



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

II. ÚS 289/2023-16

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Ľuboša Szigetiho a zo sudcov Jany Laššákovej a Petra Molnára (sudca spravodajca) v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľa **mesta Šaľa**, Námestie sv. Trojice 7, Šaľa, IČO 00 306 185, zastúpeného JUDr. Borisom Štanglovičom, advokátom, Jarmočná 2264/3, Šaľa, proti rozhodnutiu Úradu pre verejné obstarávanie č. 3691-P/2019 z 10. mája 2019, rozsudku Krajského súdu Bratislava č. k. 6 S 142/2019-237 z 27. augusta 2020 a rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6 Asan 22/2020 z 30. novembra 2022 takto

r o z h o d o l :

Ústavnú sťažnosť **o d m i e t a .**

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavná sťažnosť sťažovateľa a skutkový stav veci

1. Sťažovateľ sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 3. marca 2023, doplnenou písomným podaním doručeným 10. marca 2023, domáha vyslovenia porušenia svojho základného práva „na to, aby štátne orgány konali iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon“ podľa čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, na rovnosť účastníkov súdneho konania podľa čl. 47 ods. 3 ústavy a práva na spravodlivé konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd napadnutým rozhodnutím Úradu pre verejné obstarávanie (ďalej aj „UVO“) a napadnutými rozsudkami v označenými v záhlaví tohto uznesenia (ďalej spolu len „napadnuté rozsudky“). Navrhuje napadnuté rozhodnutie UVO a napadnuté rozsudky zrušiť a vec vrátiť na ďalšie konanie. Zároveň žiada odložiť vykonateľnosť napadnutého rozhodnutia UVO, ako aj napadnutých rozsudkov.

2. Z ústavnej sťažnosti, jej príloh a napadnutých rozhodnutí vyplýva nasledujúci stav veci:

2.1. Úrad pre verejné obstarávanie, odbor legislatívno-právny ako prvostupňový správny orgán vydal rozhodnutie č. 5053-3000/2018 1258-3000/2019 zo 4. januára 2019 (ďalej len „prvostupňové

rozhodnutie“), ktorým sťažovateľovi uložil pokutu v sume 339 150 eur podľa zákona č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní v znení platnom v rozhodnom čase (ďalej len „zákon o verejnom obstarávaní“) za to, že sťažovateľ zvolenou formou kombinácie zmluvných vzťahov, a to uzavretím (vo výrokovvej časti rozhodnutia identifikovanej) nájomnej zmluvy a dvoch zmlúv o budúcej kúpnej zmluve konal pri obstaraní výstavby nájomných bytov na [REDAKOVANÉ] v meste Šaľa v rozpore s § 9 ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní, keďže zadal zákazku na uskutočnenie stavebných prác bez splnenia povinnosti uzavrieť zmluvu spôsobom alebo postupom ustanoveným zákonom o verejnom obstarávaní.

2.2. Sťažovateľ proti označenému prvostupňovému orgánu podal rozklad, o ktorom rozhodol UVO rozhodnutím č. 3691-P/2019 z 10. mája 2019 (ďalej len „druhostupňové rozhodnutie“) tak, že prvostupňové rozhodnutie správneho orgánu potvrdil a rozklad zamietol.

2.3. Sťažovateľ podal proti druhostupňovému rozhodnutiu správnu žalobu na Krajskom súde v Bratislave (ďalej len „krajský súd“), ktorou sa domáhal preskúmania zákonnosti tohto druhostupňového rozhodnutia UVO. O žalobe sťažovateľa rozhodol krajský súd rozsudkom č. k. 6 S 142/2019-237 z 27. augusta 2020 (ďalej len „rozsudok krajského súdu“) tak, že ju ako nedôvodnú zamietol podľa § 190 Správneho súdneho poriadku (ďalej aj „SSP“).

2.4. Sťažovateľ nespokojný s výsledkom konania podal proti napadnutému rozsudku krajského súdu kasačnú sťažnosť, o ktorej rozhodol Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“) rozsudkom sp. zn. 6 Asan 22/2020 z 30. novembra 2022 (ďalej len „rozsudok kasačného súdu“) tak, že ju zamietol ako nedôvodnú podľa § 461 SSP.

3. Z napadnutých rozhodnutí správnych orgánov a vo veci konajúcich súdov vyplynulo, že sťažovateľ uzatvoril kombináciu takých zmlúv, ktorých účelom bolo obísť povinnosť postupovať pri realizovaní cieľa (výstavby sociálnych bytov) podľa zákona o verejnom obstarávaní. Podľa vykonaného dokazovania sťažovateľ uzavrel nájomnú zmluvu s investorom, ktorou prenajal pozemky investorovi na účel výstavby nájomných sociálnych bytov, ktoré investor na základe vlastnej projektovej dokumentácie, na vlastné náklady a zodpovednosť postaví. Zmluvami o budúcich kúpnych zmluvách sa sťažovateľ zaviazal, že tieto nájomné sociálne byty za tam stanovenú odplatu od investora odkúpi. Uvedeným konaním podľa názoru správnych orgánov sťažovateľ naplnil skutkovú podstatu správneho deliktu podľa § 149 ods. 1 písm. a) zákona o verejnom obstarávaní, keďže nesplnil svoju povinnosť uzavrieť zmluvu spôsobom alebo postupom podľa zákona o verejnom obstarávaní, preto mu uložil v zmysle označeného ustanovenia zákona o verejnom obstarávaní pokutu v sume 339 150 eur. Výhrady a argumentáciu sťažovateľa o nesplnení podmienok na uloženie pokuty za správny delikt správne orgány, ako aj súdy odmietli. Podstata argumentácie sťažovateľa smerovala k tomu, že z označených zmlúv mu vyplynul záväzok (uzavrieť kúpnu zmluvu), ktorý neznie na peňažné plnenie v prospech investora. Ďalej namietal, že bytové domy budú financované zo zdrojov investora bez účasti sťažovateľa, z čoho vyvodzoval, že nie je iniciátorom ani koordinátorom výstavby, pretože ani nešpecifikoval konkrétne požiadavky na výstavbu a bezprostredne po dokončení stavebných prác sa nestane vlastníkom bytových domov. Z uzavretých zmlúv podľa sťažovateľa nevyplýva, že by investor mal povinnosť vykonať stavebné práce. Vychádzajúc z uvedeného, tvrdil, že nemôže ísť o zákazku na uskutočnenie stavebných prác. Pokiaľ sa správne orgány odvolávali na konkrétne rozhodnutia Súdneho dvora Európskej únie

(ďalej len „Súdny dvor“), mylne a nepresne ich interpretovali, pretože on nemal dosah na to, aké parametre a špecifikácie v rámci výstavby zvolí investor, a záväzok vyplývajúci z budúcich zmlúv je nevyhnutelný zo strany sťažovateľa. V posudzovanom prípade podľa názoru sťažovateľa nešlo o plnenie za protihodnotu, išlo len o špekuláciu zo strany správnych orgánov. Čo sa týka výšky sankcie, bol toho názoru, že je nesprávne určená, keďže investorovi neposkytol zatiaľ žiadne peňažné prostriedky ani oceniteľné plnenie, z ktorého by bolo možné pri ukladaní pokuty vychádzať.

II.

Argumentácia sťažovateľa

4. Sťažovateľ v sťažnosti argumentuje v prospech porušenia svojich práv napadnutým rozsudkom, pričom odôvodnenie a závery uvedené v napadnutom druhostupňovom rozhodnutí UVO, v rozsudkoch krajského súdu a najvyššieho správneho súdu považuje za arbitrárne a nedostatočné. Svojím obsahom ide o totožnú argumentáciu, ktorú uplatnil už v priebehu konania pred správnym súdom, ako aj pred kasačným súdom v rámci svojej sťažnosti. Tvrdí, že vychádzajúc z rozhodných skutočností, nie je možné hovoriť o zákazke podľa zákona o verejnom obstarávaní; záver, že obišiel zákon o verejnom obstarávaní, je arbitrárny a nezodpovedá skutočnosti. V nadväznosti na to namieta, že ak ide o obchádzanie zákona, toto konanie nemôže byť zároveň posúdené ako porušenie zákona, teda sa nemohol dopustiť správneho deliktu, keďže takýto delikt (skutková podstata) v zmysle zákona o verejnom obstarávaní neexistuje. Vo veci konajúce súdy nedostatočne vyhodnocovali povahu účinkov právnych úkonov – nájomnej zmluvy a zmlúv o budúcich kúpnych zmluvách, len ich označili za nežiaduce. Ak by sa akceptovali úvahy vo veci konajúcich súdov, tak potom každé nadobudnutie majetku sťažovateľom ako obcou mimo postupov podľa zákona o verejnom obstarávaní by malo nežiaduce účinky, čo je podľa jeho názoru neprípustný výklad. Podľa názoru sťažovateľa ním zvolený postup bol legitímny a vzťahovala sa na neho výnimka podľa § 1 ods. 2 písm. m) zákona o verejnom obstarávaní, pretože k podpisu kúpnych zmlúv došlo až po tom, čo boli bytové domy vybudované a skolaudované ako existujúce stavby, s čím sa vo veci konajúce súdy nedostatočne vysporiadali. Takisto z jeho strany nedošlo k poskytnutiu plnenia, keďže plnenie poskytol Štátny fond na rozvoj bývania. Sťažovateľ ďalej v sťažnosti poukazuje na rozdielnosti, pre ktoré na neho aplikovaná judikatúra Súdneho dvora neobstojí, pričom záver kasačného súdu, že bola aplikovaná správne, považuje za arbitrárny. Z uvedených dôvodov považuje výsledok súdneho konania pri preskúmaní zákonnosti uloženia sankcie za správny delikt za nespravodlivý a protiústavný, porušujúci jeho označené práva.

III.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

5. Podstatou ústavnej sťažnosti je posúdenie, či vo veci konajúce súdy dali dostatočné a ústavno-konformné odpovede na výhrady sťažovateľa súvisiace s namietanými vadami druhostupňového rozhodnutia UVO, ktoré sťažovateľ tiež považuje za arbitrárne, porušujúce jeho označené práva.

III.1. K namietanému porušeniu čl. 2 ods. 2 ústavy

6. Pokiaľ ide o námietku porušenia čl. 2 ods. 2 ústavy napadnutým druhostupňovým rozhodnutím UVO a napadnutými rozsudkami krajského súdu a najvyššieho správneho súdu, ktoré sťažovateľ vníma ako základné právo, ústavný súd konštatuje, že predmetný článok neobsahuje žiadne konkrétne subjektívne právo alebo slobodu jednotlivca, ktorého porušenie by bolo možné vysloviť v rámci konania o ústavnej sťažnosti podľa čl. 127 ods. 1 ústavy. Ide o ustanovenie povinnosti orgánom štátu, ktorému koreluje obsah základného práva jednotlivca na súdnu ochranu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy. Vychádzajúc z uvedeného, dospel k záveru, že sťažnosť v tejto časti je potrebné odmietnuť podľa § 56 ods. 2 písm. a) zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) z dôvodu nedostatku právomoci na jej prerokovanie.

III.2. K napadnutému druhostupňovému rozhodnutiu UVO a napadnutému rozsudku krajského súdu

7. Právomoc ústavného súdu rozhodovať o sťažnostiach podľa čl. 127 ods. 1 ústavy je založená na princípe subsidiarity, z ktorého vyplýva, že právomoc ústavného súdu poskytnúť ochranu základným právam a slobodám je daná iba vtedy, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhodujú všeobecné súdy. Ústavný súd sa pri uplatňovaní svojej právomoci riadi zásadou, že všeobecné súdy sú ústavou povolané chrániť nielen zákonnosť, ale aj ústavnosť. Preto je právomoc ústavného súdu subsidiárna a nastupuje až vtedy, ak nie je daná právomoc všeobecných súdov (m. m. IV. ÚS 236/07, III. ÚS 514/2017).

8. Podstata a účel princípu subsidiarity spočíva v tom, že ochrana ústavnosti nie je a ani podľa povahy veci nemôže byť výlučne úlohou ústavného súdu, ale úlohou všetkých orgánov verejnej moci v rámci im zverených kompetencií. Ústavný súd predstavuje v tejto súvislosti *ultima ratio* inštitucionálny mechanizmus, ktorý sa uplatní až v prípade nefunkčnosti všetkých ostatných orgánov verejnej moci, ktoré sa na ochrane ústavnosti podieľajú. Opačný záver by znamenal popieranie princípu subsidiarity právomoci ústavného súdu podľa zásad uvedených v § 53 ods. 1 zákona o ústavnom súde (porovnaj m. m. III. ÚS 149/04, IV. ÚS 135/05, II. ÚS 156/09, I. ÚS 480/2013).

9. Ústavný súd preto konštatuje, že nemá právomoc preskúmať napadnuté druhostupňové rozhodnutie UVO, keďže jeho zákonnosť už meritórne preskúmal na základe správnej žaloby sťažovateľa krajský súd, ktorý bol oprávnený a zároveň povinný poskytnúť ochranu sťažovateľovým právam.

10. Uvedené obdobne platí aj v prípade napadnutého rozsudku krajského súdu, ktorý bol vydaný v konaní podľa Správneho súdneho poriadku, ktorý je budovaný na báze jednoinštančnosti. Proti rozhodnutiam krajských súdov v správnom súdnictve už preto zásadne nie je odvolanie ako riadny opravný prostriedok prípustné, ale je možné podať kasačnú sťažnosť, ktorá má charakter

mimoriadneho opravného prostriedku. Ústavný súd už opakovane judikoval, že kasačná sťažnosť (hoci smerovala proti právoplatnému rozhodnutiu krajského súdu) v prípade meritórneho rozhodnutia kasačného súdu predstavuje účinný prostriedok nápravy a ochrany základných práv a slobôd (m. m. III. ÚS 33/2018, IV. ÚS 267/2018, II. ÚS 326/2019). V posudzovanej veci kasačnej sťažnosti sťažovateľa najvyšší správny súd rozhodol meritórne (podľa § 461 SSP ju zamietol).

11. Vychádzajúc z uvedeného, ústavný súd konštatuje nedostatok právomoci konať a rozhodovať o ochrane označených práv napadnutým druhostupňovým rozhodnutím UVO a napadnutým rozsudkom krajského súdu, preto sťažnosť sťažovateľa aj v tejto časti odmietol § 56 ods. 2 písm. a) zákona o ústavnom súde pre nedostatok právomoci na jej prerokovanie.

III.3. K napadnutému rozsudku kasačného súdu

12. Sťažnostná argumentácia, ako už bolo konštatované, bola v podstatných námietkach identická s argumentáciou, na ktorú kasačný súd poskytol relevantné odpovede. Ústavný súd, vychádzajúc z obsahu odôvodnení rozhodnutí vo veci konajúcich správnych orgánov a súdov, považuje riešenie a výsledok sporu za spravodlivý, pričom na rozdiel od sťažovateľa považuje odôvodnenia rozhodnutí všeobecných súdov vrátane najvyššieho správneho súdu za dostatočné, argumentačne konzistentné, rešpektujúce na vec dopadajúcu právnu úpravu v kontexte rozhodných skutočností.

13. Ústavný súd vychádzal z relevantných okolností veci a dôvodov, pre ktoré vo veci konajúce správne orgány dospeli k záveru, že sťažovateľ sa dopustil správneho deliktu podľa 149 ods. 1 písm. a) zákona o verejnom obstarávaní pri obstaraní výstavby nájomných bytov na [REDAKOVANÉ] v meste Šaľa v rozpore s § 9 ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní. Záver napadnutého rozsudku najvyššieho správneho súdu, že sťažovateľ zadal zákazku na uskutočnenie stavebných prác bez splnenia povinnosti uzavrieť zmluvu spôsobom alebo postupom ustanoveným zákonom o verejnom obstarávaní, možno podľa názoru ústavného súdu považovať za dostatočne odôvodnený. Sťažovateľ sa mýli, ak tvrdí, že mu bola uložená sankcia za neexistujúci delikt, teda obchádzanie zákona, pretože sankcia mu bola uložená pre porušenie povinnosti podľa § 9 ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní, teda pre porušenie povinnosti pri zadávaní zákaziek postupovať podľa zákona o verejnom obstarávaní. Námietka sťažovateľa, že nešlo o zákazku podliehajúcu verejnému obstarávaniu z dôvodu výnimky § 1 ods. 2 písm. m) zákona o verejnom obstarávaní podľa názoru ústavného súdu neobstojí v rámci zdôvodnenia najvyššieho správneho súdu, prečo ju neakceptoval. Tá bola logicky a ústavne konformným spôsobom odôvodnená konštatovaním, že delikt bol spôsobený už v okamihu nevyhlásenia verejného obstarávania na zadanie zákazky na stavebné práce podľa § 3 ods. 3 zákona o verejnom obstarávaní pred uzatvorením série zmlúv a poskytnutím majetku investorovi, ktorý mal uskutočniť výstavbu (v tom čase neexistujúcich nájomných bytov). Predmetná výnimka sa vzťahuje na prípady, ak sa má nadobudnúť už existujúca nehnuteľnosť, *nota bene* nie nehnuteľnosť, ktorá má vzniknúť v budúcnosti, na základe požiadaviek obstarávateľa (konkr. požiadavky, aby spĺňali kritériá pre priznanie podpory zo Štátneho fondu na rozvoj bývania – bod 30 odôvodnenia rozsudku kasačného súdu). Takisto strohé konštatovanie najvyššieho správneho súdu, že krajský súd

aplikoval priliehajúcu judikatúru Súdneho dvora, je postačujúce, keďže jej aplikovateľnosť bola dostatočne analyzovaná v odôvodnení rozsudku krajského súdu za pomoci eurokonformného výkladu vnútroštátneho zákona o verejnom obstarávaní v rámci smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/18/ES z 31. marca 2004 (pozri body 52 až 55, 65 až 67 a 73 odôvodnenia rozsudku krajského súdu).

14. Ústavný súd sa z obsahu napadnutého rozsudku presvedčil, že najvyšší správny súd sa námietkami sťažovateľa zaoberal v rozsahu, ktorý postačuje na konštatovanie, že sťažovateľ v tomto konaní dostal odpoveď na všetky svoje relevantné argumenty. V tejto súvislosti uviedol, že všeobecný súd nemusí dať odpoveď na všetky otázky nastolené účastníkom konania, ale len na tie, ktoré majú pre vec podstatný význam, prípadne dostatočne objasňujú skutkový a právny základ rozhodnutia. Preto odôvodnenie rozhodnutia všeobecného súdu, ktoré stručne a jasne objasní skutkový a právny základ rozhodnutia, postačuje na záver o tom, že z tohto aspektu je plne realizované základné právo účastníka na súdnu ochranu, resp. právo na spravodlivé súdne konanie (m. m. IV. ÚS 112/05, I. ÚS 117/05).

15. Ústavný súd preto konštatuje, že dôvody napadnutého rozsudku najvyššieho správneho súdu sú zrozumiteľné a dostatočne logické, vychádzajúce z relevantných právnych noriem, ktoré boli ústavne konformne aplikované.

16. Vychádzajúc z uvedeného, ústavný súd je toho názoru, že niet relevantnej spojitosti medzi napadnutým rozsudkom najvyššieho správneho súdu a namietaným porušením základného práva sťažovateľa na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru. Ústavný súd preto sťažnosť v tejto časti odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona ústavnom súde z dôvodu jej zjavnej neopodstatnenosti.

17. Pokiaľ ide o namietané porušenie základného práva na rovnosť účastníkov v konaní podľa čl. 47 ods. 3 ústavy napadnutým rozsudkom najvyššieho správneho súdu, ústavný súd konštatuje, že sťažnosť v tejto časti trpí nedostatkom odôvodnenia porušenia tohto práva. Sťažnosti v tejto časti chýba podstatná náležitosť podľa § 123 ods. 1 písm. d) zákona o ústavnom súde, a to odôvodnenie porušenia označeného práva, ktoré vzhľadom na povahu nedostatku v zmysle ustálenej judikatúry ústavného súdu nie je odstrániteľné doplnením sťažnosti na základe výzvy na odstránenie nedostatkov podľa § 56 ods. 3 ústavného súdu (I. ÚS 155/2019, II. ÚS 138/2019, III. ÚS 87/2019).

18. Ústavný súd preto sťažnosť v tejto časti aj so zreteľom na kvalifikované právne zastúpenie sťažovateľa odmietol pre nesplnenie zákonom predpísaných náležitostí podľa § 56 ods. 2 písm. c) zákona o ústavnom súde.

19. V dôsledku odmietnutia ústavnej sťažnosti v celom rozsahu sa už ústavný súd ostatnými návrhmi vrátane návrhu na odklad vykonateľnosti napadnutých rozhodnutí obsiahnutými v sťažnosti nezaoberal.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 14. júna 2023

Luboš Szigeti
predseda senátu