

Súd:	Najvyšší súd SR
Spisová značka:	2Sžf/80/2014
Identifikačné číslo spisu:	1013200087
Dátum vydania rozhodnutia:	23.08.2016
Meno a priezvisko:	JUDr. Elena Kováčová
Funkcia:	sudca
ECLI:	ECLI:SK:NSSR:2016:1013200087.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Eleny Kováčovej a členov senátu JUDr. Kataríny Benczovej a JUDr. Jozefa Hargaša v právnej veci žalobcu: V a V Servis, s.r.o., Hlavná 50, Prešov, zastúpeného advokátkou JUDr. Ivetou Rajtákovou, Štúrova 20, Košice proti žalovanému: Úrad pre verejné obstarávanie, Dunajská 68, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného číslo: 1254-7000/2012-OK/5 zo dňa 20.12.2012, o odvolaní žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S 10/2013-197 zo dňa 22.05.2014, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S 10/2013-197 zo dňa 22. mája 2014 p o t v r d z u j e .

Účastníkom náhradu trov odvolacieho konania n e p r i z n á v a .

Odôvodnenie

Krajský súd v Bratislave napadnutým rozsudkom podľa § 250j ods. 1 OSP zamietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 1254-7000/2012-OK/5 zo dňa 20.12.2012, ktorým žalovaný podľa § 139 ods. 2 písm. a/ zákona č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „ZVO“) nariadil kontrolovanému zrušiť verejnú súťaž na predmet zákazky „Vzdelávacie kurzy: opatrovateľská starostlivosť“, vyhlásenú v Úradnom vestníku Európskej únie dňa 22.11.2011 pod zn. 2011/S224-363786 a vo Vestníku verejného obstarávania č. 226/2011 dňa 22.11.2011 pod zn. 09890-MSS. V odôvodnení rozsudku krajský súd uviedol, že sa stotožnil s právnym záverom žalovaného, že obstarávateľ už v počiatočnom štádiu obstarávania v oznámení o vyhlásení verejného obstarávania stanovil diskriminačné a neprimerané podmienky účasti vo vzťahu k predmetu zákazky, čo mohlo odradiť od účasti potencionálnych záujemcov a mať za následok eventuálne zúženie ich okruhu; uvedená zákazka bola realizovaná zmätočne, neprehľadne a netransparentne; nedostatky, ktorých sa obstarávateľ dopustil pri realizácii uvedenej zákazky (a popri nej ďalších 8 zákaziek), mohli mať zásadný vplyv na

výsledok verejného obstarávania a nebolo možné ich odstrániť iným spôsobom, ako nariadením zrušenia vyhlásenia postupu zadávania zákazky. K námietke žalobcu, ktorá sa týkala namietaného spôsobu výkonu kontroly, poukázal krajský súd na § 146 ods. 2 (zrušený od 18.04.2016) ZVO a v súvislosti s ním na právo žalovaného vykonať kontrolu postupu zadávania zákaziek pred uzavretím zmluvy z vlastného podnetu. K nedodržaniu zákonnej lehoty na vydanie rozhodnutia krajský súd uviedol, že sa nejedná o také závažné porušenie, ktoré by malo vplyv na zákonnosť napadnutého rozhodnutia, lebo ide o lehotu poriadkovej povahy. Krajský súd ďalej prisvedčil právnomu názoru žalovaného, že stanovenie minimálnej úrovne obratu v rozsahu predmetu zákazky, pričom jednotliví uchádzači museli preukazovať dosiahnutie výšky 100 000 € za každý z predmetných rokov a nestačilo dosiahnutie tejto výšky v priemere za celé obdobie je treba považovať za diskriminačné a tým v rozpore s ustanovením § 9 ods. 4 ZVO. Takisto vzhľadom na taxatívnosť ustanovenia § 28 ZVO posúdil aj krajský súd požiadavky verejného obstarávateľa na predloženie dokladov, preukazujúcich splnenie podmienok účasti, stanovené nad rámec zákona, lebo stanovené podmienky účasti boli spôsobilé vopred z účasti vo verejnej súťaži odradiť aj uchádzačov disponujúcich vo vzťahu k predmetu zákazky primeraným finančným a ekonomickým postavením, ako aj technickou a odbornou spôsobilosťou, čím mohlo dôjsť k neprimeranému zúženiu okruhu subjektov hospodárskej súťaže, lebo je postačujúca reálna možnosť zásadného vplyvu na výsledok verejného obstarávania, za ktorý sa považuje možnosť odradenia uchádzačov od účasti v súťaži, napríklad stanovením diskriminačnej podmienky zo strany verejného obstarávateľa.

Včas podaným odvolaním sa žalobca domáhal, aby odvolací súd zmenil napadnutý rozsudok tak, že žalobe v celom rozsahu vyhovie a prizná žalobcovi náhradu trov konania. Rozsudok krajského súdu považoval za nesprávny z dôvodov, uvedených v § 205 ods. 2 písm. d/ a f/ OSP. Výtýkal krajskému súdu, že povýšil princípy hospodárnosti a efektívnosti nad princípy nediskriminácie, rovnakého zaobchádzania a transparentnosti, ktoré krajský súd posúdil výlučne vo vzťahu k neúspešným uchádzačom. Podľa názoru žalobcu uplatňovanie uvedených princípov je oprávnený očakávať aj úspešný uchádzač. Zopakoval, že Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky (ďalej len „MPSVaR“) nepodalo námietky, na čo bolo oprávnené. Tento jeho postup mohol vzbudiť a aj vzbudil v žalobcovi odôvodnené presvedčenie, že MPSVaR považuje jednotlivé úkony vo verejnom obstarávaní za také, ktoré nie sú v rozpore s ustanoveniami ZVO. Poukázal aj na svoje legitímne očakávania a nutnosť neustálej pripravenosti na možné plnenie zákazky, čo ho výrazným spôsobom obmedzovalo vo voľnosti pôsobenia na trhu a v podnikaní. Nesúhlasil so záverom krajského súdu, ktorý sa stotožnil s názorom žalovaného ohľadom ustanovenia § 146 ods. 4 a aplikácie § 146a až § 146d ZVO. Uviedol, že vzhľadom na nezákonnosť v postupe žalovaného pri vykonávaní kontroly sú závery žalovaného (o tom, že proces verejného obstarávania, v ktorom bol žalobca úspešným uchádzačom, nebol v súlade so zákonom) výsledkom kontroly, vykonanej v rozpore so zákonom a preto nemôžu mať žiadnu relevanciu.

Žalovaný vo vyjadrení k odvolaniu navrhol napadnutý rozsudok potvrdiť. Uviedol, že výsledkom verejnej súťaže mala byť zákazka refinancovaná z fondov EÚ, a že režim takýchto zákaziek okrem všeobecných pravidiel podľa ZVO podlieha aj osobitnej a dosť striktnej regulácii čerpania finančných prostriedkov z fondov EÚ, ktoré vychádzajú predovšetkým zo zákona č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskej únie v znení neskorších predpisov. Pokiaľ išlo o tvrdenia žalobcu, ktoré sa týkali inicializácie výkonu kontroly, žalovaný v súlade s obsahom svojho vyjadrenia k žalobe zo dňa 13.03.2013 zopakoval, že možnosť výkonu kontroly z vlastného podnetu predstavuje realizáciu zásady legality, ktorú nemožno chápať striktným spôsobom a síce že môže byť uplatnená výlučne na báze skutočností, o ktorých sa kontrolný orgán dozvie len z vlastnej činnosti, lebo v takom prípade by bol tento inštitút značne oslabený ba až nefunkčný. Podľa názoru žalovaného naopak, mu nič nebráni zaoberať sa v tomto smere aj akýmkoľvek podnetmi z „externého prostredia“. V prípade možných indícií o porušení zákona si takýto podnet z externého prostredia môže žalovaný osvojiť za vlastný a z preventívneho hľadiska vykonať kontrolu. Vzhľadom na nie zanedbateľnú hodnotu zákazky (takmer 2 milióny €) by ignorovanie žiadosti riadiaceho orgánu predstavovalo ľahkovážnosť ba až dešpekt žalovaného voči pravidlám zadávania zákaziek financovaných z fondov EÚ, rozpočtovým pravidlám verejnej správy ako aj záujmom verejnosti na účelnom vynakladaní verejných zdrojov a nepochybne aj

voči MPSVaR ako ústrednému orgánu štátnej správy. Pokiaľ ide o status MPSVaR ako orgánu štátnej správy, ktorý má oprávnenie na podanie námietok (§ 137 ods. 2 písm. b/ ZVO), to treba chápať ako jednu z viacerých možností na vyvolanie dohľadu nad verejným obstarávaním a že ju MPSVaR nevyužilo ale zvolilo iný postup, je vecou ministerstva. Nemôže to zakladať prekážku pre žalovaného začať výkon kontroly z vlastného podnetu. Žalovaný ďalej opätovne poukázal na komplexnosť výkonu kontroly, ktorá sa podrobným spôsobom zaoberá celým dovtedy uskutočneným procesom verejného obstarávania, keď konkrétne v danom prípade pokryla takmer všetky jeho štádiá. Na druhej strane námietky sa viažu len na určitý výkon kontrolovaného, ktorý zároveň odzrkadľuje jednotlivé procesné štádium, do ktorého postup zadávania zákazky došiel. Pre potreby aprobácie zákazky na financovanie z fondov EÚ je komplexnosť výkonu kontroly výhodnejšia. Žiadosť osoby, ktorá nie je oprávnená podať podnet na výkon kontroly, nie je pre žalovaného právne záväzná a teda ani vynútiteľná. MPSVaR zvoleným postupom riskovalo, že žalovaný sa jeho podaním vôbec nemusí zaoberať. Tvrdenia žalobcu ohľadom jednoznačnosti ustanovenia § 146 ods. 4 a možnosti aplikácie ustanovenia § 146a až § 146d ZVO aj na výkon kontroly pred uzavretím zmluvy považoval žalovaný za nesprávne a protichodné so systematickým a logickým výkladom ZVO. Uviedol, že potreba odlišnej úpravy procesu výkonu kontroly pred uzavretím zmluvy po jej uzavretí vychádzala z rozličného zamerania a zamýšľaných účinkov toho-ktorého druhu kontroly v zmysle vtedy platnej normatívnej úpravy. Kým kontrola pred uzavretím zmluvy vykazuje predovšetkým preventívny charakter s možnosťou nápravy uskutočnených chýb, kontrola po uzavretí zmluvy má výlučne len sankčný charakter, nakoľko ukončený proces verejného obstarávania prirodzene v zásade nie je možné zvrátiť. Aplikáciu rozhodných noriem na konkrétny druh kontroly je nutné vnímať na základe posúdenia vzájomných súvislostí ustanovenia § 146 ods. 2, 4 a 6, z ktorých je zrejmé, že odseky 2 a 4 explicitne pojednávajú o výkone kontroly pred uzavretím zmluvy a odsek 6 v celom svojom kontexte o kontrole po uzavretí zmluvy. Žalovaný zastáva na rozdiel od žalobcu názor, že ustanovenia konania o námietkach pokrývajú celý procesný postup a všetky inštitúty vhodné a aplikovateľné aj na dosiahnutie účelu kontroly pred uzavretím zmluvy. Taktiež je zrejmé, že výsledkom kontroly pred uzavretím zmluvy je rozhodnutie, ktorého výrok smeruje buď k zastaveniu konania, alebo meritórnemu rozhodnutiu o nariadení zrušiť použitý postup zadávania zákazky, nariadení odstrániť protiprávny stav alebo o zamietnutí námietok a teda výsledok nie je a ani nemôže byť protokol, respektíve záznam. Z tohto dôvodu ustanovenia § 146a až § 146d voči ustanoveniam konania o námietkach nemožno považovať za komplementárne, ale za vzájomne sa vylučujúce. Na základe uvedeného možno považovať postup žalovaného za súladný s normatívnou úpravou. K očakávaniam žalobcu a obmedzovaní jeho ďalších aktivít viazanosťou materiálnych, personálnych a technických kapacít žalovaný uviedol, že výsledkom verejného obstarávania je štandardný obchodnoprávny vzťah, kde treba mať na zreteli podnikateľské riziko umocnené prísne formalizovaným a administratívne náročným kontraktčným procesom; obzvlášť pri zákazkách financovaných z fondov EÚ. V rámci toho by mal hospodársky subjekt, zvažujúci uchádzanie sa o zákazku počítať tak s možnosťou, že jeho ponuka nebude úspešná, ako aj s výkonom viacnásobnej administratívnej kontroly s možným výsledkom zrušenia použitého postupu zadávania zákazky v prípade zistenia určitých porušení zákona. Pokiaľ by platila argumentácia žalobcu, jeho legitímne očakávania by boli povýšené nad zákonnosť postupu, na základe ktorého s ním mala byť uzavretá zmluva. Potom by individuálny záujem jednej osoby neproporčne prevažoval záujmy ostatných osôb, vrátane verejného obstarávateľa, ktorému by boli krátené dotácie a čo je dôležitejšie, prevažoval by aj verejný záujem.

Dňom 01.07.2016 nadobudol účinnosť zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“), ktorý upravuje v § 1 a) právomoc a príslušnosť správneho súdu konajúceho v správnom súdnictve, b) konanie a postup správneho súdu, účastníkov konania a ďalších osôb v správnom súdnictve.

Odvolacie konanie podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku začaté pred dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona sa dokončia podľa doterajších predpisov (§ 492 ods. 2 SSP).

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací podľa § 10 ods. 2 OSP preskúmal napadnutý rozsudok a konanie, ktoré mu predchádzalo v rozsahu dôvodov odvolania podľa § 212 ods. 1 v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP, bez nariadenia odvolacieho pojednávania, podľa § 250ja ods. 2 a § 214

OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP s tým, že deň verejného vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne 5 dní vopred na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky. Dospel k záveru, že odvolaniu žalobcu nie je možné vyhovieť. Rozsudok bol verejne vyhlásený (§ 156 ods. 1 a 3 OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP).

V správnom súdnictve preskúmajú sudy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy. 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 a 3 OSP).

Odvolací súd rozhodnutie potvrdí, ak je vo výroku vecne správne. Ak sa odvolací súd v celom rozsahu stotožňuje s odôvodnením napadnutého rozhodnutia, môže sa v odôvodnení obmedziť len na skonštatovanie správnosti dôvodov napadnutého rozhodnutia, prípadne doplniť na zdôraznenie správnosti napadnutého rozhodnutia ďalšie dôvody (219 ods. 1 a 2 OSP).

Z obsahu predloženého súdneho a administratívneho spisu zistil najvyšší súd skutkový stav tak, akom je popísaný v rozsudku krajského súdu. Najvyšší súd preto nebude opakovat' odôvodnenie rozsudku krajského súdu, ale naň ako na vecne správne, dostatočne výstižné a zrozumiteľné odkazuje. Na doplnenie a zdôraznenie správnosti záverov krajského súdu dodáva:

Predmetom súdneho preskúmavacieho konania je rozhodnutie žalovaného č. 1254-7000/2012-OK/5 zo dňa 20.12.2012, ktorým žalovaný podľa § 139 ods. 2 písm. a/ v spojení s § 146 ods. 4 ZVO nariadil kontrolovanému (Ústrediu práce, sociálnych vecí a rodiny, Špitálska 8, 812 67 Bratislava - Staré Mesto) zrušiť verejnú súťaž na predmet zákazky „Vzdelávacie kurzy: Opatrovateľská starostlivosť“ v lehote do 30 dní od doručenia rozhodnutia po zistení, že obstarávateľ už v počiatočnom štádiu obstarávania v oznámení o vyhlásení verejného obstarávania stanovil diskriminačné a neprimerané podmienky účasti vo vzťahu k predmetu zákazky, čo mohlo odradiť od účasti potencionálnych záujemcov a mať za následok eventuálne zúženie ich okruhu. Zákazka bola realizovaná zmätočne, neprehľadne a netransparentne a nedostatky, ktorých sa obstarávateľ dopustil pri realizácii uvedenej zákazky, mohli mať zásadný vplyv na výsledok verejného obstarávania a nebolo možné ich odstrániť iným spôsobom, ako nariadením zrušenia vyhlásenia postupu zadávania zákazky.

Po preskúmaní predloženého spisového materiálu a postupu a rozhodnutia krajského súdu odvolací súd dospel k záveru, že krajský súd dostatočne podrobne a presne zistil skutkový stav a vyporiadal sa so všetkými relevantnými námietkami žalobcu. Preto ak krajský súd dospel k právnomu záveru totožnému so záverom žalovaného a rozhodol, že preskúmaným rozhodnutím žalovaného správneho orgánu nedošlo k porušeniu zákona a chránených záujmov žalobcu, tento jeho názor považoval aj odvolací súd za správny. Skutočnosti, ktorými žalobca v odvolaní spochybnil predmetné rozhodnutie krajského súdu, neboli zistené v odvolacom konaní.

Z uvedených dôvodov Najvyšší súd Slovenskej republiky odvolaniu žalobcu nevyhovel a s prihliadnutím na všetky individuálne okolnosti daného prípadu rozsudok Krajského súdu v Bratislave ako vecne správny podľa § 219 ods. 1 a 2 OSP potvrdil.

O trovách odvolacieho konania rozhodol súd podľa § 224 ods. 1 v spojení § 250k ods. 1 OSP a účastníkom ich náhradu nepriznal, nakoľko žalobca v konaní nebol úspešný, a žalovanému žiadne trovy nevznikli.

Poučenie:

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