

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 1Sžfk/68/2017
Identifikačné číslo spisu: 1016201223
Dátum vydania rozhodnutia: 26.02.2019
Meno a priezvisko: JUDr. Igor Belko
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2019:1016201223.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu (v konaní sťažovateľa): Generálna prokuratúra Slovenskej republiky, so sídlom Štúrova 2, Bratislava, proti žalovanému: Úrad pre verejné obstarávanie, Ružová dolina 606/10, Bratislava, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave zo dňa 24. januára 2017, č. k. 5S/138/2016-117, 5S/143/2016, v konaní o preskúmanie zákonnosti správnych aktov žalovaného, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť zamietla.

Účastníkom nepriznáva právo na náhradu trov kasačného konania.

Odôvodnenie

I.
Konanie pred krajským súdom

1. Uznesením zo dňa 24. januára 2017, č. k. 5S/138/2016-117, 5S/143/2016, Krajský súd v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) 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. 13315-7000/2015-OK/5 zo dňa 19.01.2016 a Zápisnice o prerokovaní protokolu o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní č. 13315-7000/2015-OK/10 zo dňa 09.05.2016 (ďalej len „protokol“ a „zápisnica“). Kontrola sa týkala postupu žalobcu pri zadávaní zákazky „Dodávka nového informačného systému Generálnej prokuratúry SR a súvisiacich služieb a tovarov v rámci projektu Elektronické služby Generálnej prokuratúry SR“. Žalobca uviedol, že protokol aj zápisnica vychádzajú z nesprávneho právneho posúdenia, a že sa jeho práv priamo dotýkajú výsledky kontroly, v ktorých sa konštatuje porušenie zákona č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „ZVO“). Žiadal protokol i zápisnicu zrušiť a vec vrátiť žalovanému na ďalšie konanie.

2. Výrok o odmietnutí žaloby krajský súd odôvodnil tým, že zo žaloby nevyplýva, na akých konkrétnych subjektívnych právach bol žalobca v tejto veci ukrátený, pričom v protokole nebola žalobcovi uložená nijaká povinnosť, jeho obsahom sú len kontrolné zistenia, ktoré viedli žalovaného k záveru o porušení zákona v postupe verejného obstarávateľa. Podľa krajského súdu protokol ani zápisnica 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 rozhodnutia predbežnej povahy, ktoré same osebe nemôžu mať za následok ujmu na subjektívnych právach žalobcu, pretože slúžia len ako prípadný podklad pre ďalší postup žalovaného v možnom konaní o pokute, alebo pre riadiaci orgán, ktorý je oprávnený rozhodnúť o uložení povinnosti vrátiť finančný príspevok alebo jeho časť. Takéto rozhodnutia by boli zásahom do právneho postavenia žalobcu, avšak k takémuto zásahu nemohlo dôjsť vydaním protokolu ani zápisnice, preto sú zo súdneho prieskumu vylúčené.

3. Keďže krajský súd dospel k záveru, že zákon vylučuje oba správne akty zo súdneho prieskumu, nezaoberal sa tak námietkami žalobcu o nezákonnosti kontrolných zistení uvedených v protokole a žalobu odmietol.

II.

Kasačná sťažnosť, stanovisko žalovaného

A)

4. Proti uzneseniu krajského súdu podal žalobca v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť a navrhol napadnuté uznesenie zrušiť a vrátiť vec krajskému súdu na ďalšie konanie. Došlo podľa neho k nezákonnému odmietnutiu žaloby v zmysle § 440 ods. 1 písm. j) S.s.p. Sťažovateľ považoval protokol aj zápisnicu za opatrenie orgánu verejnej správy, teda za správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté, a teda za spôsobilý predmet súdneho prieskumu.

5. Účelom kontroly podľa sťažovateľa bolo zistenie stavu zákonnosti a v prípade porušenia zákona aj nastolenie zákonného stavu a odstránenie zistených nedostatkov v činnosti žalobcu. Bez ohľadu na formu je treba protokol aj oznámenie považovať za procesné úkony žalovaného, ktorých obsah má autoritatívny vzťah k ich adresátom (sťažovateľovi), a žalovaný vystupuje v úlohe vykonávateľa štátnej moci, nie iba v pozícii oznamovateľa.

6. Sťažovateľ tvrdil, že priamym následkom kontroly dodržiavania ZVO žalovaným sú výsledky kontroly verejného obstarávania zo strany riadiaceho orgánu (Úrad vlády Slovenskej republiky), ktorý bez ďalšieho prevzal výsledky kontroly žalovaného a určil 10 % výdavkov ako neoprávnených. Následne boli sťažovateľovi doručené tri výzvy na vrátenie finančných prostriedkov z Úradu podpredsedu vlády pre investície a informatizáciu, na podklade ktorých musel sťažovateľ vrátiť celkovo 1.253.211,55 €. Povinnosť vrátiť túto sumu je priamym negatívnym dôsledkom kontroly žalovaným. Následkom bolo zníženie majetku sťažovateľa, čím došlo k zásahu do jeho práv a povinností.

B)

7. Žalovaný vo svojom vyjadrení ku kasačnej sťažnosti nesúhlasil s argumentáciou sťažovateľa. Poukázal na to, že protokolom a zápisnicou nebola sťažovateľovi uložená nijaká povinnosť a nebolo zasiahnuté priamo do práv alebo právom chránených záujmov žalobcu. Obsahom protokolu sú len kontrolné zistenia, pričom súdnemu prieskumu by podliehalo až prípadné rozhodnutie o uložení sankcie v podobe finančnej korekcie. Ďalej poukázal na doterajšiu judikatúru súdov Slovenskej republiky v obdobných veciach a navrhol kasačnú sťažnosť zamietnuť.

III.

Právne závery kasačného súdu

8. 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.

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, teda dispozitívne rozhodnutie účastníka konania z úradnej povinnosti meniť alebo ho počas súdneho prieskumu presvedčať o nevhodnosti takto zvoleného prostriedku nápravy.

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

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 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. 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 či zápisnice.

14. Protokol ani zápisnica nie sú také individuálne správne akty, ktorými by sa zasahovalo do práv a právom chránených záujmov fyzických alebo právnických osôb a preto nepodliehajú súdnemu

preskúmaniu v správnom súdnictve. Porušenie pravidiel a postupov verejného obstarávania uvedené v protokole môže byť podľa zákona č. 528/2008 Z. z. dôvodom, aby riadiaci orgán uplatnil svoje dohľadové i rozhodovacie právomoci, ktoré mu z uvedeného zákona vyplývajú. Protokol o kontrole dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní ani zápisnica o jeho prerokovaní však žiadnu povinnosť sťažovateľovi neukladajú. V tejto súvislosti možno poukázať na odôvodnenie rozhodnutia Najvyššieho súdu vo veci sp. zn. 1Sžf/87/2015 zo dňa 14.02.2017, v ktorom v súvislosti s riešením otázky právomoci správneho súdu konštatoval: „Nakoľko na úkony orgánu verejnej správy pri výkone dohľadových vrchnostenských oprávnení (kontrola, dohľad či dozor) a na ich hmotne zachytené výsledky (protokoly, záznamy či zápisnice) sa v správnom súdnictve najmä nazerá ako na individuálne správne úkony s charakterom predbežnej povahy, Najvyšší súd musel vyhodnotiť napadnutý úradný list ako správny akt, ktorý nie je možné v zmysle § 248 písm. a) O.s.p. podrobiť súdnej právomoci v správnom súdnictve.“

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

16. Kasačný súd poznamenáva, že sťažovateľ sa nemýli, keď má za to, že napadnutý protokol aj zápisnica sú aktmi správneho orgánu ako orgánu verejnej moci. Avšak zároveň platí vyššie uvedené, že sa nimi priamo nezasahuje do právneho postavenia sťažovateľa, keďže sa mu nimi neukladajú povinnosti, ani nenarušujú jeho práva a právom chránené záujmy. Fakt, že následným postupom riadiaceho orgánu mohlo dôjsť a aj došlo k vydaniu žiadostí o vrátenie finančných prostriedkov, na základe ktorých sťažovateľ finančné prostriedky dobrovoľne vrátil (čo vyplýva z príloh ku kasačnej sťažnosti), ešte neznamená, že k zníženiu majetku sťažovateľa a zásahu do jeho práv (bod 10 kasačnej sťažnosti) došlo vydaním protokolu a zápisnice žalovaným.

17. Z uvedených dôvodov považoval kasačný súd právne závery krajského súdu, podľa ktorých napadnuté správne akty nepredstavujú zásah do práv a právom chránených záujmov sťažovateľa a preto nepodliehajú súdnemu prieskumu, za vecne správne, 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.

18. 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.

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

Poučenie:

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