



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

II. ÚS 507/2017-14

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 3. augusta 2017 v senáte zloženom z predsedu Ladislava Orosza, zo sudkyne Ľudmily Gajdošíkovej a sudcu Lajosa Mészárosa (sudca spravodajca) predbežne prerokoval sťažnosť občianskeho združenia Procu, Západný rad 39, Bratislava, zastúpeného advokátom Mgr. Vladimírom Šárnikom, Advokátska kancelária, Národného oslobodenia 1310/25, Bernolákovo, vo veci namietaného porušenia základného práva podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky rozsudkom Krajského súdu v Bratislave č. k. 2 Co 455/2012-368 z 12. marca 2014 a uznesením Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3 Cdo 1375/2015 zo 17. marca 2016 a takto

r o z h o d o l :

Sťažnosť občianskeho združenia Procu o d m i e t a ako zjavne neopodstatnenú.

O d ô v o d n e n i e :

I.

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bola 13. júna 2016 doručená sťažnosť občianskeho združenia Procu (ďalej aj „sťažovateľ“) vo veci namietaného porušenia základného práva podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) rozsudkom Krajského súdu v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) č. k.

2 Co 455/2012-368 z 12. marca 2014 (ďalej aj „napadnutý rozsudok“) a uznesením Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) sp. zn. 3 Cdo 1375/2015 zo 17. marca 2016 (ďalej aj „napadnuté uznesenie“), ktorými bola zamietnutá žaloba právneho predchodcu sťažovateľa o náhradu škody za zrušené verejné obstarávanie.

2. Zo sťažnosti a z jej príloh vyplýva, že sťažovateľom je občianske združenie Procu (v sťažnosti uvádza, že je právnym nástupcom občianskeho združenia Eurea), ktoré podalo dovolanie proti rozsudku, ktorým krajský súd a Okresný súd Bratislava IV (ďalej len „okresný súd“) zamietli žalobu o náhradu škody občianskeho združenia Eurea – uchádzača vo verejnom obstarávaní z dôvodu, že obstarávateľom bolo verejné obstarávanie nezákonne zrušené. Presnejšie, žalobou doručenou okresnému súdu 30. januára 2008 sa občianske združenie Eurea domáhalo, aby okresný súd uložil žalovanému Národnému ústavu celoživotného vzdelávania povinnosť zaplatiť mu sumu 466 454 Sk s príslušenstvom z titulu náhrady škody na tom skutkovom základe, že sa ako uchádzač zúčastnilo verejného obstarávania vyhláseného žalovaným na predmet zákazky „Monitorovanie a hodnotenie projektov (externý monitoring)“ podľa (bývalého) zákona č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o verejnom obstarávaní“). Dňa 14. júna 2007 sa uskutočnilo otváranie ponúk. Podľa zápisnice podali ponuku dvaja uchádzači – Eurea 1 306 454 Sk a EuroPro s. r. o. 2 070 600 Sk. Ponuka Eurey tak bola výhodnejšia ako ponuka druhého uchádzača a jediným kritériom vyhodnotenia ponúk bola cena, takže Eurea by podľa sťažovateľa bola nepochybne vyhodnotená ako úspešný uchádzač. Národný ústav celoživotného vzdelávania však listom z 21. júna 2007 Eurey oznámil zrušenie verejného obstarávania na základe § 46 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní (*Verejný obstarávateľ a obstarávateľ môže zrušiť použitý postup zadávania zákazky aj vtedy, ak sa zmenili okolnosti, za ktorých sa vyhlásilo verejné obstarávanie.*), lebo sa podstatne zmenili okolnosti, za ktorých bola súťaž vyhlásená.

3. Eurea žalovala obstarávateľa o náhradu škody vo výške predpokladaného zisku, pretože podľa jej názoru bolo obstarávanie zrušené protiprávne, a preto jej vznikol nárok na náhradu škody. Podľa okresného súdu a krajského súdu mohol obstarávateľ z dôvodu

podstatnej zmeny okolností zrušiť obstarávanie, pričom touto zmenou mohlo byť zosúladenie obstarávania s inými obdobnými obstarávaniami a upresnenie jeho parametrov.

4. Sťažovateľ v ústavnej sťažnosti opakuje argumenty týkajúce sa vecnej správnosti rozhodnutí, ktoré už odzneli v konaní pred všeobecnými súdmi, a zároveň považuje rozsudok krajského súdu za nedostatočne odôvodnený, a tak porušujúci právo na súdnu ochranu garantované čl. 46 ods. 1 ústavy. Najvyšší súd mal podľa sťažovateľa svojim uznesením porušiť čl. 46 ods. 1 ústavy tým, že nezrušil napadnutý rozsudok pre vadu odňatia možnosti konať pred súdom. Sťažovateľ taktiež namieta, že krajský súd nemal priznať trovy odporcovi, pretože tento má vlastný právny aparát.

5. Na základe uvedenej argumentácie sťažovateľ navrhuje, aby ústavný súd o jeho sťažnosti nálezom takto rozhodol:

„1. Krajský súd v Bratislave rozsudkom zo dňa 12.03.2014, č. k. 2Co/455/2012-368 porušil základné práva sťažovateľa zaručené v čl. 46 ods. 1 Ústavy SR.

2. Rozsudok Krajského súdu v Bratislave zo dňa 12.03.2014, č. k. 2Co/455/2012-368 sa zrušuje a vec sa vracia Krajskému súdu v Bratislave na ďalšie konanie.

3. Najvyšší súd SR uznesením zo dňa 17.03.2016, sp. zn. 3Cdo/1375/2015 porušil základné práva sťažovateľa zaručené v čl. 46 ods. 1 Ústavy SR.

4. Uznesenie Najvyššieho súdu SR zo dňa 17.03.2016, sp. zn. 3Cdo/1375/2015 sa zrušuje a vec sa vracia Najvyššiemu súdu SR na ďalšie konanie.

5. Krajský súd v Bratislave a Najvyšší súd SR sú povinní zaplatiť sťažovateľovi náhradu trov konania na účet jeho právneho zástupcu do dvoch týždňov od právoplatnosti tohto nálezu.“

II.

6. Podľa čl. 127 ods. 1 ústavy ústavný súd rozhoduje o sťažnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, ak namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú

Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd.

7. Podľa § 25 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) ústavný súd návrh predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa, ak tento zákon neustanovuje inak.

Podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde návrhy vo veciach, na ktorých prerokovanie nemá ústavný súd právomoc, návrhy, ktoré nemajú zákonom predpísané náležitosti, neprípustné návrhy alebo návrhy podané niekým zjavne neoprávneným, ako aj návrhy podané oneskorene môže ústavný súd na predbežnom prerokovaní odmietnuť uznesením bez ústneho pojednávania. Ústavný súd môže odmietnuť aj návrh, ktorý je zjavne neopodstatnený.

8. O zjavnej neopodstatnenosti sťažnosti možno hovoriť vtedy, ak namietaným rozhodnutím, opatrením alebo iným zásahom orgánu verejnej moci nemohlo vôbec dôjsť k porušeniu základného práva alebo slobody, ktoré označil sťažovateľ, a to buď pre nedostatok vzájomnej príčinnej súvislosti medzi označeným rozhodnutím, opatrením alebo iným zásahom orgánu verejnej moci a základným právom alebo slobodou, porušenie ktorých sa namietalo, prípadne z iných dôvodov. Za zjavne neopodstatnenú sťažnosť preto možno považovať tú, pri predbežnom prerokovaní ktorej ústavný súd nezistil žiadnu možnosť porušenia označeného práva alebo slobody, reálnosť ktorej by mohol posúdiť po jej prijatí na ďalšie konanie (porov. napr. I. ÚS 105/06, II. ÚS 66/2011, III. ÚS 155/09, IV. ÚS 35/02).

9. Podľa čl. 46 ods. 1 ústavy každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.

10. *Skôr ako ústavný súd pristúpi k posúdeniu prijateľnosti sťažnosti na ďalšie konanie, dáva do pozornosti, že v čase rozhodovania najvyššieho súdu o predmetnom dovolaní (23. septembra 2015) bol účinný a platný Občiansky súdny poriadok, ktorý bol s účinnosťou od 1. júla 2016 nahradený novými procesnými kódexmi, konkrétne Civilným sporovým poriadkom, Civilným mimosporovým poriadkom a Správnym súdnym poriadkom. Ústavný súd tak musí vychádzať pri posudzovaní prijateľnosti sťažnosti aj z tejto skutočnosti a prihliadať na v rozhodujúcom čase účinnú a platnú legislatívu vzťahujúcu sa na vec sťažovateľa a rozhodovaciu činnosť ústavného súdu.*

11. Podstatou veci je ústavnoprávny prieskum, či najvyšší súd a krajský súd porušili sťažovateľovo základné právo na súdnu ochranu tým, že potvrdili zamietnutie jeho žaloby o náhradu škody proti verejnému obstarávateľovi. Sťažovateľ namieta nedostatočné odôvodnenie týchto rozhodnutí, ale v podstate zároveň polemizuje s ich vecnou správnosťou.

K napadnutému uzneseniu najvyššieho súdu

12. Právo na súdnu ochranu sa v občianskoprávnom konaní účinne zaručuje len vtedy, ak sú splnené všetky procesné podmienky, za splnenia ktorých občianskoprávny súd môže konať a rozhodnúť o veci samej. Platí to pre všetky štádiá konania pred občianskoprávnym súdom vrátane dovolacích konaní. V dovolacom konaní procesné podmienky upravoval v čase podania dovolania § 236 a nasl. Občianskeho súdneho poriadku.

13. Judikatúra k tzv. zmätočnému dovolaniu – odňatiu možnosti konať pred súdom, spočívajúca v tom, že len extrémne neodôvodnené rozhodnutie môže byť takouto zmätočnou vadou, je natoľko jasná (R 2/16), že sťažovateľ nemohol mať s polemikou s vecnou správnosťou rozsudku krajského súdu v dovolacom konaní úspech, a taktiež rozsudok krajského súdu bol z hľadiska kritéria preskúmateľnosti dostatočne odôvodnený.

14. Medzi odmietacím uznesením najvyššieho súdu a označeným základným právom niet relevantnej súvislosti, a tak musí byť sťažnosť proti napadnutému rozhodnutiu najvyššieho súdu odmietnutá ako zjavne neopodstatnená.

K napadnutému rozsudku krajského súdu

15. Vo vzťahu k rozhodnutiu krajského súdu ústavný súd najprv podotýka, že súkromnoprávnym následkom porušenia predpisov o verejnom obstarávaní je možnosť poškodeného žiadať náhradu škody. Podľa šiesteho bodu odôvodnenia smernice 89/665/EHS (resp. desiateho bodu odôvodnenia smernice 92/13/ES) je nevyhnutné kompenzovať osoby postihnuté porušením pravidiel obstarávania, čo podčiarkuje aj čl. 2 ods. 1 písm. c) smernice 89/665/EHS [resp. čl. 2 ods. 1 písm. d) smernice 92/13/ES]. Aj v zmysle slovenského práva je v zásade každý, kto protiprávne utrpel škodu, oprávnený domáhať sa jej náhrady. *Verejné obstarávanie a uzatváranie zmlúv nie je spravidla výkonom verejnej moci, ale súkromnoprávnym vystupovaním verejnej moci na trhu.*

16. Predpokladom občianskoprávneho nároku na náhradu škody, ktorú zadávateľ spôsobil záujemcovi/účastníkovi je protiprávne konanie, teda porušenie zákona o verejnom obstarávaní, vznik škody a kauzalita medzi škodou a protiprávnym konaním. Zadávatel' sa zodpovednosti zbaví, ak preukáže, že porušenie nezavinil. Výška škody bude pritom závislá od pozície poškodeného a spravidla bude smerovať k náhrade toho, čo poškodený v súvislosti s účasťou na obstarávaní vynaložil (*negatívny interes*) a iba výnimočne k náhrade toho, čo by získal uzatvorením zmluvy (*pozitívny interes*).

17. Najčastejšie prípady, keď prichádza do úvahy náhrada škody, je zrušenie postupu zadávania a protiprávne vylúčenie uchádzača. *V zásade je možné vychádzať z toho, že aj zrušenie postupu zadávania je súčasťou podnikateľského rizika uchádzača/záujemcu. Preto musí každý záujemca/uchádzač kalkulovať s tým, že nemá vopred právny nárok na uzavretie zmluvy.* Vzhľadom na skutočnosť, že zmluvná autonómia obstarávateľa je po iniciovaní procesu verejného obstarávania prísne regulovaná a obmedzovaná, nemožno interpretovať oprávnenie zrušiť proces obstarávania veľmi extenzívne. Neoprávnené zrušenie súťaže tak

môže viesť k povinnosti nahradiť škodu (body 14 – 16 vychádzajú z textu Csach, K.: Súkromnoprávne následky porušenia zákona o verejnom obstarávaní. Justičná revue 4/2008, s. 563 – 572.)

18. K uvedenému treba poznamenať, že vo sfére verejného obstarávania je ústavný prieskum menej rigorózný a že sťažovateľ nenapadol hmotné základné práva. Ústavný súd by mohol uvažovať (porov. špecifickú situáciu podľa nálezu Ústavného súdu Českej republiky II. ÚS 2370/14) o ústavnoprávnom „rozmere“ veci, ak by súdy porušili kogentnú, resp. „nediskrečnú“ relevantnú normu, alebo by úplne opustili priestor svojej diskrecie alebo v špecifickej situácii svojvôle, a aj to skôr v súvislosti s právom na ochranu majetku.

19. Krajský súd napadnutým rozsudkom potvrdil rozsudok okresného súdu vychádzajúc z týchto úvah: *„Ako nepochybne vyplýva z obsahu spisu, žalobca nesplnil kvalifikačné predpoklady pre účasť vo verejnom obstarávaní (v poradí prvom) vyhlásenom pod č. AI-15/2007/ppz/pS/MM (osobné postavenie uchádzačov a záujemcov vrátane požiadaviek týkajúcich sa zápisu do profesijného alebo obchodného registra, doklad o oprávnení podnikat', banková informácia, informácie o podobných zmluvách za posledné tri roky, mená a odbornú kvalifikáciu osôb zodpovedných za poskytnutie služby; bod III.2), a tak zostalo právne irelevantné, že spomedzi všetkých uchádzačov vo verejnom obstarávaní dal žalobca (jeho právny predchodca) najnižšiu cenovú ponuku; táto už hodnotená byť nemohla. Za tohto skutkového stavu by zostalo právne irelevantné aj to, ak by žalovaný pri zrušení verejného obstarávania použil nesprávny právny predpis. Ani v odvolaní žalobca neuvádzal, žeby splňal v danom čase základné požiadavky na vykonávanie monitorovania evalvácie projektov a žeby v tejto oblasti pôsobil aspoň tri roky.(...) Základom neúspechu žalobcu (jeho právneho predchodcu) vo verejnom obstarávaní v roku 2007 bolo nesplnenie jeho kvalifikačných predpokladov na to, aby s ním bolo možné konať ďalej a v prípade úspechu vo verejnom obstarávaní, aby s ním bola uzavretá zmluva. Za nesplnenie kvalifikačných predpokladov uchádzača vo verejnom obstarávaní však žalovaný zodpovednosť nenesie. Iný dôvod (skutkový, právny) pre náhradu škody voči žalovanému žalobca neuvádzal.“* Krajský súd vzhľadom na skutočnosť, že sa stotožnil s rozsudkom okresného súdu, bol vo svojom rozhodnutí stručnejší, a tak je pre porozumenie veci

užitočné vnímať aj rozhodujúcu pasáž rozsudku okresného súdu, v ktorej tento uviedol, že „žalobca sa nemôže odvolávať na nesplnenie kritéria ceny, nakoľko vyhlásené obstarávanie bolo zrušené rozhodnutím z 15.6.2007 z dôvodu podstatnej zmeny okolností. V súvislosti s podstatnou zmenou okolností súd poukazuje na výpovede Mgr. [REDACTED], Ing. [REDACTED], písomné stanovisko žalovaného zo dňa 9.7.2007, z ktorých vyplýva odôvodnenie podstatnej zmeny týchto okolností, ktorá spočívala v tom, že žalovaný sa dozvedel, že Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny vyhlásilo na rovnaký predmet zákazky nadlimitnú verejnú súťaž, tiež získali informáciu z Ministerstva školstva, že medzi monitorovanými projektami zo strany Ministerstva práce budú aj dva projekty žalovaného a z uvedeného dôvodu chceli požiadavky prispôbiť tak, aby boli kompatibilné s požiadavkami ministerstva. V tejto súvislosti súd poukazuje aj na výpovede Mgr. [REDACTED] a Ing. [REDACTED], ktorí uviedli, že k zrušeniu obstarávania došlo aj v dôsledku nátlaku zástupcov žalobcu, ktorý sa neprimeraným spôsobom domáhali úprav v súťažných podkladoch. Súd poukazuje aj na písomné zdôvodnenie zrušenia obstarávania s lehotou predkladania ponúk do 13.6.2006 žalovaného zo dňa 18.10.2007, v ktorom žalovaný podrobne zdôvodnil aj Ministerstvu školstva SR dôvod zrušenia obstarávania s tým, že po predložení ponúk z 13.6.2007 sa ukázalo, že žalobca nespĺňa ani základné požiadavky na vykonávanie monitorovania a evalvácie projektov a v tejto oblasti nikdy nepôsobil, osoby, ktoré boli určené ako zodpovedné za dodanie predmetnej služby mali ukončené vzdelanie v oblasti matematiky a fyziky (kvantovej mechaniky) a rovnako aj doktorandské vzdelanie v SAV pre výskum v oblasti teoretickej fyziky a ukončené štúdium politológie a väčšina zmlúv, ktoré predložili boli zmluvy o poskytovaní nenávratného finančného príspevku od riadiaceho orgánu – RO a SO RO a zmluvy o spracovaní žiadostí pre obce v oblasti cykloturistiky. Ďalej žalovaný poukázal na analýzu a posúdenie splnenia podmienok čestnej hospodárskej súťaže zo strany občianskych združení vykonávajúcich podnikateľské aktivity, ktorou bol poverený [REDACTED] a ktorú pripojili, kde bolo konštatované, že v SR je minimálne 18 obchodných spoločností – s.r.o. a a.s., nie občianskych združení, ktoré v danej oblasti dlhšiu dobu podnikajú. Súd mal z uvedených listinných dôkazov za preukázané, že žalovaný v súlade so ZVO zrušil vyhlásenú verejnú súťaž, keď rozhodol, že podmienky účasti – kvalifikovanosť obchodných spoločností, ktoré by mali vykonávať monitorovanie a evalváciu projektov je potrebné zjednotiť a zabezpečiť čestnú hospodársku súťaž aj

v prípade iných organizácií. Zároveň poskytol žalobcovi možnosť predložiť kvalifikovanú ponuku, nakoľko za uvedených podmienok vyhlásil rovnakú opakovanú výzvu na predkladanie ponúk a tým mu umožnil predložiť kvalifikovanú ponuku a zúčastniť sa obstarávania. Z uvedeného dôvodu bolo následne vyhlásené opakované obstarávanie, v súvislosti s ktorým si žalobca neuplatnil žiaden nárok v tomto konaní, takže súd nemal dôvod zaoberať sa následným postupom žalovaného.“

20. Ústavný súd uzatvára, že účelom pravidiel verejnej súťaže nie je len ochrana hospodárenia s verejnými prostriedkami, ale aj zabezpečenie transparentného zaobchádzania s jednotlivcami (účastníkmi verejnej súťaže), teda aj ich subjektívnymi právami. Vyvažovanie tohto vzťahu cez otvorené klauzuly zákona o verejnom obstarávaní môže byť v zložitosti hospodárskych vzťahov a pri nedôvere verejnosti veľmi subtílna. Argumenty okresného súdu a krajského súdu, že (podstatným) dôvodom na zrušenie obstarávania podľa § 46 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní môže byť (i) zosúladenie obstarávania s inými obdobnými obstarávaniami a (ii) upresnenie parametrov obstarávania vrátane kvalifikačných predpokladov, a to v konkrétnom skutkovom kontexte z hľadiska ústavných procesných práv, obstoja, sú zrozumiteľne vysvetlené, čo však neznamená, že výklad na úrovni podústavného práva náhrady škody v prostredí obstarávania nemôže byť odlišný. Možno však dodať, že zo skutkového stavu ústavný súd nadobudol legitímny dojem, že záujmom obstarávateľa bolo zabezpečiť efektívne verejné obstarávanie, a jeho konanie nebolo cielené proti sťažovateľovi. Podľa kritérií práva Európskej únie, tak ako ich uvádza odborná literatúra, „za zmenu okolností sa môže považovať aj prípad, ak bolo počas vysvetľovania súťažných podkladov podaných toľko otázok, resp. žiadostí o nápravu k súťažným podkladom, resp. k iným dokumentom potrebným pre prípravu ponuky, že je zrejmá potreba zmeny zásadným spôsobom, hlavne čo sa týka opisu predmetu zákazky“ – GRIGA, J., TKÁČ, M. *Zákon o verejnom obstarávaní. Veľký komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2016. Naznačené uvažovanie Európskeho súdneho dvora nie je nezlučiteľné s prerokúvanou vecou.

21. Napokon, ani v časti trov nemožno rozhodnutiam nič vytknúť, pretože trov v zásade nie sú typickou ústavnou agendou (porov. II. ÚS 681/2016), s tým, že odporca,

obstarávateľ vo veci vystupoval súkromne a „outsourcovanie“ sporovej agendy tohto typu advokátom sa nejaví nerozumným. Možno doplniť, že časť rozsudku, ktorou krajský súd pripúšťa vstup sťažovateľa do konania, nebola prirodzene materiálne sťažovateľom napadnutá, ale formálne (podľa petitu) tomu tak je. Vzhľadom na skutočnosť, že je s ňou sťažovateľ spokojný a ani objektívne nie je ústavne sporná, aj v tejto časti možno sťažnosť odmietnuť ako zjavne neopodstatnenú.

22. Z uvedeného vyplýva, že sťažnosť bolo potrebné podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde už v štádiu predbežného prerokovania odmietnuť ako zjavne neopodstatnenú, tak voči najvyššiemu, ako aj krajskému súdu.

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

V Košiciach 3. augusta 2017