



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

I. ÚS 745/2025-16

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu Jany Baricovej a sudcov Miroslava Duriša a Miloša Maďara (sudca spravodajca) v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľky **Podtatranskej vodárenskej spoločnosti, a. s.**, Hraničná 662/17, Poprad, zastúpenej Beňo & partners advokátska kancelária, s.r.o., Námestie svätého Egídia 40/93, Poprad, proti uzneseniu Správneho súdu v Bratislave č. k. BA-7Sa/25/2017-110 zo 16. januára 2024 v znení opravného uznesenia č. k. BA-7Sa/25/2017-128 z 26. marca 2024 a proti uzneseniu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8Sfk/24/2024 z 30. apríla 2025 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 sťažovateľky a skutkový stav veci

1. Sťažovateľka sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 1. augusta 2025 domáha vyslovenia porušenia svojho základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a svojho práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) napadnutým uznesením najvyššieho správneho súdu, ktorým zamietol kasačnú sťažnosť sťažovateľky proti napadnutému uzneseniu správneho súdu. Týmto uznesením správneho súdu bola odmietnutá žaloba sťažovateľky proti inému zásahu orgánu verejnej správy podľa § 252 ods. 2 Správneho súdneho poriadku (ďalej aj „SSP“).

2. Sťažovateľka, ktorej bol zo strany Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky (ďalej len „poskytovateľ“) poskytnutý nenávratný finančný príspevok na účely realizácie projektu „Dobudovanie a intenzifikácia ČOV Kežmarok“, vyhlásila na tento predmet zákazky užšiu súťaž uverejnením oznámenia o vyhlásení verejného obstarávania vo Vestníku verejného obstarávania. Po tom, čo poskytovateľ vykonal opätovnú kontrolu súťaže a konštatoval porušenie zákona, podal podnet Úradu pre verejné obstarávanie (ďalej len „žalovaný“) na výkon dohľadu nad verejným obstarávaním týkajúcim sa súťaže.

3. Predsedníčka žalovaného udelila 3. októbra 2016 zamestnancom žalovaného poverenie na výkon kontroly postupu zadávania nadlimitnej zákazky u sťažovateľky. Poverenie bolo udelené (i) podľa § 109, § 112, § 137 ods. 2 písm. c) a § 146 ods. 3 a 5 v nadväznosti na § 155m ods. 4 zákona č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 25/2006 Z. z.“) a (ii) podľa § 140, § 147 písm. c) a § 187 ods. 4 zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. V deň doručenia oznámenia o začatí kontroly kontrolovanej sťažovateľke 6. októbra 2016 sa začala kontrola a trvala do 3. januára 2017. Výsledok tejto kontroly žalovaný zachytil v protokole o výsledku dodržania zákona č. 25/2006 Z. z. z 3. januára 2017. Sťažovateľka využila zákonné oprávnenie písomne sa vyjadriť ku kontrolovaným zisteniam k záverom protokolu listom z 19. januára 2017, v ktorom spochybnila oprávnenie žalovaného vykonať kontrolu procesným postupom podľa zákona č. 25/2006 Z. z. Protokol bol prerokovaný 22. februára 2017.

4. Sťažovateľka sa žalobou proti inému zásahu orgánu verejnej správy, doručenou 23. marca 2017 Krajskému súdu v Bratislave, domáhala určenia, že kontrola vykonaná žalovaným na základe poverenia z 3. októbra 2016 bola nezákonná. Žalobu podala podľa § 252 ods. 2 SSP, teda až po skončení kontroly. Žalobu podľa § 252 ods. 1 SSP podať nemohla, keďže sa prvýkrát mohla ku kontrolným zisteniam vyjadriť až po vyhotovení protokolu. Jej námietky tak mohli byť zohľadnené až v rámci prerokovania protokolu.

5. Správny súd napadnutým uznesením (v znení opravného uznesenia) žalobu odmietol podľa § 98 ods. 1 písm. d) SSP ako podanú oneskorene. Najprv vychádzal z toho, že sťažovateľka za iný zásah orgánu verejnej správy považuje samotný výkon kontroly. Potom vyvodil záver, že už momentom doručenia oznámenia o začatí kontroly (a poverenia) 6. októbra 2016 mohlo byť sťažovateľke zrejmé, kto bude kontrolu vykonávať a v čom spočíva faktický postup žalovaného. Už týmto momentom bol proti sťažovateľke započatý iný zásah, proti ktorému sa mohla a mala brániť podaním žaloby na správnom súde podľa § 252 ods. 1 SSP. Uznávajúc žalobný argument sťažovateľky o možnosti predniesť svoje výhrady v rámci prerokovania protokolu, správny súd zotrval na tom, že v záujme efektívneho využitia ochrany pred namietaným iným zásahom sa mala sťažovateľka v tom čase primárne obrátiť na príslušný správny súd. Pritom vyzdvihol, že právna úprava žaloby podľa § 252 ods. 1 SSP nepredpokladá povinnosť žalobcu pred jej podaním vyčerpať osobitné postupy a uplatniť proti žalovanému námietky či iné výhrady. Na podporu svojich záverov poukázal na ustálenú rozhodovaciu prax kasačného súdu (sp. zn. 10 Sžk/23/2020), ktorá hovorí o preventívnom charaktere žaloby proti trvajúcej alebo opakovaním hroziacemu zásahu. V závere zhodnotil, že od prvej vedomosti o namietanom inom zásahu (6. október 2016) začala plynúť dvojmesačná lehota na podanie žaloby, ktorá uplynula 6. decembra 2016. Keďže žaloba bola podaná 23. marca 2017, a to takmer štyri mesiace po uplynutí zákonom stanovenej lehoty, správny súd konštatoval jej oneskorené podanie.

6. Proti uzneseniu správneho súdu podala kasačnú sťažnosť z dôvodov podľa § 440 ods. 1 písm. f), g) a j) SSP, ktorú najvyšší správny súd napadnutým uznesením ako nedôvodnú zamietol. Z tohto odôvodnenia vyplýva rozhodný príklon k argumentačnej línii správneho súdu. Nad rámec kasačnej sťažnosti napadnutého uznesenia ešte doplnil vlastné úvahy o tom, že nebolo potrebné vyčkávať na skončenie kontroly, ale, naopak, bolo namieste čo najskôr sa brániť proti inému zásahu orgánu verejnej správy dostupnými prostriedkami. So zdôraznením reparačného účelu žaloby

podľa § 252 ods. 2 SSP a jeho subsidiarity vo vzťahu k žalobe podľa § 252 ods. 1 SSP neidentifikoval žiadne také skutočnosti, resp. následky ním namietaného zásahu, ktoré by sťažovateľke znemožňovali podať negatívnu zásahovú žalobu.

II.

Argumentácia sťažovateľky

7. Po právoplatnosti napadnutého uznesenia najvyššieho správneho súdu sťažovateľka doručila ústavnému súdu ústavnú sťažnosť, v ktorej najprv zrekapitulovala priebeh administratívneho konania a priebeh konania pred správnym súdom a kasačným súdom. Ústavnoprávnu relevanciu identifikovala v porušení zásady zákazu *denegatio iustitiae*, keďže súdy odmietli meritórne prejednať jej žalobu.

8. Najprv formulovala základnú právnu otázku, ktorá je medzi ňou a správnymi súdmi sporná a znie takto: *„v prípade, ak sa kontrolovaný subjekt domnieva, že kontrolu vykonáva nezákonný (nepríslušný, neprávomocný) štátny orgán, má sa kontrolovaný subjekt domáhať súdnej ochrany preventívnou žalobou podľa § 252 ods. 1 SSP už v čase začatia výkonu kontroly a to bez ohľadu na to, či mu v dôsledku takejto kontroly vzniká, alebo hrozí akákoľvek ujma, ale má vyčkať na výsledok takejto kontroly a len v prípade, že z nej vyplynú negatívne právne následky, má podať určovaciu žalobu podľa § 252 ods. 2 SSP?“*

9. Ďalej argumentuje v prospech správnosti druhého postupu, pričom prvý označuje za *„vedenie súdneho konania bez reálneho právneho dôvodu“*, pretože aj kontrola vykonaná nezákonným štátnym orgánom nemusí v konečnom dôsledku nijako zasiahnuť do jej práv a v čase jej začatia to žiadny kontrolovaný subjekt nedokáže predpovedať. K tomu tiež zdôrazňuje zmysel každej žaloby, ktorým je ochrana konkrétnych práv a oprávnených záujmov osôb, pričom za procesne nežiaduci prvok považuje žalobu podanú len *„samu pre seba“* bez žiadneho hmotnoprávneho významu. Vzhľadom na uvedené vyzdvihuje, že zmyslom správneho súdneho konania nie je akademická debata o pôsobnosti orgánov verejnej správy.

10. Osobitne miesto venovala výkladovým rozdielom medzi § 252 ods. 1 a ods. 2 SSP so zvýraznením podstaty negatívnej zásahovej žaloby podľa § 252 ods. 1 SSP, ktorou je ochrana pred zásahmi do práv žalobcu v podobe rôznych povinností či obmedzení už v priebehu konania (ktoré demonštratívne vymedzila v ústavnej sťažnosti, *pozn.*), a to bez ohľadu na jeho konečný výsledok (v jeho prospech či neprospech). Hneď na to zdôraznila, že to celkom zjavne nie je prípad prejednávanej veci, keďže správne súdy úplne opomenuli možnosť, že kontrola by mohla pre sťažovateľku dopadnúť aj priaznivo. V tejto súvislosti uviedla, že pokiaľ by kontrola skončila negatívnym zistením, nebol by žiadny dôvod domáhať sa vyslovenia jej nezákonnosti. Zároveň uviedla, že v priebehu kontroly nedošlo k žiadnej ujme alebo zásahu do akýchkoľvek jej práv alebo oprávnených záujmov.

11. Sťažovateľka zásadne trvá na tom, že nemohla objektívne podať žalobu podľa § 252 ods. 1 SSP, keďže v samotnom priebehu konania by nemohla súdu ani len označiť žiadnu ujmu. Samotná kontroly zo strany štátneho orgánu nemôže byť považovaná za hroziacu ujmu, ak jej výsledkom môže byť pozitívne aj negatívne zistenie. Až vydaním protokolu a jeho prerokovania začala sťažovateľke hroziť reálna ujma v podobe možnosti poskytovateľa žiadať vrátenie časti dotácie,

ktorú mohla označiť v žalobe podľa § 252 ods. 2 SSP. K tomu dodáva, že na túto zásadnú otázku – opakovane vznášajú v konaní – nedal v odôvodnení svojho rozhodnutia ani kasačný súd.

III.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

12. Podstatou ústavnej sťažnosti je porušenie práva na spravodlivý súdny proces (v podobe zákazu odopretia spravodlivosti) napadnutými rozhodnutiami správneho súdu a najvyššieho správneho súdu tým, že v dôsledku nesprávneho procesného odmietnutia žaloby tieto sudy nepreskúmali vecnú stránku veci.

13. Ústavný súd sa najskôr zaoberal otázkou, či možno preskúmať obidva napadnuté uznesenia. V zmysle princípu subsidiarity zakotveného v čl. 127 ods. 1 ústavy poskytuje ústavný súd v konaní podľa uvedeného článku ochranu základným právam alebo slobodám fyzických osôb a právnických osôb za podmienky, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd. Systém ústavnej ochrany základných práv a slobôd je teda rozdelený medzi všeobecné sudy a ústavný súd, pričom ochranu základným právam a slobodám poskytuje v zmysle ústavy primárne všeobecné súdnictvo a ústavný súd až subsidiárne. Sťažovateľka mala možnosť podať proti namietanému uzneseniu správneho súdu kasačnú sťažnosť najvyššiemu správneému súdu. Takúto kasačnú sťažnosť aj podala a bolo o nej rozhodnuté napadnutým uznesením najvyššieho správneho súdu. Ústavný súd preto pri predbežnom prerokovaní ústavnú sťažnosť sťažovateľky v tejto časti odmietol z dôvodu neprípustnosti podľa § 56 ods. 2 písm. d) v spojení s § 55 písm. d) 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“).

14. Napadnuté uznesenie najvyššieho správneho súdu nemožno hodnotiť izolovane, ale iba v kontexte s rozhodnutím správneho súdu, ktorého vydanie mu predchádzalo.

15. V tejto veci sa v konaní pred správnym súdom a kasačným súdom riešila zásadná procesnoprávna otázka, ktorej riešenie záviselo od aplikácií a interpretácií § 252 SSP, a to ktorý typ žaloby proti inému zásahu orgánu verejnej správy mala sťažovateľka použiť, ak nezákonnosť zásahu orgánu verejnej správy identifikovala v tom, že poverenie na výkon kontroly bolo vydané na základe neúčinného právneho predpisu (zákona č. 25/2006 Z. z.). Kým sťažovateľka tvrdila, že čakala na výsledok kontroly (ktorá pre ňu napokon vyznela negatívne) a až tak podala určovaciu zásahovú žalobu (§ 252 ods. 2 SSP), tak podľa správnych súdov mala hneď podať negatívnu zásahovú žalobu (§ 252 ods. 1 SSP), keďže od začiatku výkonu kontroly vedela, že ktorý orgán a na základe akého predpisu bude kontrolu vykonávať.

16. Vzhľadom na naznačený „spor“ je nutné, aby ústavný súd preskúmal koncept podústavnej právnej úpravy konania o žalobe proti inému zásahu orgánu verejnej správy a vyhodnotil, či táto správnym súdom poskytovala potrebný priestor na (ne)zohľadnenie procesnej okolnosti spočívajúcej v potrebe vyčerpať iné prostriedky nápravy. Pri skúmaní problému je nutné vziať do úvahy vývoj právnej úpravy žaloby proti inému zásahu, pretože aj samotný fakt zmeny právnej úpravy je legitímnym a dovoleným interpretačným východiskom pri uplatnení aktuálnej právnej úpravy v konkrétnom prípade. Zároveň ústavný súd musel zohľadniť aj jeho postavenie nezávislého súdneho orgánu ochrany ústavnosti (čl. 124 ústavy) v konaní podľa čl. 127 ods. 1 ústavy a účel

predmetného konania, ktorým je ochrana základných práv a slobôd voči individuálne orientovanému zásahu orgánu verejnej moci aplikujúceho právo.

Právna úprava účinná do 30. júna 2016 v Občianskom súdnom poriadku

17. Podľa § 244 ods. 5 Občianskeho súdneho poriadku (ďalej aj „OSP“) súdy rozhodujú v prípadoch, ak osobitný zákon zveruje súdom preskúmanie postupov, opatrení, pokynov, donútení alebo iných zásahov orgánov verejnej správy, alebo rozhodnutí orgánov verejnej správy alebo ak také preskúmanie vyplýva z medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná. V § 250v v odsekoch 1 až 8 tento zákon (v piatej hlave piatej časti) upravoval podmienky a priebeh konania o ochrane pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy. V § 250v ods. 3 OSP zákonodarca podčiarkol sekundárnu subsidiaritu pri podávaní tejto žaloby. Pri celkovej analýze tohto ustanovenia možno uviesť, že primárne sa mali vyčerpať prostriedky, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis a až následne sa dalo obrátiť so žalobou na správny súd.

Právna úprava účinná od 1. júla 2016 v Správnom súdnom poriadku

18. Podľa § 252 ods. 1 SSP sa žalobca môže žalobou domáhať ochrany pred iným zásahom orgánu verejnej správy, ak takýto zásah alebo jeho následky trvajú alebo ak hrozí jeho opakovanie. Podľa § 252 ods. 2 SSP sa žalobca 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.

19. Z uvedených ustanovení oboch procesných kódexov podľa názoru ústavného súdu vyplýva, že do 30. júna 2016 bolo znakom „nezákonného zásahu“ aj to, že ním vyvolané účinky na poškodeného sú definitívne, t. j. inými prostriedkami nápravy ako súdnym donútením neodstrániteľné. Uvedené zákonodarca zvýraznil neprípustnosťou takého návrhu smerujúceho proti „zásahu“, na ktorého elimináciu neboli vyčerpané iné zákonom prípustné prostriedky (*Baricová, J., Fečík, M., Števček, M., Filová, A. a kol.* Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava : C. H. Beck, 2018. s. 1226.). Takto kogentne vyjadrený predpoklad subsidiarity s účinnosťou od 1. júla 2016 zákonodarca z právnej úpravy vypustil. Avšak v recentnom zákonom inštitúte zásahovej žaloby subsidiaritu modifikoval vytvorením dvojakeho subsystemu zásahových žalôb, v ktorom je smer subsidiarity v § 252 SSP koncipovaný po línii najskôr v aplikácii negatívnej zásahovej žaloby (ods. 1) a až v prípade objektívnej nemožnosti túto podať v použití určovacej zásahovej žaloby (ods. 2). Touto zmenou zákonodarca nanovo určil medze v zmysle čl. 51 ods. 1 ústavy, pri ktorých rešpektovaní sa žalobca môže domáhať svojho základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy.

20. V týchto súvislostiach ústavný súd ďalej skúmal, či prístup správnych súdov vykladajúcich právnu normu v § 252 SSP (pri posudzovaní typu žaloby sťažovateľky) s následkom obmedzenia sťažovateľky v prístupe k súdu nebol príliš reštriktívny, prípadne hľadajúci formálne dôvody, prečo nemá byť žalobe vyhovievané a prečo by nemal vo veci konať.

21. Po oboznámení sa s odôvodnením napadnutých uznesení a príloh pripojených k ústavnej sťažnosti ústavný súd konštatuje, že vo veci sťažovateľky neidentifikoval taký myšlienkový proces správnych súdov pri aplikácii a interpretácii posudzovanej procesnoprávnej normy, v dôsledku ktorých by ústavne nekonformným spôsobom znemožnili sťažovateľke jej prístup súdu.

22. Pokiaľ sa sťažovateľka bráni tým, že pred podaním žaloby na správnom súde musela počkať na závery kontroly, bola by toto relevantná argumentácia, ak by bol platný a účinný režim právnej úpravy nezákonného zásahu podľa ustanovení Občianskeho súdneho poriadku. Na tvrdenie sťažovateľky o nemožnosti podať žalobu podľa § 252 ods. 1 SSP v priebehu kontroly správne sudy nerezignovali a zrozumiteľne vysvetlili, prečo je samotný výsledok kontroly vo vzťahu k namietanému zásahu irelevantný (bod 27 uznesenia najvyššieho správneho súdu, bod 13 uznesenia správneho súdu). S týmto právnym posúdením sa aj ústavný súd stotožňuje.

23. Ústavný súd tak zistil, že správne sudy pri posudzovaní žaloby sťažovateľky postupovali v intenciách mantinelov v čl. 51 ods. 1 ústavy ohraničujúcich priestor, v ktorom sa sťažovateľka pri dovolávaní sa súdnej ochrany mohla pohybovať. Po korektnom vyabstrahovaní podstaty správnej žaloby sťažovateľky (por. body 9 a 10 uznesenia najvyššieho správneho súdu) postrehol dôsledné rešpektovanie § 252 SSP a v ňom vymedzeného zmyslu žaloby proti inému zásahu orgánu verejnej správy, ktorým nepochybne je poskytnutie čo najskoršej ochrany. Správne pritom zdôraznili subsidiaritu určovacej zásahovej žaloby vo vzťahu k tej negatívnej a súčasne aj trefne poukázali na neexistenciu (resp. nezistenie, netvrdenie) takých dôvodov, pre ktoré by objektívne nebolo možné podať žalobu podľa § 252 ods. 1 SSP, čím dostatočne odôvodnili nenaplnenie jedného z predpokladov v prospech aplikácie § 252 ods. 2 SSP.

24. S ohľadom na uvedené ústavný súd dospel k záveru, že napádané rozhodnutie najvyššieho správneho súdu nie je z procesného hľadiska svojvoľné. Ústavný súd nezistil taký výklad a aplikáciu predmetných právnych noriem Správneho súdneho poriadku rozhodných na posudzovanú vec, ktorý by mohol vyvolať účinky nezlučiteľné so základným právom na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru.

25. Ustanovenie § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde dáva v záujme racionality a efektivity konania ústavnému súde právomoc posúdiť prijateľnosť návrhu pred tým, než dospeje k záveru, že o návrhu rozhodne meritórne nálezom. Za zjavne neopodstatnenú ústavný súd považuje takú sťažnosť, keď uplatnené námietky nie sú spôsobilé spochybniť ústavnosť napadnutého rozhodnutia. Tak je to aj v tomto prípade. Preto ústavný súd ústavnú sťažnosť v časti namietaného porušenia práv napadnutým uznesením najvyššieho správneho súdu odmietol ako zjavne neopodstatnenú podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde.

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

V Košiciach 18. decembra 2025

Jana Baricová
predsedníčka senátu