

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 3Sžfk/11/2019
Identifikačné číslo spisu: 1017200834
Dátum vydania rozhodnutia: 12.02.2020
Meno a priezvisko: JUDr. Ivan Rumana
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2020:1017200834.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci sťažovateľa (pôvodne žalobcu): Vysoká škola DTI, s.r.o., Dukelská štvrť 1404/613, 018 41 Dubnica nad Váhom, IČO: 36 342 645, zastúpený advokátskou kanceláriou: BIZOŇ & PARTNERS, s.r.o., Hviezdoslavovo námestie 25, 811 02 Bratislava, za ktorú koná advokát JUDr. Juraj Bizoň, LL.M., proti žalovanému: Úrad pre verejné obstarávanie, Ružová dolina 10, 821 09 Bratislava, o preskúmanie zákonnosti Protokolu o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní č. 2376-7000/2017-ODII/5 zo dňa 29.03.2017 a Zápisnice o prerokovaní protokolu o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní č. 2376-7000/2017-ODII/8 zo dňa 26.04.2017, v konaní o kasačnej sťažnosti sťažovateľa proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 5S/102/2017-73 zo dňa 05.12.2017, takto

rozhodol:

Kasačnú sťažnosť z a m i e t a.

Účastníkom konania právo na náhradu trov kasačného konania n e p r i z n á v a.

Odôvodnenie

1. Napadnutým uznesením Krajský súd v Bratislave podľa § 98 ods. 1 písm. g/ zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok („SSP“) odmietol žalobu žalobcu, ktorou sa domáhal preskúmania zákonnosti Protokolu o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní č. 2376-7000/2017-ODII/5 zo dňa 29.03.2017 („Protokol“) a Zápisnice o prerokovaní protokolu o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní č. 2376-7000/2017-ODII/8 zo dňa 26.04.2017 („Zápisnica“).

2. Z Protokolu o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní č. 2376-7000/2017-ODII/5 zo dňa 29.03.2017 bolo zistené, že žalobca postupoval v rozpore s § 9 ods. 4 zákona č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov („ZVO“), v rozpore s § 28 ods. 1 písm. g) ZVO a v rozpore s § 5 ods. 1 v nadväznosti na § 9 ods. 4 ZVO.

3. Z prerokovania Protokolu bola spísaná Zápisnica zo dňa 26.04.2017. Vyjadrenie kontrolovaného subjektu bolo úradu doručené dňa 19.04.2017, a teda po uplynutí lehoty stanovenej úradom na vyjadrenie ku kontrolným zisteniam, t.j. do 18.04.2017, úrad teda na toto vyjadrenie neprihliadol a

Protokol zostal nezmenený.

4. Krajský súd z administratívneho spisu zistil, že žalovaný v danej veci vykonal v rámci dohľadu nad procesom verejného obstarávania u žalobcu kontrolu postupu zadávania zákazky „Dodávka komplexného riešenia Informačnými technológiami k Virtuálnej vysokej škole a modernému manažmentu na Dubnickom inštitúte“ po uzavretí zmluvy v súlade s § 146 ZVO. Žalovaný kontrolou zistil porušenia zákona a o výsledku kontroly spracoval Protokol, ku ktorému umožnil žalobcovi sa písomne vyjadriť a ktorý so zástupcami žalobcu prerokoval. Zo žaloby nevyplývalo, na akých konkrétnych subjektívnych právach bol žalobca opatreniami, resp. postupom žalovaného ukrátený. V Protokole nebola žalobcovi uložená žiadna povinnosť, jeho obsahom sú len kontrolné zistenia, ktoré viedli žalovaného k záveru o porušení zákona v postupe verejného obstarávateľa a oprávnenie žalobcu vyjadriť sa ku kontrolným zisteniam, pričom pre žalobcu z neho bezprostredne nevyplývajú žiadne konkrétne práva a povinnosti.

5. Krajský súd uviedol, že Protokol ani Zápisnica o jeho prerokovaní 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 opatrenia predbežnej povahy, ktoré samy o sebe nemôžu mať za následok ujmu na subjektívnych právach žalobcu, pretože slúžia len ako prípadný podklad pre ďalší postup žalovaného, ktorý na základe zistených porušení zákona mohol voči žalobcovi začať správne konanie o uloženie pokuty podľa § 149 ZVO. Uloženie pokuty by nepochybne bolo zásahom do právneho postavenia žalobcu, do jeho práv a právom chránených záujmov či povinností. K takémuto zásahu však nemôže dôjsť už vydaním samotného Protokolu o výsledkoch kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní ani Zápisnicou o jeho prerokovaní, ktoré nemajú povahu rozhodnutí alebo opatrení týkajúcich sa práv, právom chránených záujmov alebo povinností žalobcu, ktoré by nepriaznivo zasahovali do jeho právnej sféry. Preto sú zo súdneho preskúmania v správnom súdnictve vylúčené. Ak by došlo na základe Protokolu k vydaniu rozhodnutia žalovaného o uložení pokuty pre zistené porušenie zákona o verejnom obstarávaní, prípadne k rozhodnutiu orgánov správy finančnej kontroly o povinnosti vrátiť finančné prostriedky poskytnuté na účely financovania zákazky, takéto rozhodnutia sa môžu nepriaznivo prejaviť v právnej sfére žalobcu a možno ich na základe žaloby podrobiť súdnemu preskúmaniu v správnom súdnictve.

6. Krajský súd konštatoval, že keďže Protokol ani Zápisnica sa priamo nedotýkajú práv a právom chránených záujmov žalobcu, nemôžu mať za následok ujmu na jeho subjektívnych právach, a preto nepodliehajú súdnemu prieskumu v správnom súdnictve. Vzhľadom na to sa námietkami žalobcu o nezákonnosti kontrolných zistení uvedených v Protokole nezaoberal. Žiadnemu z účastníkov konania nepriznal právo na náhradu trov konania.

7. Proti tomuto uzneseniu podal sťažovateľ v zastúpení advokátom včas kasačnú sťažnosť. Navrhol, aby kasačný súd napadnuté uznesenie krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

8. Sťažovateľ sa nestotožnil so záverom krajského súdu, že Protokol a Zápisnica nemôžu mať vplyv na jeho subjektívne práva, aj napriek tomu, že sa jedná o opatrenia orgánu verejnej správy predbežnej povahy. Mal za to, že kontrola bola vykonaná predčasne, a preto je treba Protokol a Zápisnicu považovať za nezákonné. Podľa sťažovateľa budú Protokol a Zápisnica slúžiť ako podklad pre rozhodnutie, v zmysle ktorého bude povinný vrátiť požadovanú časť nenávratného finančného príspevku, a to aj so sankciou. Poukázal na § 27a zákona č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva, z čoho mal za to, že vykonaná kontrola nevyhnutne predchádza samotnému vymáhaniu požadovanej sumy. Uviedol, že v rámci preskúmania rozhodnutí o vrátení časti nenávratného finančného príspevku nebude za žiadnych okolností možné preskúmať aj kontrolné zistenia vo výsledných materiáloch kontroly tak, ako to uviedol krajský súd, nakoľko výsledné materiály síce budú podkladom pre tieto rozhodnutia, avšak aj naďalej sa bude jednať o samostatne stojace opatrenia orgánu verejnej správy.

9. Sťažovateľ ďalej namietal, že krajský súd mu nesprávnym procesným postupom znemožnil

uskutočňovať jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu jeho práva na spravodlivý proces. K porušeniu tohto práva došlo aj na základe nedostatočného odôvodnenia napadnutého uznesenia vo vzťahu k otázkam uvedeným v správnej žalobe.

10. Žalovaný sa ku kasačnej sťažnosti vyjadril dňa 29.06.2018 a navrhol kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú zamietnuť a sťažovateľovi nepriznať náhradu trov konania.

11. Žalovaný sa pridržiaval svojich doterajších vyjadrení a zároveň dodal, že odložením vykonateľnosti bolo zaistené, že Výskumná agentúra nebude od sťažovateľa vymáhať vrátenie finančných prostriedkov až do rozhodnutia vo veci samej. Žalovaný nebol adresátom predmetného uznesenia o vykonateľnosti, a teda mu nevyplyvala ani povinnosť niečo vykonať, niečoho sa zdržať alebo niečo strpieť. Ďalej žalovaný tvrdil, že absentuje pasívna legitímácia na podanie predmetnej žaloby, pretože ak by aj došlo k zásahu do subjektívnych práv sťažovateľa, bolo by to zo strany riadiaceho orgánu a nie žalovaného. Ďalej trval na tom, že žaloba proti výsledným materiálom kontroly nie je prípustná, pretože nejde o individuálny správny akt vo vzťahu k subjektom práva, ktorým sa ukladajú práva, povinnosti, prípadne sa zasahuje do slobôd alebo záujmov týchto subjektov.

12. Žalovaný poukázal na judikatúru podporujúcu jeho tvrdenia - rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 4Sžfk/30/2017 zo dňa 10.04.2018, uznesenie krajského súdu č. k. 5S/204/2013-127 zo dňa 17.03.2015, rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 10Sžo/90/2016 zo dňa 25.10.2017, uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 6Sžfk/6/2016 zo dňa 21.02.2018 a uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 6Sžfk/15/2018 zo dňa 25.04.2018.

13. Žalovaný zdôraznil, že uloženie sankcie v podobe finančnej korekcie je výsledkom postupu iného oprávneného orgánu verejnej moci, ako je žalovaný. Postavenie žalovaného upravuje ZVO, ktorý upravuje všetky jeho kompetencie, avšak medzi jeho kompetencie nepatrí rozhodovanie o poskytnutí nenávratného finančného príspevku („NFP“), resp. o jeho vrátení. Žalovaný uviedol, že zo všeobecne záväzných právnych predpisov mu nevplyva žiadna možnosť, ako by mohol zasiahnuť do sťažovateľovho práva na poskytnutie NFP, a teda svojím konaním nemohol sťažovateľove práva ukrátiť.

14. Žalovaný podotkol, že kontrolné zistenia by mohli byť predmetom preskúmania súdom vtedy, ak by na ich podklade žalovaný uložil sťažovateľovi pokutu za porušenie ZVO. K predmetnému postupu však z dôvodu uplynutia trojročnej objektívnej lehoty pre začatie správneho konania nedošlo.

15. Najvyšší súd Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 SSP) preskúmal napadnuté uznesenie, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo v medziach dôvodov podanej kasačnej sťažnosti v zmysle § 440 SSP, kasačnú sťažnosť prejednal bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP) a podľa § 461 SSP kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú zamietol.

16. Predmetom kasačného konania bolo preskúmanie uznesenia krajského súdu, ako aj konania, ktoré mu predchádzalo, pričom v rámci kasačného konania Najvyšší súd Slovenskej republiky skúmal možnosť súdneho prieskumu Protokolu o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní č. 2376-7000/2017-ODII/5 zo dňa 29.03.2017 a Zápisnice o prerokovaní protokolu o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní č. 2376-7000/2017-ODII/8 zo dňa 26.04.2017, ktoré krajský súd zhodne so žalovaným považovali za nepodliehajúce súdnemu prieskumu zákonnosti. Túto právnu otázku presvedčivo vyriešil krajský súd, pričom najvyšší súd sa s dôvodmi jeho uznesenia plne stotožňuje.

17. Správne súdnictvo je založené na princípe generálnej klauzuly, čo v zásade znamená, že súdnemu prieskumu zákonnosti podliehajú v zásade všetky rozhodnutia vydané správnymi orgánmi s výnimkou tých, ktoré zákon výslovne z prieskumu vylučuje. Rozsah právomocí pri preskúmaní správnych rozhodnutí je teda obmedzený negatívnou enumeráciou rozhodnutí, ktoré správne súdy nepreskúmajú. Rozhodnutia, ktoré správne súdy nepreskúmajú, sú vymedzené v § 7 SSP, ktoré obsahuje taxatívny výpočet konkrétnych druhov rozhodnutí, ktoré sú vylúčené zo súdneho prieskumu.

18. Rozhodujúcim kritériom pre posúdenie prípustnosti súdneho preskúmania rozhodnutí orgánov verejnej správy je vždy ich spôsobilosť zasiahnuť do práv, slobôd alebo záujmov subjektov, ktorým sú určené. Súdne preskúmanie preto podliehajú aj také správne akty 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 alebo právnických osôb alebo sa ich priamo dotýkajú.

19. Preskúmaním veci kasačný súd zistil, že v napadnutom protokole nebola sťažovateľovi uložená žiadna povinnosť, ktorá by zasiahla do jeho právnej sféry a ktorej uloženie by odôvodňovalo prípustnosť súdneho preskúmania protokolu a zápisnice. Kasačný súd poukazuje aj na rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 6Sžfk/15/2018 zo dňa 25.04.2018 alebo 4Sžfk/56/2015 zo dňa 08.07.2016, z ktorých vyplýva, že Protokol o výsledku dodržania zákona o ZVO, ako aj Zápisnica o jeho prerokovaní v prípade, ak kontrolovanému subjektu neukladajú práva a povinnosti, sú iba podkladovým materiálom pre prípadné obstarávanie (§ 149 zákona č. 26/2005 Z. z.). Tieto správne akty nie sú spôsobilé zasiahnuť do práv a povinností kontrolovaného subjektu, pretože majú iba predbežnú povahu, a preto nepodliehajú súdne preskúmaniu. Až v prípade, ak správny orgán zvolí na základe zistení z kontroly zákonom predpísaný postup (podľa § 27a zákona č. 528/2008 Z. z.) a vyvodí z kontrolných zistení pre žalobcu sankčný postih, bude rozhodnutie o uložení pokuty, ako aj postup správneho orgánu tomuto rozhodnutiu predchádzajúci, preskúmateľný súdom, pretože až týmto rozhodnutím dôjde k zásahu do práv a povinností žalobcu.

20. Po preskúmaní podanej kasačnej sťažnosti kasačný súd konštatuje, že s právnymi námietkami sťažovateľa sa krajský súd v rozhodnutí riadne vysporiadal a neopomenul žiadnu spornú otázku, riešenie ktorej by zostalo na kasačnom súde, v dôsledku čoho krajský súd správne právne posúdil predmetnú vec a neporušil práva sťažovateľa na spravodlivý proces. Ďalšie námietky uvedené v kasačnej sťažnosti vyhodnotil najvyšší súd ako bezpredmetné a nespôsobilé spochybniť vecnú správnosť rozhodnutia.

21. O trovách kasačného konania rozhodol podľa § 467 ods. 1 SSP v spojení s ustanoveniami § 167 ods. 1 a § 175 ods. 1 SSP tak, že sťažovateľovi nepriznal náhradu trov kasačného konania z dôvodu neúspechu v kasačnom konaní a žalovanému nárok na náhradu trov konania zo zákona nevyplýva.

22. Toto rozhodnutie prijal Najvyšší súd SR v senáte pomerom hlasov 3:0.

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu opravný prostriedok nie je prípustný