

Súd: Najvyšší súd SR  
Spisová značka: 1Sžfk/52/2019  
Identifikačné číslo spisu: 1017201004  
Dátum vydania rozhodnutia: 26.05.2020  
Meno a priezvisko: JUDr. Marián Trenčan  
Funkcia: sudca  
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2020:1017201004.1

## UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu (v konaní sťažovateľa): Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, so sídlom Pribinova 2, Bratislava, proti žalovanému: Úrad pre verejné obstarávanie, Ružová dolina 606/10, Bratislava, v konaní o preskúmanie zákonnosti Protokolu o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní č. 9512-7000/2016-OK/8 zo 7. novembra 2016 v spojení s Dodatkom č. 1 k Protokolu o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní č. 9512-7000/2016-OK/13 zo 6. februára 2017 a Zápisnice o prerokovaní protokolu o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní č. 9512-7000/2016-OK/19 z 25. apríla 2017, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave z 5. marca 2019, č. k. 5S/126/2017-234, takto

### rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť zamietá.

Účastníkom nepriznáva právo na náhradu trov kasačného konania.

### Odôvodnenie

I.  
Konanie pred krajským súdom

1. Krajský súd v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) uznesením zo dňa 05.03.2019, č. k. 5S/126/2017-234 (ďalej len „napadnuté uznesenie“) 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. 9512-7000/2016-OK/8 zo dňa 07.11.2016 v spojení s Dodatkom č. 1 k Protokolu o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní č. 9512-7000/2016-OK/13 zo dňa 06.02.2017 (ďalej spolu len „protokol“) a Zápisnice o prerokovaní protokolu o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní č. 9512-7000/2016-OK/19 zo dňa 25.04.2017 (ďalej len „zápisnica“), ktoré vydal

žalovaný. Kontrola sa týkala postupu žalobcu pri zadávaní nadlimitnej zákazky na poskytnutie služieb po uzavretí rámcových dohôd postupom užšej súťaže na predmet zákazky „Odborné poradenské služby“. Žalobca tvrdil, že protokol a zápisnica vychádzajú z nesprávneho právneho posúdenia veci a sú nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť a nedostatok dôvodov. Žiadal zrušiť protokol i zápisnicu a vec vrátiť žalovanému na ďalšie konanie.

2. Výrok o odmietnutí správnej žaloby krajský súd odôvodnil tým, že smeruje proti opatreniam predbežnej povahy, ktoré nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach žalobcu, z protokolu žalobcovi bezprostredne nevyplývajú žiadne konkrétne práva ani povinnosti, a v zápisnici je zaznamenané prerokovanie protokolu.

## II.

Kasačná sťažnosť, stanovisko žalovaného

### A)

3. Proti napadnutému uzneseniu podal žalobca kasačnú sťažnosť a navrhol ho zrušiť a vrátiť vec krajskému súdu na ďalšie konanie. Tvrdil, že krajský súd vec nesprávne právne posúdil, pretože sťažovateľ v žalobe vysvetlil, aké priame dôsledky má protokol a zápisnica, pričom krajský súd sa náležite nevysporiadal s jeho argumentmi, teda kasačnú sťažnosť odôvodnil dôvodmi podľa § 440 ods. 1 písm. g) a f) S.s.p.

4. Sťažovateľ mal za to, že protokol je opatrením orgánu verejnej správy a preto je preskúmateľný súdom podľa S.s.p. Uviedol, že si je vedomý, že samotný protokol ho nezaväzuje k žiadnemu plneniu ani mu neukladá žiadne povinnosti, avšak je opatrením, na základe ktorého budú voči sťažovateľovi uskutočnené ďalšie úkony (sankcie), a podľa právneho poriadku niet iného prostriedku obrany v prípade, ak opatrenie akýmkoľvek spôsobom zasahuje do práv a právom chránených záujmov sťažovateľa či stavia ho do roviny právnej neistoty. V tejto súvislosti poukázal na ustálenú prax riadiaceho orgánu. Mal za to, že voči uloženej sankcii (finančnej oprave) síce možno aplikovať opravné prostriedky, ale len v časti týkajúcej sa výšky stanovenej sankcie, preto jediným možným spôsobom obrany sťažovateľa je preskúmanie protokolu a zápisnice v konaní o správnej žalobe.

5. Ďalej poukázal na novú právnu úpravu zákona č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „ZVO“) účinnú od 01.02.2017, podľa ktorej žalovaný v takýchto prípadoch už vydáva rozhodnutie, voči ktorému je možné podať odvolanie, pričom sa upravila len forma, nie obsah výsledného dokumentu. Sťažovateľ mal za to, že keby sa kasačný súd stotožnil s názorom krajského súdu o neprípustnosti súdneho prieskumu protokolu a zápisnice, odoprel by mu právo na súdnu ochranu.

6. Sťažovateľ tiež poukázal na § 3 ods. 1 písm. c) S.s.p., podľa ktorého zásah do práv alebo právom chránených záujmov nemusí priamo nastať, postačuje aj spôsobilosť opatrenia zasiahnuť do nich. V prípade pochybností by sa mal podľa neho správny súd prikloniť k názoru, že opatrenie súdneho prieskumu podlieha. Výsledkom kontroly je jednoznačný záver o zistení porušenia zákona, čo je potom základ pre rozhodovanie príslušného orgánu o uložení pokuty.

7. Ďalej sťažovateľ uviedol, že s ohľadom na uplynutie prekluzívnej lehoty už žalovaný nemôže začať samostatné konanie o uloženie pokuty v tejto veci. Zásahom do majetkových práv sťažovateľa je tak podľa neho uloženie povinnosti zaplatiť finančné prostriedky v podobe finančnej opravy, čo nie je len fakultatívna možnosť, ale povinnosť riadiaceho orgánu.

8. Keby po výzve riadiaceho orgánu sťažovateľ nevrátil poskytnutý príspevok alebo jeho časť, riadiaci orgán rozhodne o vrátení jeden a pol násobku tejto sumy (čím budú dotknuté práva sťažovateľa), pričom závery z protokolu sú základným predpokladom.

9. Sťažovateľ tvrdil, že podanie správnej žaloby je jedinou účinnou formou obrany a že má preukázateľný záujem na preskúmaní a zrušení protokolu a zápisnice, pretože na ich základe bude neodvratne priamo zasiahnuté do jeho majetkových práv.

### B)

10. Žalovaný vo svojom vyjadrení ku kasačnej sťažnosti nesúhlasil s argumentáciou sťažovateľa a poukázal na to, že kontrola postupu zadávania zákazky po uzavretí zmluvy je jedna z dohľadových kompetencií žalovaného, nejde však o rozhodovací proces vo verejnej správe a výsledné materiály nemožno považovať za rozhodnutia vydané v takomto konaní. Svoju argumentáciu podporil aj odkazmi

na vybrané súdne rozhodnutia.

11. Ďalej žalovaný nesúhlasil s názorom sťažovateľa o prípustnosti súdneho preskúmania rozhodnutia podľa § 175 ods. 4 ZVO účinného od 18.04.2016, s poukazom na to, že ani takýmto rozhodnutím sa nezasahuje do práv a povinností účastníkov správneho konania.

12. Napokon žalovaný zdôrazňoval, že rozhodnutie o vrátení dotácie nevydáva on, ale vždy riadiaci orgán, preto by mali súdnemu prieskumu podliehať úkony riadiacich orgánov, nie výstupy z kontroly žalovaného.

### III.

#### Právne závery kasačného súdu

13. 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 verejnej porade senátu jednomyselne dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná a preto ju podľa § 461 S.s.p. zamietol.

14. Sťažovateľ síce uviedol, že za dôvod kasačnej sťažnosti považuje nesprávne právne posúdenie veci krajským súdom (§ 440 ods. 1 písm. g/ S.s.p.), pričom z obsahu kasačnej sťažnosti sa dá vyrozumieť, aké právne posúdenie navrhoval (§ 440 ods. 2 S.s.p.). Kasačný súd sa však domnieva, že toto ustanovenie S.s.p. je použiteľné vtedy, keď krajský súd vo veci koná a rozhoduje meritórne. V súdnej veci však krajský súd žalobu odmietol s odôvodnením, že protokol ani zápisnica nepodliehajú súdnemu prieskumu ako rozhodnutia predbežnej povahy, ktoré nemenia právne postavenie sťažovateľa, teda nezasahujú a ani nemajú potenciál zasiahnuť do jeho práv a povinností. Hoci aj s týmto odmietnutím žaloby sa spája prvotné právne posúdenie predmetu žaloby, kasačný súd má za to, že je namieste posudzovať celú argumentáciu ako tvrdiacu a napádajúcu nezákonné odmietnutie žaloby krajským súdom.

15. Z kasačnej sťažnosti je zrejmé, čo chce sťažovateľ dosiahnuť, čo vyčíta krajskému súdu a prečo si myslí, že krajský súd nemal (nesmel) jeho žalobu odmietnuť, preto kasačný súd skúmal sťažnostné body vo vzťahu k tomuto sťažnostnému dôvodu (§ 440 ods. 1 písm. j/ S.s.p.). Obdobne aj námietky, ktoré sťažovateľ viazal k dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm. f) S.s.p., sa týkajú nezákonného odmietnutia žaloby.

16. Rovnaký právny problém sa už na Najvyššom súde Slovenskej republiky opakovane riešil, preto kasačný súd do veľkej miery iba zopakuje právne závery zo svojej už ustálenej judikatúry.

17. 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, ktoré sú predbežnej povahy, ak nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania.

18. 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.

19. Kasačný súd sa 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, napr. v rozsudku sp. zn. 5Sžf/26/2012 zo dňa 29.11.2012, v ktorom 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...".

20. 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 v minulosti konštatovaná prípustnosť súdneho preskúmania protokolu, 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.

21. Protokol nie je taký individuálny správny akt, ktorým by sa zasahovalo do práv a právom chránených záujmov fyzických alebo právnických osôb a preto nepodlieha 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.

22. Protokol o kontrole dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní žiadnu povinnosť sťažovateľovi neukladá. 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.“

23. Tento právny názor kasačný súd mutatis mutandis zopakoval aj v ďalších predchádzajúcich rozhodnutiach, napríklad pod sp. zn. 1Sžfk/34/2018; 1Sžfk/68/2017; 4Sžfk/42/2017; 4Sžfk/30/2017; 1Sžfk/9/2017; 3Sžfk/7/2017; 6Sžfk/15/2018.

24. Kasačný súd poznamenáva, že hoci následným postupom žalovaného či iných príslušných orgánov mohlo dôjsť vyvodu následkov v protokole tvrdeného porušenia zákona, ešte neznamená, že k zmenšeniu majetku sťažovateľa alebo inému zásahu do jeho práv došlo vydaním protokolu zo strany žalovaného.

25. Sťažovateľovej argumentácii neskoršou právnou úpravou, týkajúcou sa zmeny formy zachytenia zistených porušení vo forme rozhodnutia, kasačný súd nemohol priznať relevanciu už preto, že protokol aj zápisnica sú správnymi aktmi vydanými podľa právnej úpravy účinnej v čase ich vzniku.

26. Pokiaľ na inom mieste sťažovateľ argumentoval v tom smere, že po neposkytnutí súdnej ochrany v tomto štádiu bude nemožné neskoršie správne akty (výzva, rozhodnutie o povinnosti vrátiť príspevok alebo jeho časť) založené na protokole a zápisnici účinne podrobiť súdnemu prieskumu, ide podľa kasačného súdu o nesprávnu predstavu sťažovateľa o princípoch, na ktorých je vybudované správne súdnictvo. V tejto súvislosti upriamuje kasačný súd pozornosť sťažovateľa aj na ustanovenie § 27 ods. 1 S.s.p., z ktorého vyplýva odpoveď na nastolenú otázku miery záväznosti a preskúmateľnosti protokolu či zápisnice (a v nich obsiahnutých záverov ako dôvodov vyvodu zodpovednosti) pri prípadnom súdnom prieskume nadväzujúcich rozhodnutí orgánov verejnej správy.

27. Z uvedených dôvodov považoval kasačný súd právne závery krajského súdu, podľa ktorých protokol nepredstavuje zásah do práv a právom chránených záujmov sťažovateľa a preto nepodlieha 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.

28. 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.

29. 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 nie je prípustný riadny opravný prostriedok.