

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 6Sžfk/1/2018
Identifikačné číslo spisu: 1015202126
Dátum vydania rozhodnutia: 09.05.2019
Meno a priezvisko: JUDr. Jozef Milučký
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2019:1015202126.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu (sťažovateľa): ESPRIT spol. s r. o., so sídlom Pletiariska 2, 969 01 Banská Štiavnica, IČO: 31 563 538, zastúpená: VÁLKY PARTNERS, s. r. o., so sídlom Muškátová 36, 821 01 Bratislava, proti žalovanému: Úrad pre verejné obstarávanie, so sídlom Ružová dolina 10, 821 09 Bratislava, v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutí žalovaného - protokolu o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní č. 397-7000/2015-OK/4 zo dňa 30. júla 2015 a zápisnice o prerokovaní protokolu o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní č. 397-7000/2015-OK/9 zo dňa 27. októbra 2015, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S/306/2015-232 zo dňa 12. januára 2017, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť z a m i e t a .

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

Odôvodnenie

1. Uznesením č. k. 1S/306/2015-232 zo dňa 12. januára 2017 Krajský súd v Bratislave podľa § 7 písm. e) v spojení s § 98 ods. 1 písm. g) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) odmietol ako neprípustnú žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti protokolu Úradu pre verejné obstarávanie o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní č. 397-7000/2015-OK/4 zo dňa 30. júla 2015 a zápisnice o prerokovaní protokolu o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní č. 397-7000/2015-OK/9 zo dňa 27. októbra 2015 (ďalej len „protokol a zápisnica“). Kontrola sa týkala postupu žalobcu pri zadávaní nadlimitnej zákazky na poskytnutie služieb po uzavretí zmluvy na predmet „Externé spracovanie digitálnych priestorových údajov v rámci projektu aplikovaný výskum metód na určovanie klimatických a hydrologických návrhových veličín“, obstarávanej postupom užšej súťaže, vyhlásenej v Úradnom vestníku EÚ č. S 54/2011 zo dňa 18. marca 2011 pod zn. 088770 a vo Vestníku verejného obstarávania č. 52/2011 zo dňa 16. marca 2011 pod značkou 01751-MUS.

2. Podľa názoru krajského súdu administratívnu kontrolu postupu zadávania zákazky na poskytnutie služby po uzavretí zmluvy na predmet zákazky nemožno považovať za rozhodovací proces vo verejnej

správe a výsledné materiály z vykonanej kontroly (protokol, zápisnica) za rozhodnutia vydané v takomto konaní, keďže kontrolou sa len zisťuje súlad postupu kontrolovaného (žalobcu) s ustanoveniami zákona č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „ZVO“).

3. Krajský súd mal za to, že výsledné materiály z vykonanej kontroly (protokol, zápisnica) a postup pri ich vypracovaní nepodliehajú súdnemu prieskumu v rámci úpravy správneho súdnictva, keďže nie sú rozhodnutiami správneho orgánu v zmysle SSP. Kontrola postupu zadávania zákazky predstavuje len jednu z dohľadových kompetencií žalovaného.

4. Krajský súd zároveň poukázal na právny názor vyslovený v rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5Sžf/26/2012 zo dňa 29. novembra 2012 a sp. zn. 4Sžf/56/2015 zo dňa 08. júna 2016, podľa ktorého zápisnica o prerokovaní protokolu o výsledku kontroly ako aj protokol o výsledku kontroly nepodliehajú prieskumu v správnom súdnictve, pretože nepredstavujú zásah do práv a právom chránených záujmov kontrolovaného subjektu. Tieto je možné považovať podľa názoru súdu len za akýsi výstup kontroly, ktorý sa nemohol nijako dotknúť právneho postavenia žalobcu a spôsobiť mu ujmu na jeho právach. Preto súdnemu prieskumu v správnom súdnictve nepodlieha. S uvedeným názorom sa správny súd stotožnil.

5. Konštatoval, že uvedený záver by v zmysle ustanovení Občianskeho súdneho poriadku - OSP (platného a účinného do 30. júna 2016) viedol k zastaveniu konania v zmysle § 250d ods. 3. Podľa SSP (platného a účinného od 01. júla 2016), ktorý sa vzťahuje aj na konanie začaté podľa piatej časti OSP, je neprípustnosť súdneho preskúmania žalobou napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia správneho orgánu dôvodom pre odmietnutie žaloby. Aplikácia SSP v predmetnej veci preto nemohla byť v neprospech žalobcu, nakoľko podľa predchádzajúcej právnej úpravy by napadnuté opatrenia žalovaného (protokol, zápisnica) rovnako nemohli byť podrobené súdnemu prieskumu.

6. S ohľadom na uvedený záver sa krajský súd nezaoberal námietkami žalobcu o nezákonnosti kontrolných zistení uvedených v protokole, resp. v zápisnici, pretože tieto bude možné preskúmať až v prípadných neskorších štádiách procesu vyvodzovania dôsledkov zo zistených porušení zákona (ZVO) v postupe verejného obstarávateľa (žalobcu), ak boli, resp. budú na základe týchto dokumentov vydané rozhodnutia s priamym dopadom na jeho právne postavenie.

7. Na základe vyššie uvedených skutočností krajský súd konštatoval, že neboli naplnené všetky podmienky na preskúmanie napadnutých rozhodnutí v rámci správneho súdnictva.

8. O náhrade trov konania rozhodol krajský súd podľa § 170 písm. a) SSP tak, že žiaden z účastníkov konania nemá právo na náhradu trov konania.

II.

9. Proti uzneseniu krajského súdu podal žalobca v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť a navrhol napadnuté uznesenie krajského súdu zrušiť a vrátiť vec krajskému súdu na ďalšie konanie alebo zrušiť napadnutý protokol a zápisnicu a vec vrátiť žalovanému na ďalšie konanie. Namietal, že krajský súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci, nesprávnym procesným postupom znemožnil žalobcovi, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva, že sa krajský súd odklonil od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu, a že podanie žalobcu bolo nezákonne odmietnuté.

10. Žalobca namietal, že rozhodnutie krajského súdu je svojvoľné, neudržateľné, zmätočné a nepreskúmateľné vzhľadom na to, že nie je zrejmé, aký je vlastne záver krajského súdu a podľa ktorého ustanovenia SSP krajský súd žalobu odmietol.

11. Žalobca ďalej namietal, že v zmysle ustálenej rozhodovacej praxe súdov (napr. rozsudok najvyššieho súdu sp. zn. 5Sžf/26/2012, 5Sžf/31/2011) predstavuje protokol a zápisnica hmotnoprávny substrát

spôsobilý zasiahnuť do práv a právom chránených záujmov žalobcu.

12. Žalovaný vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti navrhol kasačnému súdu túto zamietnuť. Uviedol, že sa nestotožnil s právnym názorom žalobcu a stotožnil sa s napadnutým uznesením krajského súdu a má za to, že krajský súd vec správne právne posúdil, čo je pochopiteľné vzhľadom na povahu výsledných materiálov z kontroly, ktoré zásadne nepredstavujú individuálny správny akt, t. j. nie sú rozhodnutiami, ktoré by zakladali, menili prípadne rušili práva a právom chránené oprávnenia žalobcu.

III.

13. Žaloba v predmetnej veci bola krajskému súdu podaná počas platnosti a účinnosti Občianskeho súdneho poriadku, 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. júla 2016 nahradený SSP, ktorý sa vzťahuje dňom nadobudnutia jeho účinnosti aj na konania začaté podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku.

14. Podľa § 491 ods. 1 SSP 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 ods. 2 právne účinky úkonov, ktoré v konaní nastali pred dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona, zostávajú zachované. Ak sa tento zákon použije na konania začaté pred 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.

15. Senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 SSP) postupom podľa § 491 a § 492 SSP preskúmal uznesenie krajského súdu v medziach sťažnostných bodov /§ 438 ods. 2, § 445 ods. 1 písm. c), ods. 2 SSP/, pričom po zistení, že kasačná sťažnosť bola podaná oprávnenou osobou v zákonnej lehote (§ 442 ods. 1, § 443 ods. 1 SSP) a že ide o uznesenie, proti ktorému je kasačná sťažnosť prípustná (§ 439 ods. 2 SSP), vo veci v zmysle § 455 SSP 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 SSP zamietol.

16. 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 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.

17. 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 základy 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 (§ 248 OSP, § 7 SSP). Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd (čl. 46 ods. 2 veta druhá Ústavy Slovenskej republiky).

18. Je treba zdôrazniť, že Občiansky súdny poriadok upravoval právomoc správneho súdu vymedzením

rozhodnutí správných orgánov vylúčených zo súdneho preskúmania podobne ako SSP, aj keď právna úprava správnych aktov, ktorých súdny prieskum sa neprípúšťa, je v SSP stanovená podrobnejšie. Oba procesné predpisy však neprípúšťajú súdne preskúmanie rozhodnutí alebo opatrení orgánov verejnej správy predbežnej povahy, ak nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania.

19. 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 žalobca. Súdnemu preskúmaniu 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. V tomto zmysle žalobca dôvodne poukazuje na vyššie označenú judikatúru definujúcu preskúmaciu právomoc správneho súdu.

20. Kasačný súd sa však stotožňuje s názorom žalovaného, že napadnutý protokol a zápisnica o jeho prerokovaní uvedené požiadavky pre prípustnosť súdneho preskúmania v správnom súdnictve nespĺňajú. Tento záver podporuje aj krajským súdom uvádzané rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5Sžf/26/2012 zo dňa 29. novembra 2012, na ktoré sa aj žalobca odvoláva, v ktorom Najvyšší súd SR 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...“.

21. Z tohto rozhodnutia, ako aj zo skoršieho rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v obdobnej 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. V napadnutom protokole však žalobcovi nebola uložená žiadna povinnosť, ktorá by zasiahla do jeho právnej sféry, a ktorej uloženie by odôvodňovalo prípustnosť súdneho preskúmania protokolu a zápisnice.

22. Kasačný súd tak vzhľadom na uvedené uvádza, že protokol o výsledku dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní a zápisnica o jeho prerokovaní nie sú takými individuálnymi správnymi aktmi, ktorými by sa zasahovalo do práv a právom chránených záujmov fyzických alebo právnických osôb, a preto nepodliehajú súdnemu preskúmaniu v správnom súdnictve. Napadnutý protokol o kontrole dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní ani zápisnica o jeho prerokovaní žiadnu povinnosť žalobcovi neukladajú. V tejto súvislosti kasačný súd poukazuje na rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1Sžf/87/2015 zo dňa 14. februára 2017, v ktorom v súvislosti s riešením otázky právomoci správneho súdu bolo konštatované, že: „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) OSP podrobiť súdnej právomoci v správnom súdnictve.“

23. Z uvedených dôvodov považoval kasačný súd právne závery krajského súdu, že napadnuté správne akty nepredstavujú zásah do práv a právom chránených záujmov žalobcu, a preto nepodliehajú súdnemu prieskumu, za vecne správne. Ide o opatrenia predbežnej povahy, ktoré nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach žalobcu. Keďže správna žaloba voči takýmto rozhodnutiam alebo opatreniam orgánov verejnej správy je neprípustná tak podľa § 248 písm. a) OSP, ako aj podľa § 7 ods. 1 písm. e) SSP, postupoval krajský súd v súlade so zákonom, keď žalobu ako neprípustnú odmietol podľa § 98 ods. 1 písm. g) SSP.

24. Po preskúmaní podanej kasačnej sťažnosti kasačný súd konštatuje, že s právnymi námietkami sťažovateľa sa krajský súd v rozhodnutí riadne vysporiadal a nenechal otvorenú žiadnu spornú otázku, riešenie ktorej by zostalo na kasačnom súde, a preto námietky uvedené v kasačnej sťažnosti vyhodnotil najvyšší súd ako bezpredmetné, ktoré neboli spôsobilé spochybniť vecnú správnosť rozhodnutia. Z uvedeného dôvodu kasačnú sťažnosť podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

25. O náhrade trov kasačného konania rozhodol Najvyšší súd Slovenskej republiky tak, že sťažovateľovi, ktorý v tomto konaní nemal úspech, nárok na ich náhradu nepriznal (§ 467 ods. 1 SSP a analogicky podľa § 167 ods. 1 SSP) a žalovanému ho nepriznal, lebo to nemožno spravodlivo požadovať (§ 467 ods. 1 SSP a analogicky podľa § 168 SSP).

26. Senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky prijal uznesenie jednomyselne (§ 139 ods. 4 SSP).

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu opravný prostriedok n i e j e prípustný.