

U Z N E S E N I E

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu: **D. – S. L. spol. s r.o.**, zastúpený advokátkou JUDr. Z. S., proti žalovanému: **Úrad pre verejné obstarávanie**, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 1390-205-7000/2008 zo dňa 11. decembra 2008, konajúc o odvolaní žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č.k. 1 S 242/2008-105 zo dňa 8. októbra 2009, takto

r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave č.k. 1 S 242/2008-105 zo dňa 8. októbra 2009 **z r u š u j e a v e c m u v r a c i a n a d ě a ľ š i e k o n a n i e .**

O d ô v o d n e n i e

Krajský súd v Bratislave napadnutým rozsudkom č.k. 1 S 242/2008-105 zo dňa 8. októbra 2009 zrušil podľa ustanovenia § 250j ods. 2 písm. d/ Občianskeho súdneho poriadku napadnuté rozhodnutie žalovaného č. 1390-205-7000/2008 zo dňa 11. decembra 2008 a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie.

Žalovaného zaviazal zaplatiť žalobcovi trovy konania v sume 697,10 Eur na účet právnej zástupkyne JUDr. Z.S. do 30 dní od nadobudnutia právoplatnosti rozsudku.

Krajský súd preskúmal napadnuté rozhodnutie žalovaného ako aj konanie tomuto predchádzajúce v rozsahu dôvodov uvedených v žalobe (§ 249 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku) a dospel k záveru, že žaloba je dôvodná.

Poukázal na znenie ustanovenia § 244 ods. 1, 2, 3 a § 247 ods. 1, 2 Občianskeho súdneho poriadku, § 46, § 47 ods.1 a § 3 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v platnom znení.

Uviedol, že odôvodnenie je zhrnutím všetkých zistených skutočností, ktoré odôvodňujú výrok rozhodnutia. V odôvodnení rozhodnutia treba uviesť závery o tom, ktoré skutočnosti sa považujú za nepochybne zistené, posúdi sa právny význam týchto skutočností a vysloví úsudok o predmete konania.

Náležitú odôvodnenie je povinnou náležitosťou každého rozhodnutia. Správny orgán v ňom musí reagovať na všetky návrhy, námietky a vyjadrenia účastníkov konania k podkladu rozhodnutia. Správny orgán v ňom musí uviesť nielen hodnotenie dôkazov, ktoré vykonal, ale musí v ňom reagovať aj na pripomienky účastníkov. Musí byť dostatočne presvedčivé a musí obsahovať právne posúdenie veci, to znamená, že musí obsahovať konkrétny odkaz na príslušný právny predpis, z ktorého správny orgán vo výrokovej časti vychádzal a z ktorého vyvodzuje svoje právne závery.

Základným cieľom, resp. poslaním konania v správnom súdnictve je preskúmať „zákonnosť“ rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy. Úlohou súdu v správnom súdnictve nie je nahradzovať činnosť správnych orgánov pri zisťovaní skutkového stavu, ale len preskúmať „zákonnosť“ ich rozhodnutí, teda to, či kompetentné orgány pri riešení konkrétnych otázok vymedzených žalobou rešpektovali príslušné hmotno-právne a procesno-právne predpisy. Inými slovami povedané, treba vziať do úvahy, že správny súd „nie je súdom skutkovým“ ale súdom, ktorý posudzuje iba právne otázky napadnutého postupu alebo rozhodnutia orgánu verejnej správy. Rozhodnutie správneho súdu je výsledkom preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovaného. Správny súd nie je správnu inštanciou a nerozhoduje vo veci samej.

Verejný obstarávateľ vo vysvetlení z 21. júla 2008 uviedol, že v prípade, že uchádzačom uvedená prevádzka nespĺňa požiadavky stanovené verejným obstarávateľom, bude táto stravovacia prevádzka zo zoznamu vyčiarknutá a nebude sa na ňu prihliadať. V súlade s uvedeným na základe fyzickej kontroly sa pristúpilo k vyčiarknutiu 9 prevádzok, ktoré nespĺňajú požiadavky verejného obstarávateľa (prvá fyzická kontrola). Na základe opakovanej fyzickej kontroly stravovacích prevádzok, verejný obstarávateľ zmenil z nevyhovujúcich prevádzok na vyhovujúce u všetkých uchádzačov.

Súd tak z rozhodnutia žalovaného ako aj z administratívneho spisu žalovaného nemal dostatočne preukázané, ako postupoval verejný obstarávateľ pri druhej fyzickej kontrole zoznamu stravovacích prevádzok a na základe čoho označil vyhovujúce prevádzky, keď pri prvej kontrole boli nevyhovujúce. Súdu nie je zrejmé,

na základe akých kritérií kontrolovaný pri druhej fyzickej kontrole stravovacích prevádzok, pobočka N., P. a B. (riaditeľstvo) postupoval a uznal ako vyhovujúce 6 stravovacích prevádzok z 8, na ktoré bol uchádzačom upozornený. Súd súhlasí so žalovaným, že nie je v rozpore s princípmi verejného obstarávania, ak kontrolovaný v prípade pochybností vykoná opätovnú kontrolu splnenia svojich požiadaviek, resp. opätovné preverenie návrhov na plnenie kritérií uchádzačov, a to najmä, ak bol jedným z uchádzačov upozornený na konkrétne stravovacie prevádzky, ktoré podľa tohto uchádzača boli skontrolované nedostatočne, ale je názoru, že v rozhodnutí žalovaný mal presne uviesť dôvody, ktoré ho viedli k prehodnocovaniu niektorých stravovacích prevádzok a tieto aj vo svojom odôvodnení uviesť.

Preto je súd názoru, že takého rozhodnutie neobsahuje všetky zákonom predpísané náležitosti a súdu ani potom nie je z uvedeného rozhodnutia zrejmé, akými konkrétnymi skutočnosťami bol správny orgán pri vydávaní rozhodnutia vedený. Správny orgán, aj keď má možnosť rozhodnúť podľa vlastnej úvahy, nemôže rozhodnúť automaticky bez toho, aby nemal k svojmu rozhodnutiu dostatočné odôvodnenie.

Proti tomuto rozsudku podal v zákonnej lehote žalovaný odvolanie s poukazom na ustanovenie § 205 ods.2 písm. a/ písm. f/ Občianskeho súdneho poriadku a navrhol rozsudok krajského súdu zmeniť a žalobu žalobcu zamietnuť s tým, že žalobcovi sa náhrada trov konania nepriznáva. Napadnutý rozsudok súdu prvého stupňa vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci, súd aplikoval ustanovenia nesprávneho právneho predpisu a nedostatočne zistil skutkový stav.

Uviedol, že súd prvého stupňa na účely právneho posúdenia nepreskúmateľnosti rozhodnutia žalovaného aplikoval nesprávny právny predpis. Podľa § 153 zákona o verejnom obstarávaní „Všeobecné predpisy o správnom konaní sa nevzťahujú na konania podľa tohto zákona okrem konania podľa § 116 ods. 9 a 11, § 123 ods. 2, § 125 ods. 2, § 130, § 132 ods. 3, § 134 ods. 2 a § 149“. Konanie o námietkach je osobitným konaním upraveným v zákone o verejnom obstarávaní v ustanoveniach §§ 138 až 145, v rámci ktorého žalovaný vykonáva dohľad nad dodržiavaním zákonnosti v procese verejného obstarávania. Zákon o verejnom obstarávaní v § 153 explicitne vylučuje subsidiárnu aplikáciu správneho poriadku na konanie o námietkach, v dôsledku čoho je vylúčený postup žalovaného v konaniach o námietkach podľa ustanovenia Správneho poriadku. Súd prvého stupňa vzhľadom na uvedenú skutočnosť, dospel k záveru o nepreskúmateľnosti rozhodnutia, resp. absencii zákonom predpísaných náležitostí aplikáciou nesprávneho právneho predpisu.

Žalobca navrhol napadnutý rozsudok krajského súdu ako vecne správny potvrdiť. Podľa jeho názoru výrok rozsudku súdu založený na nepreskúmateľnosti pre nezrozumiteľnosť a pre nedostatok dôvodov napadnutého rozhodnutia je správny.

Čo sa týka odvolacieho dôvodu žalovaného týkajúceho sa neaplikovateľnosti zákona o správnom konaní na postup žalovaného v procese rozhodovania o námietkach podľa § 138 v spojení s § 137 zákona o verejnom obstarávaní žalobca navrhuje, aby sa Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací stotožnil s názorom súdu prvého stupňa. Podľa názoru žalobcu nemožno argumentovať tvrdením, že zákon o správnom konaní, konkrétne zásady procesného postupu, náležitosti rozhodnutia s dôrazom na jeho odôvodnenie na konanie o námietkach vo verejnom obstarávaní podľa zákona o verejnom obstarávaní nedopadá, z dôvodu, že zákon o verejnom obstarávaní neobsahuje žiadny odkaz na použitie zákona o správnom konaní, resp. je na niektoré procesné postupy zo zákona o verejnom obstarávaní výslovne vylúčený. Zákon o verejnom obstarávaní síce odkaz na použitie zákona o správnom konaní vylučuje prostredníctvom § 153 v konaní o námietkach, avšak nemožno opomenúť ostatné ustanovenia zákona o verejnom obstarávaní, predovšetkým však v tomto konkrétnom prípade § 139 ods.4 citovaného zákona v spojení s § 137 (povinnosť výkonu dohľadu žalovaným nad dodržiavaním zákonnosti v postupe verejného obstarávateľa, pokiaľ uchádzač preukáže zásah do svojich práv a právom chránených záujmov).

Žalobca je toho názoru, že bez ohľadu na to, že zásady správneho postupu orgánov štátnej správy nie sú výslovne alebo prostredníctvom odkazu na inú právnu normu subsumované do konania o námietkach podľa zákona o verejnom obstarávaní, musí tieto ústavné princípy dodržiavať žalovaný správny orgán na základe analógie, pretože svojvôľa nie je prípustná. Uvedený názor vyslovujeme aj s poukazom na zásadu zákonnosti, špecifikovanú v Ústave Slovenskej republiky prostredníctvom čl. 2 ods.2 zákona č. 460/1992 Zb. Ústavy Slovenskej republiky.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2, § 246c ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku) preskúmal odvolaním napadnutý rozsudok krajského súdu ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, a dospel k záveru, že rozsudok krajského súdu je potrebné zrušiť pre závažné procesné pochybenie. Napadnutý rozsudok krajského súdu podľa § 221 ods. 1 písm. h/ Občianskeho súdneho poriadku zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

Najvyšší súd Slovenskej republiky z obsahu súdneho spisu, ktorého súčasťou je aj administratívny spis žalovaného zistil, že predmetom preskúmavacieho konania je rozhodnutie žalovaného č. 1390-205/7000/2008 zo dňa 11.decembra 2008.

Rozhodnutím č. 1390-205-7000/2008 zo dňa 11. decembra 2008 Úrad pre verejné obstarávanie zamietol námietky žalobcu podľa §139 ods.4 zákona č. 25/2006 Z.z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov proti výsledku vyhodnotenia ponúk v nadlimitnej zákazke realizovanej postupom zadávania podprahovej zákazky na predmet „Zabezpečenie služieb spojených s podávaním jedál v reštauráciách s obsluhou a služieb spojených s podávaním jedál v samoobslužných zariadeniach prostredníctvom stravovacích poukážok pre zamestnancov N“ použitom verejným obstarávateľom N.

Ako vyplynulo z odôvodnenia napadnutého rozsudku Krajský súd v Bratislave mal za to, že žalovaný sa pri rozhodovaní ako i odôvodňovaní svojho rozhodnutia neriadil ustanoveniami Správneho poriadku a zo všetkých dôvodov uvedených v rozsudku dospel k záveru, že napadnuté rozhodnutie žalovaného je nezákonné pre nepreskúmateľnosť dôvodov a nezrozumiteľnosť. Z týchto dôvodov ho v súlade s ustanovením § 250j ods.2 písm. d/ Občianskeho súdneho poriadku zrušil a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie.

Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v platnom znení je procesnoprávnym predpisom všeobecného charakteru. Procesnoprávne normy regulujúce správne konanie sú obsiahnuté nielen v zákone č . 71/1967 Zb., ale i v ďalších, v tzv. osobitných zákonoch. V takom prípade dané osobitné zákony výslovne upravujú vzťah svojich procesných noriem k správnomu poriadku. Existujú prípady, keď osobitný zákon v určitých veciach úplne vylúči uplatňovanie zákona č. 71/1967 Zb.. Ide zvyčajne o situáciu, keď tento zákon ustanovuje špeciálnu úpravu rozhodovania správneho orgánu. Vo veciach upravených osobitnými zákonmi treba v konaní postupovať prednostne podľa týchto osobitných zákonov, a len ak osobitné zákony nedávajú potrebnú úpravu riešenia určitej procesnej otázky, použije sa príslušné ustanovenie správneho poriadku.

Odvolačný súd v tejto súvislosti dáva do pozornosti, že vo vzťahu k osobitným právnym predpisom sa správny poriadok uplatňuje subsidiárne, teda tieto predpisy majú pri ich aplikácii prednosť pred správnym poriadkom, a len ak neupravujú konkrétnu procesnú otázku, je potrebné použiť ustanovenia správneho poriadku.

Podľa § 153 zákona č. 25/2006 Z.z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov všeobecné predpisy o správnom konaní sa nevzťahujú na konanie podľa tohto zákona okrem konania podľa § 116 ods. 9 a 11, § 123 ods. 2, § 125 ods. 2, § 130, § 134 ods. 2 a § 149. V zmysle uvedeného sa správne konanie

aplikuje pri konaniach úradu týkajúcich sa zápisu a vyčiarknutia osôb zo zoznamov, ktoré vedie úrad, t.j. zoznam odborne spôsobilých osôb a zoznam podnikateľov, vzťahuje sa aj na ukladanie pokút, registráciu osoby-podnikateľa, ktorej prostredníctvom verejný obstarávateľ, obstarávateľ a osoba podľa § 7 zákona vykonáva činnosti vo verejnom obstarávaní a zrušenie jej registrácie.

Vychádzajúc z uvedených skutočností Najvyšší súd Slovenskej republiky dospel k záveru, že krajský súd pri rozhodovaní použil nesprávnu právnu normu a nedostatočne zistil skutkový stav, čo malo za následok nesprávne právne posúdenie veci. Najvyšší súd Slovenskej republiky preto napadnutý rozsudok Krajského súdu v Bratislave č.k. 1 S 242/2008-105 zo dňa 8. októbra 2009 zrušil podľa ustanovenia § 221 ods. 1 písm. h/ Občianskeho súdneho poriadku a vec mu vrátil na ďalšie konanie (§ 221 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku), v ktorom je viazaný právnym názorom odvolacieho súdu.

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

V Bratislave dňa 29. septembra 2010

JUDr. Jana Henčeková, PhD., v. r.
predsedníčka senátu

Za správnosť vyhotovenia:
Nikoleta Adamovičová