

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 2Sfk/13/2021
Identifikačné číslo spisu: 1021200470
Dátum vydania rozhodnutia: 31. januára 2022
Meno a priezvisko: JUDr. Marián Trenčan
Funkcia: predseda senátu
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2022:1021200470.1

UZNESENIE

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako kasačný súd v právnej veci sťažovateľky (pôvodne žalobkyne): Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, IČO: 00 397 768, so sídlom Šrobárova č. 2, 041 80 Košice, zastúpenej: Sýkorová - advokátska kancelária, s.r.o., IČO: 50 550 837, so sídlom Murgašova 3, 040 01 Košice, proti žalovanému: Úrad pre verejné obstarávanie, IČO: 31 797 903, so sídlom Ružová dolina 10, 821 09 Bratislava, o preskúmanie protokolu z kontroly, v konaní o kasačnej sťažnosti proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave z 24. júna 2021 č. k. 6S/62/2021-168, ECLI:SK:KSBA:2021:1021200470.1, takto

r o z h o d o l :

- I. Návrh na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti sa z a m i e t a .
- II. Kasačná sťažnosť sa z a m i e t a .
- III. Účastníkom sa nárok na náhradu trov kasačného konania n e p r i z n á v a .

O d ô v o d n e n i e

I. Konanie pred krajským súdom

1. Krajský súd v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) uznesením zo dňa 24.06.2021, č. k. 6S/62/2021-168, ECLI:SK:KSBA:2021:1021200470.1 (ďalej len „napadnuté uznesenie“) na základe § 7 písm. b), písm. 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 sťažovateľka domáhala preskúmania zákonnosti Protokolu o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní číslo 14351-6000/2020-OD/3 zo dňa 04.02.2021 (ďalej len „Protokol“), ktorý vydal žalovaný. Kontrola sa týkala postupu sťažovateľky pri zadávaní podlimitnej zákazky na dodanie tovaru po uzavretí zmluvy na predmet „Kancelárske potreby a kancelársky papier“, vyhlásenej uverejnením výzvy na predkladanie ponúk vo Vestníku verejného obstarávania č. 66/2014 z 03.04.2014 pod zn. 4794 - WYT. Sťažovateľka najmä tvrdila, že Protokol vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci a došlo k podstatnému porušeniu ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy (teda žalovaným), ktoré

mohlo mať za následok vydanie nezákonného rozhodnutia alebo opatrenia vo veci samej. Žiadala zrušiť Protokol a vec vrátiť žalovanému na ďalšie konanie.

2. Výrok o odmietnutí správnej žaloby krajský súd odôvodnil tým, že Protokol nemohol mať za následok ujmu na subjektívnych právach sťažovateľky, a následky uvádzané v žalobe, spočívajúce v zásahu do jej majetkovej sféry či zásahu do jej legitímnych očakávaní nie sú priame a bezprostredné. Protokol považoval za rozhodnutie majúce predbežnú povahu, ktorým sa nezasiahlo do sféry sťažovateľky, teda nepredstavujúce zásah do jej práv a právom chránených záujmov. Krajský súd odkázal aj na vybranú judikatúru, spomedzi ktorej zdôraznil uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Sžfk/15/2018 z 25.04.2018, ECLI:SK:NSSR:2018:1015200749.1, publikované v Zbierke stanovísk Najvyššieho súdu a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky č. 6/2018 pod č. 53.

II. Kasačná sťažnosť, stanovisko žalovaného

A)

3. Proti napadnutému uzneseniu podala žalobkyňa kasačnú sťažnosť a navrhla ho zrušiť a vrátiť vec krajskému súdu na ďalšie konanie. Tvrdila, že krajský súd svojím postupom porušil právo na spravodlivý proces, vec nesprávne právne posúdil, odklonil sa od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu a nezákonne odmietol jej podanie. Sťažovateľka teda kasačnú sťažnosť odôvodnila dôvodmi podľa § 440 ods. 1 písm. f), písm. g), písm. h) a písm. j) S.s.p.

4. Podľa sťažovateľky nemôžu obstať závery, že Protokol nepredstavuje zásah do jej práv a právom chránených záujmov, a že nie je rozhodnutím či opatrením, ktoré by mohli mať za následok ujmu na jej subjektívnych právach. Rozpor s rozhodovacou činnosťou kasačného súdu videla vo výklade, že takýto protokol ani iné materiály z administratívnej kontroly nemôžu byť nikdy predmetom preskúmania v správnom súdnictve.

5. Tvrdila, že Protokol ovplyvňuje právne jej postavenie a môže mať za následok vznik závažnej ujmy na jej subjektívnych právach, a to v súvislosti s ustanoveniami zákona č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní v spojení s § 27a zákona č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva (ďalej len „zákon č. 528/2008 Z. z.“). Tvrdila, že tak Protokol môže mať priamy vplyv na jej práva a povinnosti, keďže jej bezprostredne hrozí, že voči nej budú uplatňované postihy v zmysle zákona č. 528/2008 Z. z. alebo osobitných predpisov.

6. Sťažovateľka poukazovala na možnosť, že riadiaci orgán ex officio rozhodne o vrátení jeden a pol násobku sumy uvedenej vo výzve na vrátenie poskytnutého príspevku. V tom videla neprípustný zásah do jej nadobudnutých práv a legitímneho očakávania. V Protokole teda videla správny akt žalovaného, ktorým môžu byť jej práva a právom chránené záujmy priamo dotknuté, a ktorý sa bezprostredne dotýka a zasahuje do jej práv a právom chránených záujmov. Tvrdila, že Protokol má autoritatívnu povahu a osobitný predpis s ním spája právne účinky.

7. Sťažovateľka argumentovala, že právne predpisy neupravujú možnosť mimosúdnej zmeny rozhodnutia žalovaného o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní; jedinou možnosť na dosiahnutie nápravy videla v súdnom prieskume Protokolu. Nazdávala sa, že týmto správnym aktom sú dotknuté jej základné práva a preto v zmysle čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky nemôže byť vylúčený jeho súdny prieskum.

8. Porušenie svojich práv krajským súdom teda sťažovateľka videla v jeho závere, že Protokolom nemôže byť dotknutá na svojich právach. Dovoľavala sa aj ústavno-konformného výkladu zákona a zohľadnenia konkrétnych prejavov Protokolu v jej právnej sfére.

9. Sťažovateľka tiež žiadala priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti z dôvodu hrozby vzniku závažnej ujmy, keď tvrdila, že bezprostredne hrozí, že voči nej budú uplatnené a vykonané ďalšie postihy v zmysle osobitných predpisov.

B)

10. Žalovaný vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti navrhol jej zamietnutie. Nesúhlasil s tvrdeniami sťažovateľky o nesprávnom právnom posúdení veci, ani s tým, že by bola jej správna žaloba nezákonne odmietnutá a došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces. S poukazom na vybrané rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky tvrdil, že súdna prax je ustálená na odmietaní takýchto žalôb (predtým v prostredí Občianskeho súdneho poriadku na zastavovaní konaní) a následne

na zamietaní kasačných sťažností žalobcov. Aj návrh na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti považoval za neopodstatnený.

III. Právne závery kasačného súdu

11. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (ďalej len „kasačný súd“) preskúmal napadnuté uznesenie v medziach sťažnostných bodov, ktorými bol viazaný (§ 438 ods. 2, § 445 ods. 1 písm. c/, ods. 2, § 453 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 rozhodnutie, proti ktorému je kasačná sťažnosť prípustná (§ 439 ods. 1 S.s.p.), vo veci v zmysle § 455 S.s.p. nenariadil pojednávanie a po neverejnej porade senátu jednomyselne dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná a preto ju zamietol podľa § 461 S.s.p.

12. Rovnaká právna otázka týkajúca sa vlastne právomoci správneho súdu na prieskum takéhoto protokolu žalovaného sa už na Najvyššom súde Slovenskej republiky opakovane riešila, preto kasačný súd do veľkej miery iba zopakuje právne závery z tejto už ustálenej judikatúry. Judikatúru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky ako súdu kasačného (a predtým v správnom súdnictve odvolacieho) považuje Najvyšší správny súd Slovenskej republiky za východisko a súčasť svojho judikatúrneho vývoja.

13. Právna úprava prístupu k súdnemu preskúmaniu právoplatného rozhodnutia či opatrenia orgánu verejnej správy na základe žaloby podľa Správneho súdneho poriadku vychádza 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). Nepripúšťa sa súdne preskúmanie rozhodnutí alebo opatrení orgánov verejnej správy, ktoré sú 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. 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 či právnických osôb, alebo sa ich priamo dotýkajú.

15. Kasačný súd sa stotožňuje s názorom žalovaného a krajského súdu, že napadnutý Protokol uvedené požiadavky pre prípustnosť súdneho preskúmania v správnom súdnictve nespĺňa. Tento záver podporuje aj argumentácia Najvyššieho súdu, napr. v rozsudku sp. zn. 5Sžf/26/2012 z 29.11.2012, ECLI:SK:NSSR:2012:1011200060.1, v ktorom uvádza, 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...“.

16. Z tohto rozhodnutia, ako aj zo skoršieho rozhodnutia Najvyššieho súdu v tej istej veci sp. zn. 5Sžf/31/2011 z 25.08.2011, vyplýva, že jediným aspektom, na základe ktorého bola v minulosti konštatovaná prípustnosť súdneho preskúmania protokolu, bola v ňom 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. Naopak v súdnej veci nebola sťažovateľke v Protokole uložená žiadna povinnosť, ktorá by zasiahla do jej právnej sféry a ktorej uloženie by odôvodňovalo prípustnosť súdneho preskúmania Protokolu.

17. Protokol nie je taký individuálny správny akt, 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 uplatnil svoje dohľadové i rozhodovacie právomoci, ktoré mu z uvedeného zákona vyplývajú.

18. Protokol o kontrole dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní žiadnu povinnosť sťažovateľke neukladá a ani jej nič neuberá, a to ani priamym pôsobením iných právnych predpisov. V tejto súvislosti možno poukázať na odôvodnenie rozhodnutia Najvyššieho súdu vo veci sp. zn. 1Sžf/87/2015 zo 14.02.2017, ECLI:SK:NSSR:2017:1012211071.1, 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.“

19. Tento právny názor kasačný súd zopakoval aj v ďalších predchádzajúcich rozhodnutiach, mutatis mutandis napríklad pod sp. zn. 6Sžfk/48/2020 z 06.07.2021, ECLI:SK:NSSR:2021:1019201569.1; 1Sžfk/52/2019 z 26.05.2020, ECLI:SK:NSSR:2020:1017201004.1; 1Sžfk/34/2018 z 19.11.2019, ECLI:SK:NSSR:2019:1015201009.1; 1Sžfk/68/2017 z 26.02.2019, ECLI:SK:NSSR:2019:1016201223.1; 4Sžfk/42/2017 z 03.07.2018, ECLI:SK:NSSR:2018:1015201345.1; 4Sžfk/30/2017 z 10.04.2018, ECLI:SK:NSSR:2018:1016200606.1; 1Sžfk/9/2017 z 22.08.2017, ECLI:SK:NSSR:2017:1015200662.1; 3Sžfk/7/2017 z 08.08.2018, ECLI:SK:NSSR:2018:1016201181.1; 6Sžfk/15/2018 z 25.04.2018, ECLI:SK:NSSR:2018:1015200749.1 (= R 53/2018, na toto rozhodnutie poukazoval aj krajský súd).

20. Kasačný súd poznamenáva, že hoci následným postupom (a individuálnymi správnymi aktmi) žalovaného či iných príslušných orgánov mohlo dôjsť k vyvodu následkov z tvrdeného porušenia zákona uvedeného v Protokole, to ešte neznamená, že k zmenšeniu majetku sťažovateľky alebo inému zásahu do jej práv došlo práve vydaním Protokolu.

21. Pretože na inom mieste sťažovateľka naznačovala úvahy v tom smere, že po neposkytnutí súdnej ochrany v tomto štádiu bude nemožné neskoršie správne akty (výzva, rozhodnutie o povinnosti vrátiť príspevok alebo jeho časť) založené na Protokole účinne podrobiť súdnemu prieskumu, upriamuje kasačný súd pozornosť sťažovateľky aj na ustanovenie § 27 ods. 1 S.s.p., z ktorého vyplýva odpoveď na nastolenú otázku miery záväznosti a preskúmateľnosti Protokolu (a v ňom obsiahnutých záverov ako dôvodov vyvodu zodpovednosti) pri prípadnom súdnom prieskume nadväzujúcich rozhodnutí orgánov verejnej správy.

22. Z uvedených dôvodov považoval kasačný súd právne závery krajského súdu, podľa ktorých Protokol nepredstavuje zásah do práv a právom chránených záujmov sťažovateľky a preto nepodlieha súdnemu prieskumu, za vecne správne, a s odôvodnením jeho uznesenia sa stotožňuje. Ide o opatrenie predbežnej povahy, ktoré nemohlo mať za následok ujmu na subjektívnych právach sťažovateľky. Keďže správna žaloba voči takýmto rozhodnutiam alebo opatreniam orgánov verejnej správy je neprípustná podľa § 7 ods. 1 písm. e/ S.s.p., postupoval krajský súd v súlade zákonom, keď podľa § 98 ods. 1 písm. g/ S.s.p. odmietol žalobu.

23. Kasačný súd s poukazom na vyššie uvedenú judikatúru nemohol prisvedčiť ani tvrdeniu o odklone krajského súdu od ustálenej judikatúry. Rovnako sťažovateľka nepresvedčila kasačný súd o tom, že by akokoľvek došlo postupom krajského súdu k porušeniu jej procesných práv.

24. Po preskúmaní uznesenia krajského súdu v medziach sťažnostných bodov dospel kasačný súd k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná a preto ju postupom podľa § 461 S.s.p. zamietol.

25. Návrhu na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti nebolo možné v zmysle § 447 S.s.p. vyhovieť, pretože žalobu odmietajúce uznesenie krajského súdu nehrozilo nijakou závažnou ujmu. Sťažovateľkou tvrdené hrozby sa týkali Protokolu a následných sťažovateľkou očakávaných správnych aktov, nie však rozhodnutia krajského súdu, preto ich kasačný súd nezohľadňoval. Ale je treba opätovne pripomenúť aj to, že samotný Protokol nepredstavuje vykonateľné rozhodnutie ukládajúce povinnosť.

26. 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 sťažovateľka v tomto konaní nebola úspešná a na postup podľa § 168 S.s.p. nevidel dôvod.

Poučenie :

Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.