

Súd: Najvyšší súd SR  
Spisová značka: 4Sžk/16/2019  
Identifikačné číslo spisu: 1017201424  
Dátum vydania rozhodnutia: 13.11.2019  
Meno a priezvisko: JUDr. Jana Zemková  
Funkcia: sudca  
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2019:1017201424.1

## UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu: Nemocnica svätého Michala, a. s., Satinského 1, Bratislava, IČO: 44 570 783, právne zastúpený: BADUCCI Legal, s.r.o., advokátska kancelária, Mostová 2, Bratislava, proti žalovanému: Úrad pre verejné obstarávanie, Ružová dolina 10, Bratislava, v konaní o žalobe proti inému zásahu orgánu verejnej správy, konajúc o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 6Sa/74/2017-53 zo dňa 15. júna 2018, takto

### rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 6Sa/74/2017-53 zo dňa 15. júna 2018 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.

1. Napadnutým uznesením Krajský súd v Bratislave podľa § 261 zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“ alebo „Správny súdny poriadok“) zamietol žalobu proti inému zásahu orgánu verejnej správy, ktorou sa žalobca domáhal, aby správny súd určil, že postup žalovaného v období od 27. júna 2017 do 10. augusta 2017 pri výkone kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní voči žalobcovi, vedenej pod č. 24215-7000/2016-ODII, spočívajúci v odmietnutí prejednávania vyjadrenia žalobcu zo dňa 27. júna 2017 k Protokolu o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní zo dňa 7. júna 2017 (ďalej len „Protokol“) ako oneskorene podaného, bol nezákonný.

2. Z obsahu žaloby mal Krajský súd v Bratislave za preukázané, že žalobcom vymedzený zásah orgánu verejnej správy spĺňal definíciu iného zásahu orgánu verejnej správy v zmysle § 3 písm. e/ SSP. Krajský súd zároveň konštatoval, že žalobca uniesol svoju aktívnu procesnú legitímáciu.

3. Krajský súd v Bratislave poukázal na skutočnosť, že zákon v § 252 SSP upravuje dva typy žalôb proti inému zásahu, a to negatívnu zásahovú žalobu (§ 252 ods. 1 SSP) a určovaciu zásahovú žalobu (§ 252 ods. 2 SSP). Pre riadne uplatnenie určovacej zásahovej žaloby Správny súdny poriadok stanovuje dva

predpoklady, a to jej subsidiarita k negatívnej zásahovej žalobe a reparačná alebo iná ochrannú funkciu. Určovaciú zásahovú žalobu je možné podať len vtedy, ak sa iný zásah už skončil a počas jeho trvania nebolo možné podať negatívnu zásahovú žalobu, predovšetkým z dôvodu krátkeho trvania iného zásahu. Druhým predpokladom je preukázanie, že rozhodnutie správneho súdu o jej vyhovení (§ 263 SSP) je dôležité pre náhradu škody alebo inú ochranu práv žalobcu.

4. Vychádzajúc z obsahu podanej žaloby Krajský súd v Bratislave konštatoval, že žalobca podal určovaciú zásahovú žalobu, pričom splnil požiadavku subsidiarity určovacej zásahovej žaloby, keďže vzhľadom na krátkosť zásahu nemohla byť podaná negatívna zásahová žaloba. Zároveň žalobca splnil aj predpoklad preukázania, že rozhodnutie o vyhovení žalobe je dôležité pre ochranu práv žalobcu, a to jeho dobrého mena, prípadne môže byť aj základom pre uplatnenie náhrady škody.

5. K tvrdeniam účastníkov konania týkajúcim sa vylúčenia Protokolu a Zápisnice spod súdneho prieskumu Krajský súd v Bratislave uviedol, že uvedené neplatí bezvýhradne. Krajský súd poukázal na judikatúru správnych súdov, ktorá v súvislosti s vydaním protokolu o kontrole pripúšťa možnosť zásahu do verejných subjektívnych práv, a z ktorej vyplýva, že takéto správne akty môžu podliehať preskúmaniu v správnom súdnictve v tom prípade, keď kontrolný protokol obsahuje zároveň určité opatrenia k náprave (viď napr. uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 2. decembra 2008, sp. zn. 1Sžo/162/2007, rozsudok Krajského súdu v Trnave zo dňa 5. februára 2015, sp. zn. 14S/146/2013). V zmysle Správneho súdneho poriadku sa jedná o preskúmanie zákonnosti opatrenia, ktorého definícia je obsiahnutá v § 3 písm. c/ SSP. V predmetnom prípade žalovaný v závere Protokolu konštatoval tri kontrolné zistenia, avšak nedošlo k uloženiu žiadnych povinností. Krajský súd v uvedenom kontexte zároveň vyjadril nesúhlas s námietkou žalovaného, že žaloba proti inému zásahu orgánu verejnej správy je neprípustná, ak následne (neskôr) nemožno podať správnu žalobu proti záveru z tejto kontroly.

6. Zmyslom kontrolného zistenia podľa zákona č. 25/2006 Z.z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom v rozhodujúcom období (ďalej len „zákon o VO“) zachyteného v kontrolnom protokole je postaviť naisto skutkový stav rozhodný pre úvahu o prijatí prípadných ďalších opatrení. Výkon kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní umožňuje kontrolnému orgánu zisťovať skutkový stav veci bez toho, aby muselo byť začaté správne konanie. Po vykonaní kontroly tak nemusí nasledovať žiadna ďalšia aktivita správneho orgánu, ak sa zistí, že nie sú dôvody vo veci ďalej konať alebo môže nasledovať prijatie konkrétnych nápravných opatrení či bezodkladných úkonov obvykle vo forme správneho rozhodnutia.

7. Ak v rámci kontroly alebo inšpekcie bude zo strany správneho orgánu verejnej správy vydané rozhodnutie alebo opatrenie, v zásade je potrebné jeho zákonnosť preskúmať samostatne, najmä v rámci všeobecnej správnej žaloby alebo žaloby vo veciach správneho trestania. Špecifickým môže byť vzťah medzi iným zásahom orgánu verejnej správy a následným, naň nadväzujúcim rozhodovaním orgánu verejnej správy, v rámci ktorého sa budú používať podklady alebo dôkazy zistené pri inom zásahu. Krajský súd v Bratislave zdôraznil, že ani takéto následné rozhodovanie nie je samo o sebe dôvodom pre nepripustenie určovacej zásahovej žaloby proti inému zásahu z dôvodu odkázania na možnosť domáhať sa ochrany subjektívnych práv v administratívnom konaní. Práve naopak, úspech určujúcej zásahovej žaloby je potrebné považovať za predpoklad úspechu v rámci administratívneho konania. Iný zásah totiž nemá povahu skôr vydaného rozhodnutia alebo opatrenia podľa § 27 ods. 1 SSP, ktorého zákonnosť by mohla byť preskúmaná v konaní o správnej žalobe v nadväznosti na žalované rozhodnutie vo veci samej.

8. Krajský súd v Bratislave v odôvodnení napadnutého uznesenia konštatoval, že rozhodným pre posúdenie zákonnosti postupu žalovaného v prejednávanej veci bolo posúdenie, či lehota v zmysle § 146a ods. 3 písm. e/ zákona o VO je lehotou procesnou alebo hmotnoprávnou.

9. Najzásadnejším rozdielom, v záujme ktorého teória i prax pristúpila ku dištinkcii lehôt na lehoty hmotnoprávne a procesnoprávne, je posúdenie otázky zachovania lehoty. Pre procesné lehoty je

charakteristické predovšetkým to, že ostanú zachované aj v prípadoch, kedy sa právne jednanie v rámci lehoty nedostane do dispozičnej sféry adresáta. V takomto prípade postačí, že k právnemu jednaniu dôjde v posledný deň lehoty a to buď na príslušnom orgáne alebo u orgánu, ktorý má povinnosť predmetné podanie doručiť. V prípade hmotnoprávnej lehoty platí, že skôr než uplynie, musí byť právo u kompetentného subjektu vykonané alebo uplatnené. Je teda potrebné, aby právne jednanie v písomnej forme „došlo“ adresátovi jednania, resp. došlo do sféry jeho dispozície. Nepostačuje, ak je takýto úkon urobený v posledný deň stanovenej lehoty, ako je tomu v prípade procesných lehôt.

10. Krajský súd v Bratislave v tejto súvislosti uviedol, že pre prvotné posúdenie charakteru lehoty je potrebné zaoberať sa tým, či je obsahom predpisu práva hmotného alebo procesného, resp. časti predpisu upravujúcej hmotnoprávne vzťahy alebo procesné. Takýto systematický výklad sám o sebe však nie je definitívnym, slúži ako prvotné priblíženie sa k poznaniu obsahu normy spolu s jazykovým výkladom.

11. Lehota na podanie vyjadrenia k protokolu o výsledku kontroly dodržiavania zákona o VO je súčasťou správneho práva hmotného - zákona o VO, systematicky zaradená v časti predpisu „Oprávnenia a povinnosti zamestnancov úradu“, ktoré normy zakladajú na jednej strane subjektívne verejné povinnosti a práva zamestnancov a na druhej strane subjektívne verejné povinnosti a práva kontrolovaných subjektov. Z uvedeného dôvodu Krajský súd v Bratislave zaujal stanovisko, že v danom prípade sa jedná o úpravu hmotnoprávnu.

12. Uvedený záver o hmotnoprávnom charaktere uvedenej lehoty podľa Krajského súdu v Bratislave vyplýva aj z jazykového, gramatického a systematického výkladu § 146a ods. 3 písm. e/ zákona o VO. Vedúcemu kontrolovaného musí byť umožnené zamestnancami úradu vyjadriť sa ku kontrolným zisteniam v primeranej lehote určenej zamestnancami úradu. Už z tejto formulácie možno podľa názoru Krajského súdu v Bratislave usudzovať, že vyjadrenie musí byť podané v určenej lehote. Za bodkočiarkou tohto ustanovenia sú upravené časové limity začiatku plynutia lehoty a konca plynutia lehoty. Lehota na podanie vyjadrenia plynie odo dňa doručenia alebo prevzatia protokolu, pričom tento deň sa považuje za deň oboznámenia sa s protokolom. Po uplynutí lehoty na podanie vyjadrenia, sa na vyjadrenie predložené po určenej lehote neprihliada. Z formulácie za bodkočiarkou „neprihliada sa naň“ podľa názoru krajského súdu vyplýva, že sa jedná o lehotu hmotnoprávnu, prekluzívnu. Krajský súd v Bratislave zároveň zdôraznil, že hmotnoprávny charakter lehoty podporuje v podstate zákonom neustanovená možnosť odpustenia jej zmeškania, čo je využitie inštitútu typicky spojeného s procesnými lehotami, ktorý v predmetnej veci absentuje.

13. Lehota podľa § 146a ods. 3 písm. e/ zákona o VO je lehotou stanovenou k uplatneniu práva, ktoré sa opiera o hmotnoprávne ustanovenia. Podanie vyjadrenia nepredstavuje uplatnenie opravného prostriedku, ale realizáciu práva, čím sú vyvrátené teórie o procesnom charaktere lehoty. Pre hmotnoprávne lehoty musia byť uplatnené odlišné pravidlá pre ich počítanie stanovené hmotnoprávnym predpisom, pričom zákon o VO obsahuje samostatné ustanovenie o počítaní lehôt. Ustanovenie § 146a ods. 3 písm. e/ zákona o VO v časti za bodkočiarkou, obsahuje pravidlo pre počítanie lehoty na podanie vyjadrenia, pričom sa jednoznačne jedná o lex specialis. Krajský súd dospel k záveru, že v predmetnej veci nemožno na počítanie lehoty podľa § 146a ods. 3 písm. e/ zákona o VO subsidiárne aplikovať § 27 ods. 3 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení účinnom v rozhodujúcom období (ďalej len „Správny poriadok“).

14. Krajský súd v súlade s obrannou argumentáciou žalovaného zdôraznil, že s ohľadom na účel inštitútu verejného obstarávania, jeho signifikantný verejnoprávny rozmer, je tento upravený ako prísne formalizovaný proces, ktorý má exaktne stanovené inštitúty, procesné štádiá s krátkymi lehotami na uplatnenie práv i vydávanie rozhodnutí a najmä podrobne a presne zákonom stanovené náležitosti úkonov a ich príloh. Zákon o VO je postavený na hmotnoprávných lehotách, a preto aj s ohľadom na účel sledovaný zákonom o VO, je potrebné posudzovať predmetnú lehotu ako hmotnoprávnu. K tvrdeniu žalobcu, že žalovaný neukončil kontrolu v zákonnej lehote, Krajský súd v Bratislave uviedol, že žalobca z tohto dôvodu nenamietal nezákonnosť zásahu v žalobe a ani jej doplnení v lehote na podanie

žaloby, a z tohto dôvodu krajský súd zákonnosť kontroly neposudzoval.

2.

15. Včas podanou kasačnou sťažnosťou sa žalobca domáhal, aby kasačný súd zrušil napadnuté uznesenie Krajského súdu v Bratislave č. k. 6Sa/74/2017-53 zo dňa 15. júna 2018 a vec mu vrátil na ďalšie konanie, a to z dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm. g/ SSP.

16. Žalobca v kasačnej sťažnosti vyjadril nesúhlas s názorom Krajského súdu v Bratislave, podľa ktorého časť zákona o VO nazvaná „Oprávnenia a povinnosti zamestnancov úradu“ predstavuje výlučne hmotnoprávnu úpravu. Podľa názoru žalobcu sa v danom prípade jedná o zmiešanú právnu úpravu ako z oblasti procesného (upravuje postup účastníkov kontrolného konania), tak z oblasti hmotného práva, preto len na základe tohto posúdenia nemožno dospieť k jednoznačnému záveru o charaktere lehoty na predloženie vyjadrenia ku kontrolným zisteniam.

17. V súvislosti s tvrdením krajského súdu, že z formulácie „vyjadriť sa ku kontrolným zisteniam v primeranej lehote určenej zamestnancami úradu“ obsiahnutej v ustanovení § 146a ods. 3 písm. e/ zákona o VO vyplýva, že vyjadrenie musí byť v určenej lehote podané, žalobca uviedol, že jeho vyjadrenie v zákonnej lehote na poštovú prepravu podané bolo a táto otázka nebola medzi stranami nikdy sporná.

18. Za účelom vyvrátenia správnosti názoru krajského súdu, podľa ktorého z časti textu vyššie uvedeného zákonného ustanovenia „na vyjadrenie predložené po určenej lehote sa neprihliada“ automaticky vyplýva, že sa jedná o lehotu hmotnoprávnu, prekluzívnu, žalobca poukázal na viacero ustanovení vybraných právnych predpisov (§ 42 ods. 1 O.s.p. „Na podania, ktoré neboli v tejto lehote doplnené, sa neprihliada.“; § 125 ods. 2 C.s.p. „...ak sa dodatočne nedoručí súdu do desiatich dní, na podanie sa neprihliada.“; § 128 ods. 2 C.s.p. „Ak sa v lehote určenej súdom podanie nedoplní alebo neopraví, prípadne sa doplní alebo opraví tak, že z neho nie je zrejmé, čoho sa týka a čo sa ním sleduje, na také podanie súd neprihliada.“; § 453 ods. 2 S.s.p. „Na dôvody, ktoré účastník konania uviedol až po uplynutí lehoty na podanie kasačnej sťažnosti, kasačný súd neprihliada.“), upravujúcich lehoty na realizáciu práv účastníkov konania, resp. na doručenie písomností súdu, pričom zdôraznil, že vždy ide o lehoty procesné, čo znamená, že lehota je zachovaná, ak účastník podá v posledný deň lehoty podanie na poštovú prepravu. Žalobca uviedol, že odkazom na predmetné ustanovenia mal v úmysle poukázať na tú skutočnosť, že hmotnoprávna alebo procesná povaha lehoty uvedenej v zákone nie je determinovaná gramatickým pomenovaním spôsobu doručenia podania účastníka príslušnému orgánu. Z uvedeného dôvodu je podľa žalobcu irelevantné, či zákon hovorí o doručení, doplnení, predložení alebo inom spôsobe odovzdania podania účastníka štátnemu orgánu.

19. Žalobca zároveň zdôraznil, že ak by bolo úmyslom zákonodarcu zakotviť do § 146a ods. 3 písm. e/ zákona o VO lehotu hmotnoprávnu, urobil by to spôsobom ako v prípade § 203a ods. 2 zákona č. 7/2005 Z.z. o konkurze a reštrukturalizácii a o zmene a doplnení niektorých zákonov, podľa ktorého lehota je zachovaná, ak je podanie doručené najneskôr posledný deň lehoty tomu, komu je podanie určené; to neplatí, ak ide o lehotu na podanie odvolania. Žiadne takéto ustanovenie však v zákone o VO obsiahnuté nie je a v právnom štáte ani prípadná nejednoznačnosť právnej úpravy nemôže ísť na ujmu účastníka konania. Z uvedeného podľa názoru žalobcu vyplýva, že zákon o VO neobsahuje osobitnú, jednoznačnú úpravu doručovania a počítania lehôt, preto je potrebné podľa analógie legis postupovať v zmysle právnej úpravy všeobecného predpisu pre správne konanie, ustanovujúcej doručovanie a plynutie lehôt, ktorým je Správny poriadok. Uvedené je v súlade s právnym názorom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vyjadrenom v uznesení sp.zn. 6Sžo/13/2014 zo dňa 30.07.2014.

20. S prihliadnutím na vyššie špecifikované argumenty žalobca v závere kasačnej sťažnosti konštatoval, že vyjadrenie žalobcu ku kontrolným zisteniam v Protokole bolo žalovanému doručené (predložené) včas v rámci procesnoprávnej lehoty upravenej v ustanovení § 146a ods. 3 písm. e/ ZVO a preto bolo povinnosťou žalovaného sa ním podrobne zaoberať. Z uvedeného dôvodu označil žalobca právny názor krajského súdu, vyjadrený v napadnutom rozhodnutí, za nesprávny.

3.

21. Žalovaný sa ku kasačnej sťažnosti vyjadril podaním, doručeným Krajskému súdu v Bratislave dňa 13. augusta 2018, v ktorom uviedol, že postup žalovaného pri výkone kontroly dodržiavania zákona o VO, vedenej pod č. 24215-7000/2016-ODII považuje za zákonný a preto navrhuje, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť žalobcu podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

22. Žalovaný označil ako mylnú domnienku žalobcu o procesnoprávnej povahe lehoty na predloženie vyjadrenia k Protokolu. Žalovaný sa domnieva, že už zo samotnej formulácie ustanovenia § 146a ods. 3 písm. e/ zákona o VO je zrejmé, že vyjadrenie k Protokolu musí byť v stanovenej lehote žalovanému aj predložené, t. j. musí byť v jeho dispozícionej sfére. Nepostačuje teda, aby bolo vyjadrenie k Protokolu v stanovenej lehote len podané na poštovú prepravu.

23. Žalovaný poukázal na skutočnosť, že zákon o VO je postavený na hmotnoprávných lehotách, pričom ako príklad uviedol § 39 ods. 1 zákona o VO (Ponuka sa doručí v lehote na predkladanie ponúk.), § 39 ods. 4 zákona o VO (Ponuka predložená po uplynutí lehoty na predkladanie ponúk sa a) vráti uchádzačovi neatvorená, ak je doručená v listinnej podobe, b) nesprístupní, ak je predložená v elektronickej podobe.) § 42 ods. 3 zákona o VO (Uchádzač musí doručiť odôvodnenie nízkej ponuky do piatich pracovných dní odo dňa doručenia žiadost'), § 136 ods. 3 zákona o VO (Písomná žiadosť o nápravu musí byť doručená verejnému obstarávateľovi, obstarávateľovi alebo osobe podľa ...), § 138 ods. 5 zákona o VO (Námietky sa podávajú v listinnej podobe a musia byť doručené úradu a kontrolovanému najneskôr do desiatich dní odo dňa ...).

24. Hmotnoprávne lehoty v zákone o VO zabezpečujú rýchlejší priebeh celého verejného obstarávania a revízných postupov. Skutočnosť, že zákon o VO upravuje najmä hmotnoprávne lehoty je v súlade aj so základnými princípmi verejného obstarávania, a to princípom hospodárnosti a efektívnosti, nakoľko sa týmto zabezpečuje, aby proces verejného obstarávania a revízne postupy prebehli v čo najkratšom čase. Akceptovanie žalobcovej argumentácie by bolo podľa názoru žalovaného v priamom rozpore so zásadou efektívnosti a rýchlosti konania.

25. Správnosti záverov o hmotnoprávnom charaktere lehoty na vyjadrenie podľa žalovaného nasvedčuje aj zákonom stanovená nemožnosť zohľadniť skutočnosti uvedené vo vyjadrení, ktoré bolo predložené po lehote. Z uvedeného vyplýva, že táto lehota predstavuje časový úsek, v ktorom musí oprávnená osoba uplatniť svoje právo na príslušnom orgáne a uplynutie tejto lehoty má potom prekluzívny charakter. Z uvedeného dôvodu žalovaný nemôže akceptovať vyjadrenie k Protokolu, ktoré bolo predložené po stanovenej lehote, keďže právo na vyjadrenie sa zo zákona zaniclo.

26. K otázke analogického postupu podľa Správneho poriadku žalovaný uviedol, že analógia je jedným z interpretačných postupov, ktorý sa uplatňuje v prípadoch, keď právny predpis neobsahuje právnu normu, ktorá by riešila určitú situáciu a z uvedeného dôvodu je potrebné vyplniť medzeru v práve pomocou iného právneho predpisu, ktorý upravuje podobný prípad. Z ustanovení zákona o VO a Správneho poriadku je však zrejmé, že zákon o VO upravuje plynutie lehôt a to rovnakým spôsobom ako Správny poriadok. Do zákona o VO však zákonodarca neprebral ustanovenie § 27 ods. 3 Správneho poriadku z dôvodov, ktoré žalovaný uviedol vyššie. Žalovaný sa preto nestotožnil ani s argumentom žalobcu ohľadne analogickej aplikácie Správneho poriadku v otázke plynutia lehôt, pretože zákon o VO predmetnú oblasť upravuje a preto neexistuje dôvod na použitie analógie.

4.

27. Najvyšší súd Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd v zmysle § 438 ods. 2 SSP, preskúmal napadnuté uznesenie ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo a kasačnú sťažnosť prejednal bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP).

28. Podľa § 2 ods. 1 a 2 SSP, v správnom súdnictve poskytuje správny súd ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom. Každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené

záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa môže za podmienok ustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde.

29. Podľa § 454 SSP, na rozhodnutie kasačného súdu je rozhodujúci stav v čase právoplatnosti napadnutého rozhodnutia krajského súdu.

30. Z obsahu súdneho a pripojeného administratívneho spisu mal Najvyšší súd Slovenskej republiky za preukázané, že žalovaný vykonal u žalobcu kontrolu dodržiavania zákona o VO, vedenú pod spis. č. 24215-7000/2016-ODTT podľa § 146 zákona o VO pri zadávaní nadlimitnej zákazky na predmet „Dodávka komplexného vybavenia novostavby Nemocnice svätého Michala, a.s. na Cintorínskej ulici v Bratislave“, vyhlásenej vo Vestníku verejného obstarávania č. 138/2014 zo dňa 17. júla 2014 pod značkou 14897 - MST. Kontrola bola vykonaná v čase od 2. februára 2017 do 7. júna 2017. Výsledkom kontroly bol Protokol o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní č. 24215-7000/2016-ODII/4 zo dňa 7. júna 2017 (ďalej len „Protokol“), ktorý bol žalobcovi doručený dňa 13. júna 2017. V Protokole žalovaný stanovil žalobcovi možnosť vyjadriť sa k Protokolu v lehote do 10 pracovných dní odo dňa jeho doručenia.

31. Následne žalobca zaslal žalovanému vyjadrenie k Protokolu o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní zo dňa 27. júna 2017 č. NSM-17-196/2017. Vyjadrenie odovzdal žalobca na poštovú prepravu dňa 27. júna 2017, pričom žalovanému bolo predmetné vyjadrenie doručené dňa 28. júna 2017.

32. Dňa 10. augusta 2017 došlo k prerokovaniu Protokolu o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní, v rámci ktorého oznámil žalovaný žalobcovi, že jeho Vyjadrenie bolo doručené po určenej lehote, v dôsledku čoho naňho kontrolná skupina neprihliada (Zápisnica o prerokovaní protokolu o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní č. 24215-7000/2016-ODII/8 zo dňa 10. augusta 2017).

5.

33. Podľa § 3 ods. 1 písm. e/ SSP, na účely tohto zákona sa rozumie iným zásahom orgánu verejnej správy faktický postup vykonaný pri plnení úloh v oblasti verejnej správy, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté; iným zásahom je aj postup orgánu verejnej správy pri výkone kontroly alebo inšpekcie podľa osobitného predpisu, ak ním sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté.

34. Podľa § 252 ods. 1 SSP, žalobca sa môže žalobou domáhať ochrany pred iným zásahom orgánu verejnej správy, ak takýto zásah alebo jeho následky trvajú alebo ak hrozí jeho opakovanie.

35. Podľa § 252 ods. 2 SSP, žalobca sa môže žalobou domáhať aj určenia nezákonnosti už skončeného iného zásahu orgánu verejnej správy, ak počas jeho trvania nebolo možné podať žalobu podľa odseku 1 a rozhodnutie správneho súdu je dôležité na náhradu škody alebo inú ochranu práv žalobcu.

36. Podľa § 19 ods. 1 zákona o VO, na účely tohto zákona sa do lehoty určenej podľa dní nezapočítava deň, keď došlo ku skutočnosti určujúcej začiatok lehoty. Lehoty určené podľa týždňov, mesiacov alebo rokov sa končia uplynutím toho dňa, ktorý sa svojím označením zhoduje s dňom, keď došlo ku skutočnosti určujúcej začiatok lehoty, a ak taký deň v mesiaci nie je, končí sa lehota posledným dňom mesiaca. Ak koniec lehoty pripadne na sobotu alebo na deň pracovného pokoja, je posledným dňom lehoty najbližší budúci pracovný deň.

37. Podľa § 146 ods. 1 zákona o VO, kontrolou sa zisťuje súlad postupu kontrolovaného s ustanoveniami tohto zákona. Pri výkone kontroly úrad sleduje aj plnenie nariadení uložených rozhodnutiami úradu. Kontrola sa začína v deň doručenia oznámenia o jej začatí kontrolovanému.

38. Podľa § 146a ods. 3 písm. e/ zákona o VO, zamestnanci úradu sú v súvislosti s výkonom kontroly povinní umožniť vedúcemu kontrolovaného oboznámiť sa s protokolom pred jeho prerokovaním a v primeranej lehote určenej zamestnancami úradu umožniť vyjadriť sa ku kontrolným zisteniam (ďalej len „vyjadrenie“); dátum doručenia alebo prevzatia protokolu sa považuje za deň oboznámenia sa s protokolom, na vyjadrenie predložené po určenej lehote sa neprihliada.

39. Podľa § 153 ods. 1 zákona o VO, všeobecný predpis o správnom konaní sa nevzťahuje na konania podľa tohto zákona, okrem konania podľa § 130, § 132 ods. 3, § 134 ods. 2, § 134d ods. 1, § 146d a § 149.

6.

40. Najvyšší súd Slovenskej republiky vyhodnotil rozsah a dôvody kasačnej sťažnosti žalobcu vo vzťahu k napadnutému uzneseniu Krajského súdu v Bratislave po tom, ako sa oboznámil s obsahom súdneho a k nemu pripojeného administratívneho spisu a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná.

41. Predmetom konania na krajskom súde bola žaloba proti inému zásahu orgánu verejnej moci. Problematiku konania o predmetnom type žaloby upravuje Správny súdny poriadok v druhej hlave štvrtej časti ako jeden z osobitných druhov konania. V porovnaní s pôvodnou právnou úpravou konania proti nezákonnému zásahu orgánu verejnej moci, aktuálna úprava predmetného inštitútu vymedzuje explicitnú definíciu zásahu orgánu verejnej moci, a to v § 3 ods. 1 písm. e/ SSP. Vychádzajúc zo znenia predmetného ustanovenia možno definovať dva základné typy iného zásahu orgánu verejnej správy, a to faktický postup orgánu verejnej správy vykonaný pri plnení úloh v oblasti verejnej správy a postup orgánu verejnej správy pri výkone kontroly alebo inšpekcie podľa osobitného predpisu. Spoločným pre obe zmieňované kategórie iných zásahov orgánov verejnej správy je priamy dotyk na právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzickej alebo právnickej osoby, ktorého preukázanie predstavuje procesnú podmienku spojenú s unesením aktívnej žalobnej legitímácie.

42. Zo znenia ustanovenia § 252 SSP vyplýva, že Správny súdny poriadok upravuje dva typy žalôb proti inému zásahu, a to negatívnu zásahovú žalobu a určovaciu zásahovú žalobu. Diferenciačným kritériom medzi uvedenými druhmi žalôb je trvanie, resp. ukončenie deklarovaného iného zásahu.

43. Zatiaľ čo pri negatívnej zásahovej žalobe sa žalobca domáha ochrany pred trvajúcim alebo hroziacim, opakujúcim sa iným zásahom, určovacia zásahová žaloba smeruje vždy proti už ukončenému inému zásahu, počas trvania ktorého nebolo z objektívnych príčin možné podať negatívnu žalobu. Predpokladom pre podanie určovacej zásahovej žaloby je okrem jej subsidiarity vo vzťahu k negatívnej zásahovej žalobe aj preukázanie jej reparačnej, resp. inej ochrannej funkcie, teda že rozhodnutie správneho súdu o jej vyhovení je dôležité pre náhradu škody alebo inú ochranu práv žalobcu. Súdny prieskum už skončeného iného zásahu predstavuje novum, ktoré bolo do slovenského právneho poriadku začlenené práve v súvislosti s rekodifikáciou občianskeho práva procesného.

44. Najvyšší súd Slovenskej republiky považuje v prejednávanej veci za nesporné, že žalovaný doručil žalobcovi Protokol o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní č. 24215-7000/2016-ODII/4 zo dňa 7. júna 2017 dňa 13. júna 2017 (utorok) prostredníctvom pošty. V Protokole zároveň žalovaný stanovil žalobcovi možnosť vyjadriť sa ku kontrolným zisteniam uvedeným v Protokole do 10 pracovných dní odo dňa jeho doručenia, pričom žalobcu explicitne poučil, že v prípade, ak do uvedeného termínu nebude vyjadrenie doručené, resp. nebude doručené vôbec, žalovaný na vyjadrenie predložené po určenej lehote neprihliadne. Žalobca sa k obsahu Protokolu vyjadril, pričom svoje vyjadrenie odovzdal na poštovú prepravu dňa 27. júna 2017 (utorok) a žalovanému bolo doručené následne dňa 28. júna 2017 (streda).

45. V súlade s pravidlami pre počítanie lehôt stanovenými v § 19 ods. 1 zákona o VO možno konštatovať, že lehota stanovená žalovaným na predloženie vyjadrenia ku kontrolným zisteniam uvedeným v Protokole uplynula v utorok dňa 27. júna 2017, t.j. v deň odovzdania vyjadrenia žalobcu na poštovú prepravu.

46. Kľúčovým pre vyhodnotenie otázky, či v danom prípade došlo konaním žalovaného, spočívajúcim v odmietnutí prejednávania vyjadrenia žalobcu zo dňa 27. júna 2017 k Protokolu o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní z dôvodu oneskorenosti jeho podania a následnom nevypracovaní dodatku k Protokolu alebo písomného zdôvodnenia neopodstatnenosti vyjadrenia žalobcu, k naplneniu kritérií nezákonnosti zásahu v intenciách ustanovenia § 252 ods. 2 SSP, Najvyšší súd Slovenskej republiky označil stanovenie charakteru lehoty vymedzenej v ustanovení § 146a ods. 3 písm. e/ zákona o VO.

47. Predtým, ako Najvyšší súd Slovenskej republiky pristúpil k posúdeniu kasačnej sťažnosti žalobcu zdôrazňuje, že Krajský súd v Bratislave v prejednávanej veci správne vyhodnotil, že žalobcom vymedzený zásah spĺňal definíciu iného zásahu orgánu verejnej správy v zmysle ustanovenia § 3 písm. e/ SSP a taktiež splnenie zákonom požadovaných predpokladov pre podanie určovacej zásahovej žaloby, ktorými sú požiadavka subsidiarity danej žaloby vo vzťahu k negatívnej zásahovej žalobe a kumulatívne preukázanie jej reparačnej, resp. inej ochrannej funkcie.

48. Pokiaľ ide o určenie charakteru spornej lehoty stanovenej žalovaným v súlade s ustanovením § 146a ods. 3 písm. e/ zákona o VO, Najvyšší súd Slovenskej republiky považoval v tejto súvislosti za podstatné v prvom rade jasne vymedziť pojem lehota, ako aj kritériá, na ktoré je nevyhnutné pri diferenciacii hmotnoprávnej a procesnej lehoty prihliadať.

49. Vo všeobecnosti možno pojem lehota definovať ako právne relevantný časový úsek, v rámci ktorého je určený, resp. určiteľný prvý a posledný deň jej trvania. Základným rozlišujúcim kritériom medzi hmotnoprávnymi a procesnými lehotami je moment, kedy danú lehotu možno považovať za zachovanú. Hmotnoprávna lehota je zachovaná, pokiaľ sa prejav vôle, ktorý sa má zrealizovať, resp. právo, ktoré sa má vykonať alebo uplatniť, uskutoční najneskôr v posledný deň tejto lehoty, a to takým spôsobom, že sa v daný deň dostane priamo k jeho adresátovi. V prípade písomnosti sa striktno vyžaduje, aby tieto boli v posledný deň lehoty riadne doručené adresátovi do jeho dispozičnej sféry. Naproti tomu na zachovanie procesnej lehoty postačuje, keď sa požadovaný úkon uskutoční posledný deň danej lehoty na príslušnom orgáne alebo podanie, resp. písomnosť odovzdá orgánu, ktorý má povinnosť ho doručiť.

50. Najvyšší súd Slovenskej republiky zdôrazňuje, že za účelom zabezpečenia rýchlejšieho priebehu verejného obstarávania a revízných postupov je zákon o VO koncipovaný tak, že v prevažnej miere upravuje lehoty majúce hmotnoprávny charakter. Uvedené stanovisko korešponduje aj so základnými princípmi verejného obstarávania, a to princípom hospodárnosti a efektívnosti.

51. O správnosti záveru krajského súdu týkajúcom sa hmotnoprávnej povahy lehoty na podanie vyjadrenia k Protokolu podľa názoru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky svedčí aj systematické zaradenie ustanovenia § 146a ods. 3 písm. e/ v rámci zákona o VO, ktoré je obsiahnuté v časti konkretizujúcej práva a povinnosti jednak zamestnancov žalovaného, ako aj kontrolovaných subjektov.

52. Najvyšší súd Slovenskej republiky zároveň vyjadruje súhlas so stanoviskom žalovaného, podľa ktorého hmotnoprávny charakter lehoty na podanie vyjadrenia ku kontrolným zisteniam uvedeným v Protokole dokazuje aj dovetok obsiahnutý v ustanovení § 146a ods. 3 písm. e/ zákona o VO, zakladajúci nemožnosť zohľadniť skutočnosti uvedené vo vyjadrení, ktoré bolo predložené po stanovenej lehote. Vzhľadom na uvedené možno predmetnú lehotu klasifikovať ako lehotu prekluzívnu/prepadnú, uplynutím ktorej zaniká právo, ktoré nebolo v jej rámci uplatnené, v danom konkrétnom prípade právo vyjadriť sa ku kontrolným zisteniam.

53. V súvislosti s poukazom žalobcu na vybrané ustanovenia procesných predpisov z oblasti civilného práva, upravujúce lehoty na realizáciu práv účastníkov konania, zdôrazňujúc ich procesný charakter, Najvyšší súd Slovenskej republiky uvádza, že pri určovaní charakteru konkrétnej lehoty nemožno vychádzať výlučne z gramatického výkladu daného ustanovenia tak, ako to konštatoval aj sám žalobca v podanej kasačnej sťažnosti. Najvyšší súd Slovenskej republiky však zároveň zdôrazňuje, že Krajský súd

v Bratislave, ako ani žalovaný sa pri odôvodňovaní svojho stanoviska vo vzťahu k charakteru lehoty na podanie vyjadrenia k Protokolu podľa § 146a ods. 3 písm. e/ zákona o VO neopierali výlučne o jazykovú formuláciu daného ustanovenia, ale zohľadnili taktiež povahu daného ustanovenia, jeho účel a systematické zaradenie v rámci právneho predpisu.

54. Najvyšší súd Slovenskej republiky dospel na základe vyššie citovaných zákonných ustanovení a právnych argumentov k záveru, že lehota na predloženie vyjadrenia ku kontrolným zisteniam obsiahnutým v protokole podľa § 146a ods. 3 písm. e/ zákona o VO má hmotnoprávny charakter, z čoho vyplýva, že pre jej zachovanie sa nevyhnutne vyžaduje, aby predmetné vyjadrenie bolo v stanovenej lehote doručené žalovanému, teda aby sa reálne nachádzalo jeho v dispozičnej sfére.

55. Vzhľadom na skutočnosť, že v posledný deň spornej lehoty bolo vyjadrenie žalobcu podané na poštovú prepravu, pričom žalovanému bolo doručené až nasledujúci deň, Najvyšší súd Slovenskej republiky konštatuje, že v prejednávanej veci nedošlo k preukázaniu rozporu žalovaného iného zásahu orgánu verejnej správy s konkrétnym právnym predpisom, pretože konanie žalovaného spočívajúce v odmietnutí vyjadrenia žalobcu z dôvodu jeho oneskorenosti, s odkazom na hmotnoprávny charakter lehoty na jeho podanie, má oporu v zákone o VO Aplikácia Správneho poriadku je v tomto prípade vylúčená priamo v zákone o VO (§ 153 ods. 1).

56. Najvyšší súd Slovenskej republiky v závere svojho uznesenia poukazuje na zásadu majúcu pôvod v rímskom práve, podľa znenia ktorej „vigilantibus iura scripta sunt“, t.j. „práva patria bdelym“, teda tým, ktorí sa aktívne zaujímajú o ochranu a výkon svojich práv a ktorí svoje procesné oprávnenia uplatňujú včas a s dostatočnou starostlivosťou a predvídavosťou. V slobodnej spoločnosti je totiž predovšetkým vecou nositeľov práv, aby svoje práva bránili a starali sa o ne, inak ich podcenením či zanedbaním môžu strácať svoje práva majtkové, osobné, satisfakčné a pod. Uvedené platí obdobne aj o využívaní zákonných procesných ustanovení vrátane využitia možnosti podania opravných prostriedkov (bližšie pozri rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5Sžf/65/2011 zo dňa 19. júla 2012)

57. Po vyhodnotení závažnosti kasačných námietok žalobcu vo vzťahu k napadnutému uzneseniu Krajského súdu v Bratislave a vo vzťahu k obsahu súdneho a pripojeného administratívneho spisu Najvyšší súd Slovenskej republiky v zmysle ustanovenia § 461 SSP konštatuje, že nezistil dôvod na to, aby vyhovel kasačnej sťažnosti žalobcu. Krajský súd v Bratislave správne právne posúdil predmetnú vec, keď dospel k záveru, že žalovaný v danej veci postupoval v súlade so zákonom o VO a preto žalobu proti inému zásahu orgánu verejnej správy zamietol.

58. Najvyšší súd Slovenskej republiky zároveň zdôrazňuje, že neúspech určujúcej zásahovej žaloby nevyklučuje možnosť žalobcu domáhať sa ochrany svojich subjektívnych práv či už v rámci správneho súdnictva prostredníctvom všeobecnej správnej žaloby, resp. civilnej žaloby.

59. Vychádzajúc z uvedeného a s ohľadom na to, že vznesené kasačné námietky neboli spôsobilé na zrušenie napadnutého uznesenia Krajského súdu v Bratislave, Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd kasačný, kasačnú sťažnosť žalobcu v zmysle ustanovenia § 461 SSP v spojení s § 457 ods. 2 SSP ako nedôvodnú zamietol.

7.

60. O náhrade trov kasačného konania Najvyšší súd Slovenskej republiky rozhodol podľa § 167 ods. 1 SSP v spojení s § 467 ods. 1 SSP. Žalobca v kasačnom konaní úspech nemal a žalovanému náhrada trov kasačného konania zo zákona prislúcha len výnimočne (§ 168 SSP), preto žalobcovi ani žalovanému právo na náhradu trov kasačného konania nepriznal.

**Poučenie:**

P o u č e n i e : Proti tomuto uzneseniu n i e j e príпустný opravný prostriedok.