

Súd: Najvyšší súd SR  
Spisová značka: 1Sžfk/94/2017  
Identifikačné číslo spisu: 1015201375  
Dátum vydania rozhodnutia: 25.10.2018  
Meno a priezvisko: JUDr. Igor Belko  
Funkcia: sudca  
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2018:1015201375.1

## UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu (v konaní sťažovateľa): Univerzita Konštantína Filozofa v Nitre, so sídlom Trieda Andreja Hlinku 1, Nitra, IČO: 00 157 716 zastúpeného: Mgr. Michal Zeman, advokát, Advokátska kancelária Zárecký Zeman, Medená 18, Bratislava, proti žalovanému: Úrad pre verejné obstarávanie, Ružová dolina 606/10, Bratislava, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave zo dňa 22. júna 2017, č. k. 6S/201/2015-97, v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia 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 č. k. 6S/201/2015-97 zo dňa 22.06.2017 Krajský súd v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) podľa § 7 písm. b), e) v spojení s § 97 a § 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 sťažovateľ domáhal preskúmania zákonnosti Zápisnice o prerokovaní protokolu o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní č. 670-7000/2015-OK/5 zo dňa 17.06.2015 (ďalej len „zápisnica“). Žalovaný u sťažovateľa ako verejného obstarávateľa vykonal kontrolu dodržiavania zákona č. 25/2006 Z.z. o verejnom obstarávaní (ďalej len „ZVO“ alebo „zákon“), o výsledku ktorej vyhotovil protokol č. 670-7000/2015-OK5 zo dňa 05.05.2015 (ďalej len „protokol“). O prerokovaní protokolu vydal žalovaný zápisnicu, záverom ktorej kontrolná skupina neakceptovala skutočnosť namietané žalobcom vo vyjadrení k protokolu a pri jeho prerokovaní a protokol zostal nezmenený. Žalovaný v protokole konštatoval porušenie zákona, ktoré mohlo mať vplyv na výsledok verejného obstarávania.

2. Žalobca namietal, že zápisnicou a postupom, ktorý jej predchádzal, bol ukrátený na svojich právach.

Mal za to, že postupom žalovaného došlo k porušeniu zásady legitímnych očakávaní. Závery žalovaného vyjadrené v protokole a zápisnici považoval za nepreskúmateľné. Okrem iného dôvodil, že žalovaný nemohol konštatovať porušenie zákona, ak existuje možnosť dvojakeho výkladu § 28 ods. 1 písm. a/ zákona. Žiadal zápisnicu zrušiť a vec vrátiť žalovanému na ďalšie konanie.

3. Výrok o odmietnutí žaloby krajský súd odôvodnil tým, že administratívnu kontrolu dodržiavania zákona nemožno považovať za rozhodovací proces vo verejnej správe a výsledné materiály z vykonanej kontroly za rozhodnutia vydané v takomto konaní, keďže kontrolou sa zisťuje len súlad postupu kontrolovaného s ustanoveniami ZVO. Materiály z kontroly a postup pri ich vypracovaní nepodliehajú súdnemu prieskumu v správnom súdnictve, pretože nie sú rozhodnutím v zmysle S.s.p. Zápisnica nepredstavuje zásah do práv a právom chránených záujmov žalobcu, je to podľa krajského súdu len akýsi výstup kontroly, ktorý sa nemohol nijako dotknúť právneho postavenia žalobcu a spôsobiť mu ujmu na právach. V zápisnici absentuje právne vynútiteľný výrok o uložení povinnosti, je v nej len zachytený priebeh prerokovania protokolu.

## II.

Kasačná sťažnosť, stanoviská

4. Proti uzneseniu krajského súdu podal žalobca prostredníctvom právneho zástupcu v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť a navrhol napadnuté uznesenie zrušiť a vrátiť vec krajskému súdu na ďalšie konanie. Nesúhlasil s odmietnutím žaloby krajským súdom, pričom argumentoval proti jeho právnomu posúdeniu právnej kvality zápisnice, v ktorej žalovaný vyslovil porušenie zákona na strane sťažovateľa, čím bol bezprostredne dotknutý na svojich právach a právom chránených záujmoch, pretože to má za následok pozastavenie, zamietnutie alebo úpravu výšky platby. Zápisnica je jediným podkladom pre rozhodnutie riadiaceho orgánu. Aj samotná konštatácia protiprávneho konania podľa názoru sťažovateľa zasahuje do jeho právom chránených záujmov. Ďalej poukázal na nemožnosť mimosúdnej zmeny rozhodnutia žalovaného o výsledku kontroly vyslovil presvedčenie, že zápisnica nemohla byť vylúčená zo súdneho prieskumu.

5. Ďalej tvrdil, že mu krajský súd odňal možnosť konať pred súdom, keď ho výzvou z 08.08.2017 vyzval, aby sa v lehote 15 dní vyjadril k vyjadreniu žalovaného zo 07.10.2015. Táto výzva mu bola doručená spolu s uznesením a bola vyhotovená mesiac a pol po vydaní uznesenia. Nebolo mu tak umožnené vyjadriť sa k obsiahlej argumentácii žalovaného k otázke, pre ktorú krajský súd žalobu odmietol.

6. Napokon uviedol, že po podaní žaloby mu bola doručená výzva na zaplatenie korekcií zo strany riadiaceho orgánu (Agentúra Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu pre štrukturálne fondy EÚ, potom s názvom Výskumná agentúra) a sťažovateľ bol nútený „dobrovoľne“ uhradiť uplatnené korekcie, pretože v opačnom prípade by bol spustený postup podľa § 27a ods. 5 Zákona o eurofondoch a musel by na základe rozhodnutia zaplatiť korekcie zvýšené o 50 %. Preto považoval zrušenie zápisnice za nevyhnutné, aby mohol žiadať vrátenie zaplatených korekcií.

7. Žalovaný v písomnom vyjadrení k obsahu kasačnej sťažnosti navrhol túto zamietnuť. Uviedol, že sa stotožňuje s uznesením krajského súdu a uviedol, že ani jeden dôvod kasačnej sťažnosti nie je podložený. Podľa žalovaného sa v zápisnici nenachádzajú kontrolné zistenia, ktoré sú obsiahnuté v protokole. Mal za to, že zápisnica nie je individuálnym správnym aktom, ktorý by zakladal, menil, rušil alebo iným spôsobom zasahoval do subjektívnych práv žalobcu, preto je zápisnica aj ostatné materiály z kontroly vylúčená zo súdneho prieskumu podľa S.s.p. Poukázal v tomto na ustálenú rozhodovaciu prax Krajského súdu v Bratislave a citoval niektoré jeho rozhodnutia. Ďalej poukázal na analógiu s vylúčením súdneho prieskumu protokolu z daňovej kontroly. Uviedol, že riadiaci orgán bol oprávnený, ale nie povinný vyzvať sťažovateľa na vrátenie dotácie alebo jej časti. Orgánom, ktorý o tejto povinnosti rozhoduje, nie je žalovaný, ale riadiaci orgán; ani prípadné zrušenie protokolu by nezakladalo automatický nárok na vrátenie finančných prostriedkov. Napokon uviedol, že sa nevie vyjadriť k namietanému odňatiu možnosti konať pred súdom, ale poukázal na koncentráciu konania pred správnym

súdom, podľa ktorej žalobca musí všetky podstatné skutočnosti uviesť v lehote na podanie žaloby.

8. Sťažovateľ reagoval na toto vyjadrenie svojím písomným stanoviskom, v ktorom uviedol, že touto správnu žalobou v podstate napadol výsledok kontroly žalovaného. Tým, že žalovaný vypracoval zápisnicu a nie dodatok k protokolu, došlo podľa sťažovateľa k „perfekcii“ zásahu do práv sťažovateľa. Uviedol, že ku korekciám reálne došlo a je neprípustné, aby jeden štátny orgán konštatoval porušenie (proti čomu by neexistoval prostriedok nápravy) a aby druhý štátny orgán mohol udeliť sankciu len s poukazom na toto konštatovanie.

### III.

#### Právne závery kasačného súdu

9. 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. 2 písm. a/ 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.

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

11. Žaloba v predmetnej veci bola krajskému súdu podaná počas platnosti a účinnosti zákona č. 99/1963 Zb. Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „O.s.p.“), ktorý v piatej časti upravoval problematiku súdneho preskúmania rozhodnutia orgánov verejnej správy. Tento zákon bol v časti týkajúcej sa správneho súdnictva s účinnosťou od 01.07.2016 nahradený Správnym súdnym poriadkom, ktorý sa vzťahuje dňom nadobudnutia jeho účinnosti aj na konania začaté podľa piatej časti O.s.p. Krajský súd postupoval pri odmietnutí žaloby podľa ustanovení S.s.p. bez poukázania na jeho prechodné ustanovenia, k vyhláseniu uznesenia krajského súdu v predmetnej veci došlo dňa 22.06.2017.

Podľa § 491 ods. 1 S.s.p. ak nie je ďalej ustanovené inak, platí tento zákon aj na konania začaté podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku predo dňom nadobudnutia jeho účinnosti. Podľa ods. 2 právne účinky úkonov, ktoré v konaní nastali predo dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona, zostávajú zachované. Ak sa tento zákon použije na konania začaté predo dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona, nemožno uplatňovať ustanovenia tohto zákona, ak by boli v neprospech žalobcu, ak je ním fyzická osoba alebo právnická osoba. Podľa ods. 3 na lehoty, ktoré dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona neuplynuli, sa použijú ustanovenia tohto zákona; ak však zákon doteraz ustanovoval lehotu dlhšiu, uplynie lehota až v tomto neskoršom čase.

12. Aj po nadobudnutí účinnosti Správneho súdneho poriadku naďalej platí, že v systéme správneho súdnictva vychádza právna úprava prístupu k súdnemu preskúmaniu právoplatného rozhodnutia orgánu verejnej správy na základe žaloby 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).

13. Je treba zdôrazniť, že O.s.p. upravuje právomoc správneho súdu vymedzením rozhodnutí správnych orgánov vylúčených zo súdneho preskúmania podobne ako S.s.p., aj keď právna úprava správnych aktov, ktorých súdny prieskum sa nepripúšťa, je v S.s.p. stanovená podrobnejšie. Oba procesné predpisy však nepripúšťajú súdne preskúmanie rozhodnutí alebo opatrení orgánov verejnej správy predbežnej povahy, ak nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania.

14. 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, ako to správne tvrdí sťažovateľ. 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 alebo právnických osôb alebo sa ich priamo dotýkajú. V tomto zmysle sťažovateľ dôvodne poukazuje na judikatúru definujúcu preskúmovaciu právomoc správneho súdu.

15. Kasačný súd sa však stotožňuje s názorom žalovaného, že napadnutá zápisnica o prerokovaní protokolu (ba ani samotný protokol) uvedené požiadavky pre prípustnosť súdneho preskúmania v správnom súdnictve nespĺňajú. Tento záver podporuje aj žalovaným citovaná argumentácia Najvyššieho súdu v rozsudku sp. zn. 5Sžf/26/2012 zo dňa 29.11.2012, na ktorý sa sťažovateľ v žalobe odvoláva, v ktorom Najvyšší súd uviedol, 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 § 248 OSP...“.

16. 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 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. Keďže žalovaný postupoval pri kontrole postupu zadávania zákazky u žalobcu podľa ustanovení § 146a až § 146d ZVO, ktoré nadobudli účinnosť odo dňa 01.01.2010, nebola žalobcovi v napadnutom protokole uložená žiadna povinnosť, ktorá by zasiahla do jeho právnej sféry a ktorej uloženie by odôvodňovalo prípustnosť súdneho preskúmania protokolu či zápisnice.

17. Zápisnica nie je takým individuálnym správnym aktom, 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 v súvislosti s riešením zistenej nezrovnalosti pri použití pomoci z fondov Európskej únie uplatnil svoje dohľadové i rozhodovacie právomoci, ktoré mu z uvedeného zákona vyplývajú (§ 27a ods. 1, 2, 3, 4, 5). Protokol o kontrole dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní ani zápisnica o jeho prerokovaní však žiadnu povinnosť žalobcovi 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.“

18. Z uvedených dôvodov považoval kasačný súd právne závery krajského súdu, podľa ktorých napadnutý správny akt nepredstavuje zásah do práv a právom chránených záujmov sťažovateľa a preto nepodlieha súdnemu prieskumu, za vecne správne. 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 bola neprípustná tak podľa § 248 písm. a/ O.s.p., ako aj podľa § 7 ods. 1 písm. e/ S.s.p., postupoval krajský súd v súlade so zákonom platným a účinným v čase vydania napadnutého uznesenia, keď podľa § 98 ods. 1 písm. g/ S.s.p. odmietol žalobu. Kasačný súd len poznamenáva, že aj podľa zákona účinného v čase podania žaloby by krajský súd konanie podľa § 250d ods. 3 O.s.p. musel zastaviť.

19. Kasačný súd sa nestotožnil s argumentáciou sťažovateľa, podľa ktorej už samotná konštatácia protiprávneho konania zasahuje do jeho právom chránených záujmov. Nie je totiž zrejmé, ako by do nich mala zasahovať. Zápisnica nie je zverejňovaným dokumentom, ktorý by azda narušoval dobré meno sťažovateľa. Berúc do úvahy sťažovateľom uvádzané následky žalobou napadnutých správnych aktov v podobe následných korekcií formou žiadosti o vrátenie finančných prostriedkov alebo následne formou vykonateľného rozhodnutia, je kasačný súd toho názoru, že žalovaným spísaná zápisnica a dokonca ani spomenutá žiadosť riadiaceho orgánu (na základe ktorej sťažovateľ podľa vlastných tvrdení finančné prostriedky vrátil) nie je ešte zásahom do jeho práv alebo právom chránených záujmov. Naproti tomu rozhodnutie, ktoré by autoritatívne konštatovalo povinnosť vrátiť časť dotácie, by bolo možné podrobiť súdnemu preskúmaniu a pri tomto prieskume by bolo nutné prihliadať aj na priebeh konania a podklady rozhodnutia. V tomto zmysle nie je prieskum priebehu kontroly a z nich plynúcich dokumentov (vrátane zápisnice) absolútne vylúčený z právomoci správneho súdu, ale je možné k nemu prikročiť až v súvislosti s konkrétnym rozhodnutím týkajúcim sa práv, povinností a právom chránených záujmov subjektu, v tomto prípade sťažovateľa.

20. Sťažovateľ v kasačnej sťažnosti ďalej namietol odňatie možnosti konať pred súdom, čo podľa kasačného súdu možno subsumovať pod ustanovenie § 440 ods. 1 písm. f) S.s.p. Kasačný súd zastáva názor, že krajský súd nepostupoval správne, keď bezodkladne po doručení vyjadrenia žalovaného nedoručil toto podanie žalobcovi, podľa vtedy účinných ustanovení § 114 ods. 2 v spojení s § 246c ods. 3 O.s.p. Zároveň mohol spôsobiť u sťažovateľa neistotu a pochybnosť, keď mu nezmyselne zaslal toto stanovisko aj s určením lehoty na vyjadrenie sa k nemu spolu s uznesením o odmietnutí žaloby. Na druhej strane, v zmysle ustanovenia § 160 ods. 1 S.s.p. má správny súd zaslať vyjadrenie žalovaného žalobcovi s možnosťou vyjadriť sa vtedy, ak neurobí iné vhodné opatrenia alebo nerozhodne vo veci bez nariadenia pojednávania. Krajský súd rozhodol až za účinnosti S.s.p. tak, že žalobu odmietol. Ak krajský súd dospel k jednoznačnému názoru, že o žalobe nebude možné konať, lebo je neprípustná pre prieskum nespôsobilý predmet, bolo by nevhodné ďalej zasielať účastníkom vyjadrenia a zbytočne predlžovať konanie, ktoré by beztak skončilo odmietnutím žaloby. Pokiaľ nie je možné pristúpiť k meritórному prieskumu a (ne)splnenie procesných otázok je spoľahlivo zistené, nejde ani o relevantné narušenie rovnosti účastníkov konania, ako naznačil sťažovateľ. Napriek vyššie naznačenej nevhodnosti postupu krajského súdu preto nemožno v tomto prípade konštatovať porušenie práva na spravodlivý proces.

21. 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.

22. 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.