

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 8Sžf/79/2015
Identifikačné číslo spisu: 1014200664
Dátum vydania rozhodnutia: 30.11.2017
Meno a priezvisko: JUDr. Jaroslava Fúrová
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2017:1014200664.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Jaroslavy Fúrovej a členov senátu Mgr. Petra Melichera a JUDr. Eleny Kováčovej, v právnej veci žalobcu: Bratislavský samosprávny kraj, so sídlom Sabinovská 16, Bratislava, právne zastúpeného BADUCCI Legal, s.r.o., so sídlom Mostová 2, Bratislava, proti žalovanému: Úrad pre verejné obstarávanie, so sídlom Dunajská 68, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 24291/14, č.s. 3710-P/2014 zo dňa 04. apríla 2014, na odvolanie žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č.k. 2S/93/2014-55 zo dňa 17. júna 2015, jednohlasne, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave č.k. 2S/93/2014-55 zo dňa 17. júna 2015 m e n í tak, že rozhodnutie žalovaného č. 24291/14, č.s. 3710-P/2014 zo dňa 04. apríla 2014 z r u š u j e a v e c v r a c i a žalovanému na ďalšie konanie.

Žalovaný j e p o v i n n ý zaplatiť žalobcovi náhradu trov právneho zastúpenia v sume 696,62 € a náhradu iných trov konania v sume 140 € na účet právneho zástupcu žalobcu, AK BADUCCI Legal, s.r.o., so sídlom Mostová 2, Bratislava, v lehote 3 dní od právoplatnosti rozsudku.

Odôvodnenie

Napadnutým rozsudkom č.k. 2S/93/2014-55 zo dňa 17. júna 2015 Krajský súd v Bratislave podľa § 250j ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „OSP“) zamietol ako nedôvodnú žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti a zrušenia rozhodnutia žalovaného č. 24291/14, č.s. 3710-P/2014 zo dňa 04. apríla 2014, ktorým tento zamietol rozklad žalobcu a potvrdil prvostupňové správne rozhodnutie č. 12050-7000/2013-OK/6 zo dňa 05. decembra 2013 o uložení poriadkovej pokuty žalobcovi vo výške 1.000,- € za neplnenie povinností podľa § 146a ods. 1 zákona č. 25/2006 Z.z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „ZVO“), čím došlo k znemožneniu priebehu kontroly, konkrétne za neposkytnutie súčinnosti v rozsahu doručenia požadovanej kompletnej dokumentácie v originály z nasledovných postupov zadávania

zákaziek:

- podprahovej zákazke na uskutočnenie stavebných prác na predmet zákazky „Havária terasy SOŠ Polygrafická, Račianska 190, Bratislava“;
- podlimitnej zákazky na uskutočnenie stavebných prác na predmet zákazky „Odstránenie havárie oporného múra - štátna jazyk. škola - Palisády“;
- zákazky s nízkou hodnotou na poskytnutie služby na predmet zákazky „Rekonštrukcia kotolne - havária - SOŠ Ivanská cesta“.

V dôvodoch rozsudku krajský súd konštatoval, že napadnuté rozhodnutie i postup, ktorý jeho vydaniu predchádzal, boli v medziach zákona. Súčasne vyslovil, že námietky žalobcu zrušenie napadnutého rozhodnutia neodôvodňovali.

Z obsahu administratívneho spisu i vyjadrení účastníkov konania vyplynulo, že žalobca si uvedenú povinnosť predložiť kompletnú originálnu dokumentáciu k predmetným zákazkám v stanovenej lehote nespĺnil, resp. ju splnil len čiastočne. Ako irelevantné vyhodnotil krajský súd tvrdenie žalobcu, že žalovaným vyžiadajú dokumentáciu nemohol predložiť, pretože postup zadávania kontrolovaných zákaziek v tom istom čase kontroloval hlavný kontrolór žalobcu, ktorý mal k tomu k dispozícii kompletnú originálnu dokumentáciu. So žalovaným sa stotožnil v tom, že hlavný kontrolór žalobcu je organizačným útvarom a zamestnancom žalobcu, ktorý je nezávislým a nestranným orgánom len pokiaľ ide o vykonávanie vnútornej kontroly hospodárenia samosprávneho kraja. Nezávislosť hlavného kontrolóra neznamena, že nie je viazaný pokynmi svojho zamestnávateľa, ktorý bol požiadany o poskytnutie súčinnosti vo forme predloženia spisovej dokumentácie k zákazkám, súčasne kontrolovaný hlavným kontrolórom samosprávneho kraja. Zdôraznil, že žalovaný je ústredným orgánom štátnej správy pre verejné obstarávanie, ktorý pri realizácii svojich kontrolných právomocí predstavuje najvyššiu formu kontroly pre danú oblasť. Pokiaľ teda žalovaný oznámi začatie kontroly postupu zadávania určitých zákaziek a vyžiada si kompletnú originálnu dokumentáciu k týmto zákazkám, nemôže sa kontrolovaný brániť poskytnutiu požadovanej súčinnosti tým, že kontrolu s tým istým predmetom vykonáva jeho organizačná zložka alebo iný orgán vnútornej kontroly. Vyslovil, že ak hlavný kontrolór žalobcu odmietne poskytnúť dokumentáciu požadovanú žalovaným pre účely vykonania kontroly, znamená to porušenie súčinnostnej povinnosti zo strany žalobcu, ktorý zodpovedá za činnosť svojich organizačných zložiek, vrátane útvaru hlavného kontrolóra.

Ďalej uviedol, že z informácií, ktoré získal žalovaný od hlavného kontrolóra žalobcu, o.i. vyplynulo, že časť dokumentácie k predmetným zákazkám zostala u žalobcu, ktorý ju žalovanému napriek jeho žiadosti nepredložil, hoci ňou v tom čase disponoval. Urobil tak až dodatočne, po tom, čo preverovanú časť dokumentácie poskytol žalovanému hlavný kontrolór žalobcu. Preto dospel k záveru, že nie je možné akceptovať tvrdenie žalobcu, že ho žalovaný sankcionoval za nesplnenie povinnosti, ktorú objektívne splniť nemohol. V tejto súvislosti sa súd prvého stupňa stotožnil so žalovaným v tom, že dokumentáciu z použitého postupu verejného obstarávania tvoria všetky doklady a dokumenty, súvisiace s postupom zadávania zákazky a neexistuje zákonný podklad pre rozlišovanie, ktorá časť dokumentácie je povinnou, a ktorá nie. Žalobca ako kontrolovaný preto nie je oprávnený určovať, ktoré dokumenty z kontrolovaných zákaziek žalovanému na vykonanie kontroly predloží a ktoré nie. Žalovanému prisvedčil aj v tom, že pokiaľ žalobca ako verejný obstarávateľ na základe výzvy na predloženie kompletnej originálnej dokumentácie ku kontrolovaným zákazkám nepredloží žalovanému originály všetkých dokladov a potvrdení o ich doručení, neplní to, k čomu bol zaviazaný a tým porušuje zákon.

Za správne označil tvrdenie žalobcu, že podkladom pre rozhodnutie o uložení poriadkovej pokuty podľa § 146d ZVO nemôže byť hodnotenie predloženej dokumentácie a postupu verejného obstarávateľa pri zadávaní zákaziek. Žalovaný teda nemôže týmto spôsobom sankcionovať kontrolovaného za zistenú nezákonnosť v postupe zadávania zákazky, či za nedostatky predloženej dokumentácie, pretože na to sú určené iné mechanizmy predpokladané ZVO. Ak však zákon predpisuje ako povinnú súčasť dokumentácie napríklad odôvodnenie použitia rokovacieho konania, súťažného dialógu alebo použitia zrýchleného postupu v užšej súťaži alebo v rokovacom konaní so zverejnením, či doklad o určení predpokladanej hodnoty zákazky, možno konštatovať, že predloženie dokumentácie na kontrolu

žalovanému bez týchto dokladov nie je predložením kompletnej dokumentácie a možno ho považovať za nesplnenie tzv. súčinnostnej povinnosti, pokiaľ kontrolovaný takýto postup náležite nezdôvodní.

Vo vzťahu k namietanej chybe v čísle objednávky vystavenej žalobcom dňa 21. mája 2012 zhotoviteľovi MK Stavgroup, s.r.o., bol súd prvého stupňa toho názoru, že s ohľadom na rozsah identifikačných znakov predmetnej zákazky v žiadosti o predloženie dokumentácie boli vylúčené akékoľvek pochybnosti o tom, akej zákazky sa požiadavka žalovaného týka, a preto v namietanom postupe žalovaného nevidel krajský súd porušenie § 3 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok), ako to tvrdil žalobca.

Ohľadom námietky týkajúcej sa nepredloženia faktúry č. K/0058/12 zo dňa 08. augusta 2012 vystavenej zhotoviteľom STAVRO - Ing. J. T. súd prvého stupňa uviedol, že o túto bol žalobca výslovne žalovaným požiadavý, a to z legitímnych dôvodov, pretože bolo potrebné preveriť zákonnosť postupu žalobcu pri zadávaní zákazky kvalifikovanej v mandátnej zmluve zo dňa 05. júna 2007 ako zákazky s nízkou hodnotou. Mal za to, že žalovaný žiadal o predloženie tohto dokladu v súlade so zákonom a jeho nepredloženie zo strany žalobcu nepochybne marilo priebeh kontroly.

Proti rozsudku krajského súdu podal žalobca prostredníctvom právneho zástupcu včas odvolanie, navrhujúc, aby odvolací súd rozhodol tak, že napadnuté rozhodnutie súdu prvého stupňa zruší a vec mu vráti na ďalšie konanie, alternatívne rozsudok zmení tak, že napadnuté rozhodnutie žalovaného zruší a uloží mu povinnosť nahradiť trovy konania. V podanom odvolaní namietal, že súd prvého stupňa dospel na základe vykonaných dôkazov k nesprávnym skutkovým zisteniam. Zároveň mu vyčítal, že sa v napadnutom rozhodnutí dostatočne nevysporiadal s argumentáciou žalobcu, v dôsledku čoho je rozhodnutie súdu prvého stupňa arbitrárne. Rovnako tak namietal, že rozhodnutie súdu prvého stupňa vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci.

Napadnutý rozsudok súdu prvého stupňa označil za arbitrárny a uviedol, že tento sa vo svojom rozhodnutí opomenul vysporiadať so žalobnou námietkou, spočívajúcou v tvrdení, že preskúmané rozhodnutie je v rozpore s § 3 ods. 5 správneho poriadku, podľa ktorého správne orgány dbajú o to, aby v rozhodnutí o skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch nevznikali neodôvodnené rozdiely. Preto namietal, že takýto postup súdu je v rozpore so zákonnou požiadavkou na presvedčivé odôvodnenie rozhodnutia v zmysle § 157 ods. 2 OSP, čo predstavuje porušenie práva žalobcu na spravodlivý proces, ako aj vadu arbitrárnosti a nepreskúmateľnosti napadnutého rozhodnutia.

Vo vzťahu k namietanej vade nedostatočne zisteného skutkového stavu videl pochybenia žalovaného správneho orgánu najmä v tom, že tento žalobcovi uložil poriadkovú pokutu z iných ako zákonných dôvodov, konkrétne, že žalovaný vykonal vecné hodnotenie žalobcom predloženej dokumentácie a na základe tohto hodnotenia mu uložil poriadkovú pokutu, pričom však takéto hodnotenie dokumentácie má byť v zmysle ZVO až súčasťou protokolu o výsledku kontroly, ktorý má zákonom ustanovené náležitosti, spôsob prerokovania a úpravu prieskumu. Podľa žalobcu išlo najmä o skutočnosť, že žalovaný v odôvodnení napadnutého rozhodnutia o uložení poriadkovej pokuty žalobcovi vytkol, že ním predložená dokumentácia neobsahovala odôvodnenie použitia rokovacieho konania bez zverejnenia. Preto namietal, že žalobcovi bola uložená poriadková pokuta za nedoručenie dokumentu, ktorý nikdy neexistoval. Zdôraznil, že pokiaľ žalovaný požadoval samostatný dokument - odôvodnenie rokovacieho konania bez zverejnenia, mal to byť explicitne napísať, alebo ak považoval predložené odôvodnenie za nedostatočné, mal sa s touto skutočnosťou vysporiadať v protokole o výsledku kontroly, nie však za to uložiť poriadkovú pokutu. Poukázal na skutočnosť, že ZVO, účinný v rozhodnom čase, v ustanovení § 21 ods. 1 určoval, že súčasťou dokumentácie je tiež odôvodnenie použitia rokovacieho konania bez zverejnenia, neustanovoval však žiadne obsahové ani formálne náležitosti takéhoto odôvodnenia. Doplnil, že v prípade žalobcu bolo odôvodnenie použitia rokovacieho konania bez zverejnenia vždy súčasťou iného dokumentu - zápisu z havárie, ktorý vždy tvoril súčasť dokumentácie k verejnému obstarávaniu a bol doručený žalovanému spolu s ostatnou dokumentáciou. Za nesprávny pokladal aj záver súdu prvého stupňa, ktorý konštatoval, že žalobca neodôvodnil nepredloženie samostatného dokumentu - odôvodnenie použitia rokovacieho konania bez zverejnenia. Dodal, že z rozkladu podaného žalobcom

vyplýva presný opak. Ďalej uviedol, že žalobca odôvodnenie použitia rokovacieho konania bez zverejnenia žalovanému doručil, pričom jasne a zrozumiteľne uviedol, že predmetné odôvodnenie je súčasťou iného dokumentu.

Rovnako tak nesúhlasil so záverom súdu prvého stupňa, ktorý vyslovil, že nie je relevantné, že v čase žiadosti žalovaného o doručenie originálnej dokumentácie disponoval touto hlavný kontrolór žalobcu z dôvodu prebiehajúceho výkonu kontroly, nakoľko hlavný kontrolór je viazaný pokynmi svojho zamestnávateľa a pokiaľ ten bol vyzvaný žalovaným na predloženie dokumentácie, tak žalobca nemôže odôvodňovať neposkytnutie dokumentácie tým, že túto má hlavný kontrolór z dôvodu prebiehajúceho výkonu kontroly. Mal za to, že týmto postupom súdu prvého stupňa došlo k vade nesprávneho právneho posúdenia veci. Poukazujúc na ustanovenia § 19 ods. 1 zákona č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov (ďalej len „zákon č. 302/2001 Z.z.“), ako aj § 13 ods. 1 a § 14 ods. 2 písm. a/ ZVO namietal, že z citovaných ustanovení jednoznačne vyplýva povinnosť žalobcu nezasahovať žiadnym spôsobom do priebehu kontroly vykonávanej hlavným kontrolórom. Uviedol, že žalobca nemal zákonnú možnosť získať od hlavného kontrolóra originálnu dokumentáciu, pričom zaslaním žiadosti o jej poskytnutie urobil maximum, čo mu zákon dovoľoval. Skutočnosť, že mu túto dokumentáciu hlavný kontrolór z dôvodu výkonu kontroly neposkytol, nemohol žalobca žiadnym spôsobom ovplyvniť. Označil za právne irelevantné, že hlavný kontrolór je zamestnancom žalobcu, nakoľko takto to prikazuje zákon. Za rovnako irelevantné mal, že žalovaný je ústredným štátnym orgánom pre verejné obstarávanie, keďže jeho oprávnenia sú upravené právnym predpisom rovnakej právnej sily ako oprávnenia hlavného kontrolóra. Dodal, že pokiaľ si platná právna úprava v nejakej časti vzájomne odporuje, nemôže táto skutočnosť byť použitá v neprospech účastníka konania.

V závere odvolania súdu prvého stupňa vyčítal nesprávnosť jeho záveru, že žalobca nepredložením faktúry č. K/0058/12 zo dňa 08. augusta 2012 vystavenej zhotoviteľom STAVRO - Ing. J. T. žalobcovi, maril priebeh kontroly, ako aj jeho záveru, že žalobca bol o predloženie tejto faktúry žalovaným výslovne požiadaný. Žalobca tvrdil, že žalovaný mu oznámil začiatok výkonu kontroly, pričom si od neho okrem iného vyžiadal dokumentáciu z verejného obstarávania, avšak z textu oznámenia v žiadnom prípade nevyplýva, že by si pýtal aj predmetnú faktúru, ale dokumentáciu z obstarávania vzťahujúcu sa k faktúre. Súčasne zdôraznil, že žalovaný kontroloval postup zadávania zákazky, pričom tento spravidla končí podpisom zmluvy alebo zadaním objednávky. Dodal, že faktúra nie je dokladom z postupu zadávania zákazky, ale je to daňový doklad, ktorý slúži na účtovanie hodnoty doručeného tovaru alebo poskytnutej služby a často sa vyhotovuje aj s odstupom niekoľkých rokov od skončenia postupu zadávania zákazky.

Žalovaný vo svojom písomnom vyjadrení navrhol, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 2S/93/2014 zo dňa 17. júna 2015 potvrdil. Zároveň žiadal, aby žalobcovi nepriznal uplatňovaný nárok na náhradu trov konania. Mal za to, že neexistujú dôvody na zrušenie rozhodnutia žalovaného, nakoľko tento postupoval zákonne, riadne zistil skutkový stav, vec správne právne posúdil a rozhodnutie vydal v súlade so ZVO. Odvolacie námietky žalobcu označil za nedôvodné. Nesúhlasil s názorom žalobcu ohľadom vecného hodnotenia dokumentácie a záveru, že konštatovanie o nekompletnosti dokumentácie by malo patriť až do protokolu z výkonu kontroly. Uvedené podľa žalovaného neguje účel výkonu kontroly a zmysel poriadkových opatrení. Vzhľadom na to, že kontrolný orgán nie je účastníkom kontrolovaného procesu a kontrolu vykonáva vždy spätne po uskutočnení vymedzených úkonov kontrolovaným subjektom, v zásade nie je schopný uskutočniť posúdenie skutkových okolností len na základe vlastných poznatkov. Z tohto dôvodu je pre výkon kontroly nevyhnutné poskytovanie súčinnosti zo strany kontrolovaných subjektov, čo v sebe okrem iného zahŕňa aj predloženie kompletneho spisového materiálu, pričom v prípade verejného obstarávania ide o dokumentáciu z postupu zadávania zákazky, ktorej právna úprava je reglementovaná v § 21 ZVO. V citovanom ustanovení síce nie je uvedený výpočet dokumentov, ktoré by mali byť jej súčasťou, ale zakotvuje povinnosť evidovať všetky doklady a dokumenty naviazané na použitý postup zadávania zákazky a súčasne sa explicitne uvádza, že v prípade použitia rokovacích konaní súčasťou dokumentácie musí byť aj odôvodnenie použitia tohto postupu.

Ďalej uviedol, že žalobcovi bola uložená pokuta vo výške 1.000,- € za to, že žalovanému aj napriek výzve na predloženie kompletnej dokumentácie v originálnom vyhotovení a upozornení o možnosti uloženia sankcie nepredložil dokumentáciu zo zadávania zákaziek č. 1 až 3 v určenej lehote. Dodal, že neskôr predložené dokumentácie neobsahovali dokumenty v originálnom vyhotovení, resp. boli nedatované a niektoré dokumenty neboli v dokumentácii obsiahnuté vôbec. Rovnako tak mal za to, že žalobca žalovaného zavádzal, nakoľko sa neskôr ukázalo, že hlavný kontrolór disponoval len časťami predložených dokumentácií a zvyšné časti mal žalobca u seba. Preto sa stotožnil so záverom súdu prvého stupňa, ktorý konštatoval, že pokiaľ žalobca ako verejný obstarávateľ na základe výzvy na predloženie kompletnej originálnej dokumentácie ku kontrolovaným zákazkám nepredloží žalovanému originál všetkých dokladov a potvrdenia o ich doručení, neplní to, k čomu bol zaviazaný a tým porušuje zákon.

Nesúhlasil s tvrdením žalobcu, že predmetnými odôvodneniami sú vlastne dokumenty označené ako „Zápisy z havárie“. Skutočnosť, že ZVO neuvádza presné obsahové náležitosti tohto odôvodnenia znamená, že zákon nekladie dôraz na formálne požiadavky, avšak z aplikácie výkladových pravidiel vyplýva, že by malo ísť o prejav vôle verejného obstarávateľa vyjadrujúci jeho zámer aplikovať postup konkrétneho rokovacieho konania spolu s náležitým odôvodnením tak, aby bolo zrejmé, ktorá podmienka na rokovacie konanie mala byť splnená. Poukázal na obsah „Zápisov z havárie“ vo vzťahu k zákazkám č. 1 a 2, v ktorých sa len konštatuje, že došlo k havárii a popisuje sa vzniknutý stav s tým, že haváriu je potrebné odstrániť bez použitia zákonom ustanovených súťažných postupov uvedených v ZVO. Podľa žalovaného je tak zrejmé, že tieto dokumenty nezachytávajú vôľu žalobcu použiť rokovacie konanie so zverejnením s odôvodnením naplnenia jeho podmienky.

K namietanej arbitrárnosti napadnutého rozsudku žalovaný uviedol, že tvrdenia žalobcu sú zavádzajúce, nakoľko z predloženého spisového materiálu je zrejmé, že v prípade ostatných zákaziek, ktoré boli predmetom výkonu kontroly, žalobca predložil dokumentácie v originálnom vyhotovení.

Vo vzťahu k tvrdeniam žalobcu, týkajúcim sa hlavného kontrolóra, uviedol, že ani s týmito nie je možné sa stotožniť. Zastával názor, že nezávislosť hlavného kontrolóra sa vzťahuje len na výkon kontrolnej činnosti, čo vyplýva aj z § 19 ods. 1 zákona č. 302/2001 Z.z. Mal za to, že cieľom tohto ustanovenia je predovšetkým zabezpečiť nezávislosť hlavného kontrolóra od pokynov svojho zamestnávateľa, nakoľko vykonáva kontrolnú činnosť vo vzťahu k jeho aktivitám, čím by mohol byť zmarený výkon kontroly. Zdôraznil, že hlavný kontrolór má možnosť si vyhotoviť z predloženého spisového materiálu fotokópie a originál zapožičať inému kontrolnému orgánu a následne ďalej pokračovať vo výkone svojej činnosti. Preto tvrdil, že hlavný kontrolór mal byť viazaný pokynmi svojho zamestnávateľa, najmä mal konať v súlade s § 8 ods. 1 písm. a/ zákona č. 552/2003 Z.z. o výkone práce vo verejnom záujme. Vzhľadom na to, že hlavný kontrolór nie je orgánom samosprávneho kraja, ktorý by konal za samosprávny kraj voči tretím osobám, a nie je ani nezávislým subjektom konajúcim vo svojom mene, za jeho konanie musí niesť zodpovednosť jeho zamestnávateľ, teda subjekt, ktorý bol žalovanému povinný predložiť dokumentáciu z verejného obstarávania.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 OSP) preskúmal rozsudok krajského súdu ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo a dospel k záveru, že rozsudok krajského súdu je potrebné zmeniť tak, že rozhodnutie žalovaného č. 24291/14, č.s. 3710-P/2014 zo dňa 04. apríla 2014 sa zrušuje a vec sa vracia žalovanému na ďalšie konanie. Rozhodol bez nariadenia odvolacieho pojednávania podľa ustanovenia § 250ja ods. 2 OSP s tým, že deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne päť dní vopred na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho súdu SR www.nsud.sk. Rozsudok bol verejne vyhlásený dňa 30. novembra 2017 (§ 156 ods. 1 a 3 OSP).

V správnom súdnictve preskúmajú sudy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy. V správnom súdnictve preskúmajú sudy zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov štátnej správy, orgánov územnej samosprávy, ako aj orgánov záujmovej samosprávy a ďalších právnických osôb, ako aj fyzických osôb, pokiaľ im zákon zveruje rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy (ďalej len

„rozhodnutie správneho orgánu“). Rozhodnutiami správnych orgánov sa rozumejú rozhodnutia vydané nimi v správnom konaní, ako aj ďalšie rozhodnutia, ktoré 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 (§ 244 ods. 1, 2, 3 OSP).

Najvyšší súd Slovenskej republiky s ohľadom na obsah podaného odvolania posudzoval, či správny orgán dodržal procesné práva žalobcu počas správneho konania a zisťoval, či predmetné konanie o uložení pokuty kontrolovanému bolo vedené takým procesným postupom, ktorý bol súladný s Ústavou Slovenskej republiky, zákonmi a ostatnými právnymi predpismi, prihliadnuc aj na obsah medzinárodných zmlúv, ktoré v súlade s čl. 7 Ústavy Slovenskej republiky majú prednosť pred zákonmi.

Podľa ustanovenia § 21 ods. 1 ZVO (účinného do 17.04.2016) verejný obstarávateľ a obstarávateľ eviduje všetky doklady a dokumenty z použitého postupu verejného obstarávania a uchováva ich päť rokov od uzavretia zmluvy, koncesnej zmluvy alebo rámcovej dohody, ak ide o podlimitnú zákazku a desať rokov od uzavretia zmluvy, koncesnej zmluvy alebo rámcovej dohody, ak ide o nadlimitnú zákazku. Súčasťou dokumentácie je odôvodnenie použitia rokovacieho konania, súťažného dialógu alebo použitia zrýchleného postupu v užšej súťaži alebo v rokovacom konaní so zverejnením.

Podľa ustanovenia § 146a ods. 1 ZVO (účinného do 17.04.2016) zamestnanci úradu sú v súvislosti s výkonom kontroly oprávnení v nevyhnutnom rozsahu

a/ vstupovať do objektov, zariadení a prevádzok, na pozemky a do iných priestorov kontrolovaného, b/ vyžadovať, prevziať a premiestniť aj mimo priestorov kontrolovaného kompletnú dokumentáciu kontrolovaného v originálnom vyhotovení, doklady, iné písomnosti, vyjadrenia a informácie vrátane technických nosičov údajov potrebných na výkon kontroly; pri vyžiadaní dokladov a informácií obsahujúcich utajované skutočnosti sa postupuje podľa osobitného predpisu, c/ vyžadovať súčinnosť kontrolovaného, ako aj ďalších štátnych orgánov potrebnú na vykonanie kontroly; od právnických osôb a od fyzických osôb možno vyžadovať súčinnosť v nevyhnutnom rozsahu a s ich súhlasom, pričom tieto osoby sú povinné poskytnúť súčinnosť, ak sa výkon kontroly týka procesu verejného obstarávania financovaného z prostriedkov Európskej únie alebo prostriedkov štátneho rozpočtu.

Podľa ustanovenia § 146b ods. 2 písm. b/ ZVO (účinného do 17.04.2016) vedúci kontrolovaného je povinný predložiť zamestnancom úradu na základe ich požiadania výsledky kontrol vykonaných inými orgánmi, ktoré majú vzťah k predmetu kontroly.

Podľa ustanovenia § 146d ods. 1 ZVO (účinného do 17.04.2016) tomu, kto neplní povinnosť vyplývajúcu z § 146a ods. 1 písm. c/ alebo § 146b ods. 2 a tým znemožňuje priebeh kontroly, môže úrad uložiť poriadkovú pokutu do výšky 1.000,- €. Pri určovaní výšky pokuty úrad prihliada na mieru sťaženia výkonu kontroly.

Medzi účastníkmi konania bolo sporné, či žalobca svojím konaním porušil povinnosť, vyplývajúcu z § 146a ods. 1 písm. c/ ZVO a tým znemožnil priebeh kontroly tak, ako bolo zistené správnym orgánom, a či správny orgán v tomto smere postupoval dôsledne v zmysle platnej právnej úpravy a dostatočne odôvodnil napadnuté rozhodnutia.

Najvyšší súd Slovenskej republiky sa nestotožňuje s právnymi závermi krajského súdu a žalovaného, ktoré poukázali na to, že v administratívnom konaní bolo porušenie citovaného zákonného ustanovenia ZVO žalobcovi riadne preukázané tak, ako je to uvedené vo výroku prvostupňového správneho rozhodnutia, a že námietky vznesené žalobcom v podanej žalobe nie sú opodstatnené.

Pokiaľ ide o námietku žalobcu ohľadom skutočnosti, že napadnuté administratívne rozhodnutia sú nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov, tak odvolací súd poukazuje na skutočnosť, že v danom prípade sú vážne pochybnosti o tom, či sa žalobca dopustil porušenia povinnosti, vyplývajúcej z § 146a ods. 1 písm. c/ ZVO a tým znemožnil priebeh kontroly tak, ako bolo zistené prvostupňovým správnym

orgánom, a to aj pre nedostatok dôvodov v napadnutom rozhodnutí ako aj prvostupňovom správnom rozhodnutí.

Podľa § 47 ods. 3 správneho poriadku v odôvodnení rozhodnutia správny orgán uvedie, ktoré skutočnosti boli podkladom na rozhodnutie, akými úvahami bol vedený pri hodnotení dôkazov, ako použil správnu úvahu pri použití právnych predpisov, na základe ktorých rozhodoval, a ako sa vyrovnal s návrhmi a námietkami účastníkov konania a s ich vyjadreniami k podkladom rozhodnutia.

Odvolaací súd považuje za potrebné dať do pozornosti, že v ZVO zákonodarca nedefinuje, čo pokladá za poskytovanie súčinnosti, z ktorých dôvodov uvedené ustanovenie je možné považovať za právnu normu s relatívne neurčitou (abstraktnou) hypotézou, teda patrí k právnym normám, ktorých hypotéza nie je určená priamo právnym predpisom, a ktoré tak prenechali správne orgánu príslušnému na konanie, aby podľa vlastnej úvahy v každom jednotlivom prípade sám vymedzil hypotézu právnej normy zo širokého vopred neobmedzeného okruhu konkrétnych okolností. Pri posúdení, či kontrolovaný poskytol potrebnú súčinnosť, zákon nevymedzuje, z akých hľadísk mal správny orgán vychádzať, teda vymedzenie hypotézy právnej normy závisí v každom konkrétnom prípade od úvahy správneho orgánu, ktorý tak môže pri skúmaní konkrétnych okolností prihliadnuť na charakter a závažnosť porušenia povinnosti poskytnúť súčinnosť, ako aj dôsledky jej porušenia a ich dopad na priebeh kontroly, a pod. Zákon tu ponechal širokú možnosť uváženia, aby rozhodnutie o uložení pokuty za porušenie povinnosti vyplývajúcej z § 146a ods. 1 písm. c/ ZVO zodpovedalo tomu, či od kontrolovaného možno spravodlivo žiadať splnenie konkrétne vymedzenej povinnosti.

Najvyšší súd Slovenskej republiky sa v preskúmvanej veci oboznámil s obsahom predloženého spisu ako aj s obsahom samotného napadnutého rozhodnutia žalovaného a s poukazom na ustanovenie § 146a ods. 1 ZVO, v rozpore so závermi prvostupňového súdu, konštatuje, že rozhodnutie žalovaného je nepreskúmateľné pre jeho nedostatočné odôvodnenie. Žalovaný tak nepostupoval v súlade s § 47 ods. 3 správneho poriadku, nakoľko odôvodnenie rozhodnutia má predovšetkým presvedčiť účastníkov o správnosti postupu správneho orgánu a o zákonnosti jeho rozhodnutia. Konštatuje, že v odôvodnení rozhodnutia žalovaný dost' podrobne opísal celý priebeh administratívneho konania, resp. priebeh výkonu kontroly. Táto skutočnosť sama o sebe samozrejme nie je na ujmu, avšak Najvyšší súd Slovenskej republiky dospel k záveru, že v odôvodnení rozhodnutia absentuje odpoveď na otázku, v čom konkrétne administratívny orgán vzhladol porušenie § 146a ods. 1 písm. c/ ZVO, keď v napadnutých rozhodnutiach nešpecifikoval a najmä dostatočne neodôvodnil, že vytýkané konanie kontrolovaného subjektu je možné subsumovať pod porušenie povinnosti poskytnúť súčinnosť zamestnancom žalovaného pri výkone kontroly.

Spornú skutočnosť v napadnutých rozhodnutiach predstavuje preto aj postup žalovaného, ktorý vyslovil, že žalobcovi ukladá pokutu za nesplnenie povinnosti vyplývajúcej z § 146d ods. 1 písm. c/ ZVO, pričom tento mal svojím konaním znemožniť priebeh kontroly, keď neposkytol žalovanému požadovanú súčinnosť v rozsahu doručenia požadovanej kompletnej dokumentácie v origináli z označených postupov zadávania zákaziek, hoci ZVO priamo upravuje v písm. b/ cit. ustanovenia oprávnenie zamestnancov žalovaného „vyžadovať, prevziať a premiestniť aj mimo priestorov kontrolovaného kompletnú dokumentáciu kontrolovaného v originálnom vyhotovení, doklady, iné písomnosti, vyjadrenia a informácie vrátane technických nosičov údajov potrebných na výkon kontroly“. Žalovaný sa opomenul vysporiadať v odôvodnení preskúmvaného rozhodnutia aj s touto skutočnosťou, teda z akého dôvodu subsumoval porušenie povinnosti, ktorá podľa neho spočívala v doručení požadovanej dokumentácie z postupu zadávania zákazky pod písm. c/ uvedeného ustanovenia, keď jeho písm. b/ konkrétne zakotvuje práve uvedené oprávnenie zamestnancov žalovaného voči kontrolovanému.

Vzhladom na uvedené skutočnosti je Najvyšší súd Slovenskej republiky toho názoru, že rozhodnutie žalovaného je nezákonné, nakoľko trpí vadou nepreskúmateľnosti pre nedostatok dôvodov.

Úlohou správneho orgánu bude v ďalšom konaní zistené skutočnosti a z nich plynúce závery, za

dôsledného dodržania procesného postupu v zmysle správneho poriadku, podrobne uviesť v odôvodnení rozhodnutia a riadne odôvodniť.

Z uvedených dôvodov odvolací súd rozsudok krajského súdu podľa § 250ja ods. 3 OSP zmenil tak, že preskúvané rozhodnutie žalovaného správneho orgánu č. 24291/14, č.s. 3710-P/2014 zo dňa 04. apríla 2014 podľa § 250j ods. 2 písm. d/ OSP zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

O trovách konania rozhodol odvolací súd podľa § 250k ods. 1 veta prvá OSP v spojení s § 224 ods. 1 OSP a § 246c ods. 1 veta prvá OSP tak, že žalobcovi, ktorý mal úspech v konaní priznal náhradu trov konania pozostávajúcich zo zaplatených súdnych poplatkov a z trov právneho zastúpenia, a to za dva úkony právnej služby v roku 2014 po 134 € (1. prevzatie a príprava zastúpenia, 2. písomné podanie na súd - žaloba zo dňa 23. apríla 2014), ako aj odmenu za dva úkony právnej služby v roku 2015 v sume 139,83 € (3. účasť na pojednávaní na krajskom súde dňa 17. júna 2015, 4. písomné podanie na súd - odvolanie zo dňa 18. septembra 2015) podľa § 11 ods. 4 v spojení s § 14 ods. 1 písm. a/, c/ a e/ vyhlášky č. 655/2004 Z.z. o odmenách a náhradách advokátov za poskytovanie právnych služieb v znení neskorších predpisov (ďalej len vyhláška č. 655/2004 Z.z.) a režijný paušál 2 x 8,04 € a 2 x 8,39 €.

Taktiež bola právnenému zástupcovi žalobcu, ktorý je platiteľom DPH, priznaná uplatnená DPH zo základu 580,52 € podľa § 18 ods. 3 vyhlášky č. 655/2004 Z.z. vo výške 20% v sume 116,10 €.

Žalobcovi bola priznaná náhrada trov konania za zaplatené súdne poplatky vo výške 140 €, konkrétne 70 € za žalobu a 70 € za podané odvolanie.

Celkom boli priznané žalobcovi na náhradu trovy konania vo výške 140 € (70 € + 70 €) a trovy právneho zastúpenia vo výške 696,62 € (580,52 € + 116,10 €), ktoré je žalovaný povinný zaplatiť právnenému zástupcovi žalobcu.

Odvolací súd v odvolacom konaní postupoval podľa ustanovení Občianskeho súdneho poriadku, ktorý bol zrušený zákonom č. 160/2015 Z.z., Civilný sporový poriadok (§ 473), ktorý nadobudol účinnosť 01. júla 2016.

Dňom 01. júla 2016 nadobudol účinnosť zákon č. 162/2015 Z.z., Správny súdny poriadok, ktorý v § 491 ods. 1 ustanovil, že ak nie je ďalej ustanovené inak, platí tento zákon aj na konania začaté podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku pred dňom nadobudnutia jeho účinnosti.

Podľa § 492 ods. 2 Správneho súdneho poriadku odvolacie konania podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku začaté pred dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona sa dokončia podľa doterajších predpisov.

V súlade s vyššie uvedenými prechodnými ustanoveniami odvolací súd v predmetnej veci postupoval podľa doterajšieho predpisu, Občianskeho súdneho poriadku.

Toto rozhodnutie prijal Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte pomerom hlasov 3:0 (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom od 01. mája 2011).

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.