

Súd: Najvyšší súd SR  
Spisová značka: 10Sžfk/9/2018  
Identifikačné číslo spisu: 1015201082  
Dátum vydania rozhodnutia: 19.06.2018  
Meno a priezvisko: JUDr. Elena Berthotyová  
Funkcia: sudca  
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2018:1015201082.1

## UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobkyne (sťažovateľky): ESPRIT spol. s r.o., so sídlom Pletiarová 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. 9935-7000/2014-OK/4 zo dňa 17.03.2015 a Zápisnice o prerokovaní protokolu o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní č. 9935-7000/2014-OK/8 zo dňa 07.05.2015, o kasačnej sťažnosti žalobkyne proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 6S/157/2015-194 zo dňa 7. septembra 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. 6S/157/2015-194 zo dňa 07.09.2017 Krajský súd v Bratislave 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 žalobca domáhal preskúmania zákonnosti protokolu Úradu pre verejné obstarávanie o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní č. 9935-7000/2014-OK/4 zo dňa 17.03.2015 a zápisnice o prerokovaní protokolu o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní č. 9935-7000/2014-OK/8 zo dňa 07.05.2015 (ďalej len „protokol a zápisnica“). Kontrola sa týkala postupu žalobkyne pri zadávaní nadlimitnej zákazky na poskytnutie služby s názvom predmetu zákazky „Externé spracovanie dát - výber poskytovateľa služieb“, po uzavretí zmluvy vrátane všetkých dodatkov, obstarávanej postupom užšej súťaže, vyhlásenej v Úradnom vestníku EÚ č. S 202/2010 zo dňa 16.10.2010 pod zn. 308473 a vo Vestníku verejného obstarávania č. 198/2010 zo dňa 15.10.2010 pod značkou 06479 - 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 (žalobkyne) 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 S.s.p. Kontrola postupu zadávania zákazky predstavuje len jednu z dohľadových kompetencií žalovaného, predstavujúci odlišný postup ako konanie o námietkach, resp. správne konanie o uložení pokuty, ktoré majú povahu rozhodovacích procesov vo verejnej správe.

4. Protokolom a ani zápisnicou žalobkyňa nebola zviazaná k vráteniu žiadnych finančných prostriedkov a je nesporné, že ide len o písomnosti s informatívnym charakterom. Krajský súd zistil, že ku dňu podania žaloby nedošlo k vydaniu žiadneho právoplatného rozhodnutia, resp. správneho rozhodnutia, ktorým by bola žalobkyňa zviazaná vrátiť finančné prostriedky. Protokolom boli žalobkyňi oznámené len zistené nezrovnalosti v priebehu kontroly, a preto je ho možné považovať za rozhodnutie majúce predbežnú povahu. Na základe tejto skutočnosti bolo potrebné konštatovať, že v danom prípade sa nejedná o žiadne rozhodnutia, ktoré by boli vydané v rámci výkonu pôsobnosti žalovaného ako správneho orgánu v oblasti verejnej správy, ktoré by bolo možné podrobiť súdnemu prieskumu. Krajský súd zároveň poukázal na právny názor vyslovený v rozsudku Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5Sžf/26/2012, podľa ktorého protokol ako taký nepodlieha súdnemu prieskumu v správnom súdnictve, pretože sám o sebe nepredstavuje zásah do práv a právom chránených záujmov kontrolovaného subjektu.

5. Uvedený záver by v zmysle ustanovení Občianskeho súdneho poriadku - O.s.p. (platného a účinného do 30.06.2016) viedol k zastaveniu konania v zmysle § 250d ods. 3. Podľa S.s.p. (platného a účinného od 01.07.2016), ktorý sa vzťahuje aj na konanie začaté podľa piatej časti O.s.p., je neprípustnosť súdneho preskúmania žalobou napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia správneho orgánu dôvodom pre odmietnutie žaloby. Aplikácia S.s.p v predmetnej veci preto nemohla byť v neprospech žalobkyne, 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 žalobkyne 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 (žalobkyne), ak boli, resp. budú na základe týchto dokumentov vydané rozhodnutia s priamym dopadom na jej právne postavenie.

7. Na základe vyššie uvedených skutočností krajský súd konštatoval, že neboli naplnené všetky podmienky na preskúmanie napadnutých rozhodnutí v rámci správneho súdnictva, nakoľko žaloba smeruje proti takému aktu orgánu verejnej správy (protokol, zápisnica) vydanom v správnom konaní, ktorý nemohol mať za následok ujmu na subjektívnych právach žalobkyne, nejde o individuálne správne akty, pričom ide o podkladové rozhodnutie predbežnej povahy, a preto krajský súd žalobu odmietol pre jej neprípustnosť.

8. O náhrade trov konania rozhodol krajský súd podľa § 170 písm. a) S.s.p. tak, že žiaden z účastníkov konania nemá právo na náhradu trov konania, nakoľko žaloba bola odmietnutá.

## II.

9. Proti uzneseniu krajského súdu podala žalobkyňa v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť a navrhla 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. Namietala, že krajský súd rozhodol na základe nesprávne právneho posúdenia veci, nesprávnym procesným postupom znemožnil žalobkyňi, aby uskutočnila jej patriace procesné práva, že sa krajský súd odklonil od ustálenej

rozhodovacej praxe kasačného súdu a že podanie žalobkyne bolo nezákonne odmietnuté.

10. Žalobkyňa namietala, 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 S.s.p. krajský súd žalobu odmietol.

11. Žalobkyňa ďalej namietala, 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 žalobkyne.

12. Žalovaný vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti navrhol kasačnému súdu túto zamietnuť. Uviedol, že sa nestotožnil s právnym názorom žalobkyne 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 žalobkyne.

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 správneho súdnictva s účinnosťou od 01.07.2016 nahradený S.s.p., ktorý sa vzťahuje dňom nadobudnutia jeho účinnosti aj na konania začaté podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku.

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 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.

14. Senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 S. s. p.) postupom podľa § 491 a § 492 S.s.p. 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. 2 S.s.p.), vo veci v zmysle § 455 S.s.p. nenariadil pojednávanie a po neverejnej porade senátu jednomyseľne (§ 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.

15. 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.

16. 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 O.s.p., § 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).

17. Je treba zdôrazniť, že Občiansky súdny poriadok upravoval 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.

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, ako to správne tvrdí žalobkyňa. 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 žalobkyňa dôvodne poukazuje na vyššie označenú judikatúru definujúcu preskúmaciu právomoc správneho súdu.

19. 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 na krajskom súde poukázané rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5Sžf/26/2012 zo dňa 29.11.2012, na ktorý sa aj žalobkyňa 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...“.

20. Z tohto rozhodnutia, ako aj zo skoršieho rozhodnutia Najvyššieho súdu SR 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 žalobkyni nebola uložená žiadna povinnosť, ktorá by zasiahla do jeho právnej sféry a ktorej uloženie by odôvodňovalo prípustnosť súdneho preskúmania protokolu a zápisnice.

21. 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 žalobkyni neukladajú. V tejto súvislosti kasačný súd poukazuje na rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1Sžf/87/2015 zo dňa 14.02.2017, 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) O.s.p. podrobiť súdnej právomoci v správnom súdnictve.“

22. Z uvedených dôvodov považoval kasačný súd právne závery krajského súdu, že napadnuté správne

akty nepredstavujú zásah do práv a právom chránených záujmov žalobkyne, a preto nepodliehajú súdnemu prieskumu, za vecne správne. Ide o opatrenia predbežnej povahy, ktoré nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach žalobkyne. Keďže správna žaloba voči takýmto rozhodnutiam alebo opatreniam orgánov verejnej správy je 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, keď žalobu ako neprípustnú odmietol podľa § 98 ods. 1 písm. g) S.s.p. Kasačný súd k veci dodáva, že krajský súd síce v napadnutom uznesení nesprávne uviedol, že žalobu odmietol aj s poukazom na § 7 písm. b) S.s.p., ale uvedené pochybenie nespôsobuje nezákonnosť napadnutého rozhodnutia.

23. 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 S. s. p. ako nedôvodnú zamietol.

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

25. Senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky prijal uznesenie jednomyselne (§ 139 ods. 4 S.s.p.).

#### **Poučenie:**

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