoré konkrétne práva, povinnosti a právom chránené záujmy sťažovateľa boli protokolom a zápisnicou dotknuté. Žalobca sa obmedzil iba na abstraktné konštatovanie, že nejaké jeho práva, povinnosti a právom chránené záujmy mohli byť protokolom a zápisnicou dotknuté. Žalovaný uviedol, že uvedený argument okrem toho, že je založený iba na domnienke, je aj právne spochybniteľný, pretože na rozdiel od výkonu kontroly, ako všeobecnej revízie postupu verejného obstarávateľa, je správne konanie vedené vo veci konkrétneho správneho deliktu s vymedzenými znakmi skutkovej podstaty a je úlohou správneho orgánu preukázanie ich naplnenia. Žalovaný poukázal aj na subjektívnu a objektívnu lehotu pre začatie správneho konania, ktorú upravuje ZVO a ktorých márne uplynutie má za následok nemožnosť začatia správneho konania. Aj napriek nemožnosti využiť protokol a zápisnicu ako podklad pre začatie správneho konania žalovaný uvádza, že súdna prax (napr. rozhodnutia Najvyššieho súdu SR vedené pod sp. zn. 6Sžfk/21/2017 a pod sp. zn. 4Sžfk/30/2017) trvá na tom, že protokolom a zápisnicou musí dôjsť k ukráteniu na subjektívnych právach žalobcu. Pretože protokol a zápisnica sa priamo nedotýkajú práv a právom chránených záujmov žalobcu, nemôžu mať za následok ujmu na jeho subjektívnych právach, a preto súdnemu prieskumu v správnom súdnictve nepodliehajú.

4.

10. Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej aj „kasačný súd“ alebo „najvyšší súd“) ako súd kasačný (§ 11 písm. g) SSP, § 438 ods. 2 SSP) preskúmal napadnuté uznesenie krajského súd postupom bez nariadenia pojednávania podľa § 455 SSP.

11. Najvyšší súd z predloženého spisového materiálu krajského súdu zistil, že žalovaný vykonal v období od 06.10.2016 do 21.12.2016 kontrolu postupu dodržiavania ZVO pri zadávaní zákazky „Riešenie havarijného stavu ČOV Šaštín - Stráže“. Žalovaný vyhotovil dňa 21.12.2016 protokol o výsledku kontroly, ktorý bol so žalobcom prerokovaný dňa 14.02.2017. Z obsahu zápisnice o prerokovaní protokolu vyplýva, že žalobca nesúhlasil s kontrolnými zisteniami uvedenými v protokole ani so stanoviskom žalovaného č. 17646-6000/2016-ODI zo dňa 08.02.2017.

12. Podľa § 2 ods. 1 SSP, v správnom súdnictve poskytuje správny súd ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

13. Podľa § 2 ods. 2 SSP, každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa môže za podmienok ustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde.

14. Podľa § 6 ods. 1 SSP, správne sudy v správnom súdnictve preskúmajú na základe žalôb zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej správy a iných zásahov orgánov verejnej správy, poskytujú ochranu pred nečinnosťou orgánov verejnej správy a rozhodujú v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

15. Podľa § 7 písm. e) SSP, správne sudy nepreskúmajú rozhodnutia orgánov verejnej správy a opatrenia orgánov verejnej správy predbežnej, procesnej alebo poriadkovej povahy, ak nemohli mať za

následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania.

16. Žalobca sa žalobou doručenou Krajskému súdu v Bratislave dňa 12.04.2017 domáhal preskúmania zákonnosti Protokolu o výsledku kontroly dodržiavania ZVO č. 17646-6000/2016-ODI zo dňa 21.12.2016 a Zápisnice o prerokovaní protokolu o výsledku kontroly dodržiavania ZVO č. 17646-6000/2016-ODI zo dňa 14.02.2017. Napadnutým uznesením krajský súd žalobu žalobcu odmietol podľa § 98 ods. 1 písm. g) SSP, pretože neboli naplnené podmienky na preskúmanie rozhodnutí v rámci správneho súdnictva.

17. Predmetom kasačného konania bolo preskúmanie uznesenia krajského súdu ako aj konania, ktoré mu predchádzalo, pričom v rámci kasačného konania Najvyšší súd Slovenskej republiky súd skúmal možnosť súdneho prieskumu Protokol o výsledku kontroly dodržiavania ZVO č. 17646-6000/2016-ODI zo dňa 21.12.2016 a Zápisnice o prerokovaní protokolu o výsledku kontroly dodržiavania ZVO č. 17646-6000/2016-ODI zo dňa 14.02.2017, ktoré krajský súd zhodne so žalovaným považovali za nepodliehajúce súdnemu prieskumu zákonnosti. Túto právnu otázku presvedčivo vyriešil krajský súd, pričom najvyšší súd sa s dôvodmi jeho uznesenia plne stotožňuje.

18. Správne súdnictvo je založené na princípe generálnej klauzuly, čo v zásade znamená, že súdnemu prieskumu zákonnosti podliehajú v zásade všetky rozhodnutia vydané správnymi orgánmi s výnimkou tých, ktoré zákon výslovne z prieskumu vylučuje. Rozsah právomocí pri preskúmaní správnych rozhodnutí je teda obmedzený negatívnou enumeráciou rozhodnutí, ktoré správne súdy nepreskúmajú. Rozhodnutia, ktoré správne súdy nepreskúmajú, sú vymedzené v ustanovení § 7 SSP, ktoré obsahuje taxatívny výpočet konkrétnych druhov rozhodnutí, ktoré sú vylúčené zo súdneho prieskumu.

19. Najvyšší súd v tejto súvislosti, využívajúc ust. § 464 ods. 1 SSP, poukazuje na rozhodnutie najvyššieho súdu vydané v obdobnej veci, týkajúcej sa súdneho preskúmania protokolu o výsledku kontroly dodržiavania ZVO pod sp. zn. 1Sžfk/9/2017 z 22. augusta 2017, z ktorého prevzatú časť odôvodnenia vo vzťahu k napadnutému Protokolu cituje:

„9. 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.

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 základy 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 (§ 248 OSP, § 7 SSP). 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 Občiansky súdny poriadok upravuje právomoc správneho súdu vymedzením rozhodnutí správnych orgánov vylúčených zo súdneho preskúmania podobne ako Správny súdny poriadok, aj keď právna úprava správnych aktov, ktorých súdny prieskum sa nepripúšťa, je v SSP 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, ako to správne tvrdí žalobca. Súdnemu preskúmaniu preto podliehajú aj také správne akty 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 alebo právnických osôb alebo sa ich priamo dotýkajú. V tomto zmysle žalobca dôvodne poukazuje na vyššie označenú judikatúru definujúcu preskúmovaciu právomoc správneho súdu.

13. Kasačný súd sa však stotožňuje s názorom žalovaného, že napadnutý protokol a zápisnica o jeho prerokovaní uvedené požiadavky pre prípustnosť súdneho preskúmania v správnom súdnictve nespĺňajú. Tento záver podporuje aj krajským súdom citovaná argumentácia Najvyššieho súdu v rozsudku sp.zn. 5Sžf/26/2012 z 29. novembra 2012, na ktorý sa žalobca odvoláva, v ktorom Najvyšší súd uviedol, 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...“.

20. Z tohto rozhodnutia, ako aj zo skoršieho rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v tej istej veci sp. zn. 5Sžf/31/2011, vyplýva, že jediným aspektom, na základe ktorého bola 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 zákona č. 26/2005 Z. z., ktoré nadobudli účinnosť od 1. januára 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 a zápisnice.

21. Kasačný súd v tejto súvislosti poukazuje na aktuálnu rozhodovaciu činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veciach ústavných sťažností sťažovateľov, v ktorých ako verejní obstarávatelia namietali porušenie čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a práva podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) uzneseniami senátov Najvyššieho súdu Slovenskej republiky o zamietnutí kasačných sťažností proti rozhodnutiam Krajského súdu v Bratislave o odmietnutí žalôb o preskúmanie protokolu o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní z dôvodu ich neprípustnosti. Uzneseniami Ústavného súdu Slovenskej republiky (napr. I. ÚS 367/2018 zo dňa 14. novembra 2018, IV. ÚS 395/2018 zo dňa 21. júna 2018, III. ÚS 48/2019 zo dňa 05. februára 2018) Ústavný súd Slovenskej republiky sťažnosti, v ktorých sťažovatelia namietali porušenie základných práv procesnej i hmotnej povahy uzneseniami Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, odmietol z dôvodu ich zjavnej neopodstatnenosti.

22. Kasačný súd sa v celom rozsahu stotožňuje s právnymi názormi Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v obdobných veciach a s uzneseniami Ústavného súdu Slovenskej republiky, vydanými na základe ústavných sťažností proti rozhodnutiam najvyššieho súdu, pričom poukazuje na nutnosť dodržiavania zásady právnej istoty (čl. 1 ods. 1 veta prvá Ústavy Slovenskej republiky). Z uvedených dôvodov kasačný súd vyhodnotil námietky žalobcu, že krajský súd nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces; že súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci a podanie bolo nezákonne odmietnuté ako nedôvodné.

23. Podľa § 461 SSP, kasačný súd zamietne kasačnú sťažnosť, ak po preskúmaní zistí, že nie je dôvodná.

24. 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 SSP zamietol.

5.

25. O náhrade trov kasačného konania rozhodol Najvyšší súd Slovenskej republiky tak, že sťažovateľovi, ktorý v tomto konaní nemal úspech, ich náhradu nepriznal (§ 467 ods. 1 SSP a analogicky podľa § 167 ods. 1 SSP) a žalovanému ich nepriznal, lebo to nemožno spravodlivo požadovať (§ 467 ods. 1 SSP a analogicky podľa § 168 SSP).

26. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky jednohlasne (§ 147 ods. 2 v spojení s § 139 ods. 4 SSP).

**Poučenie:**

P o u č e n i e : Proti tomuto uzneseniu n i e j e prípustný opravný prostriedok.