

Súd: Správny súd v Bratislave
Spisová značka: 5S/11/2024
Identifikačné číslo súdneho spisu: 0724100210
Dátum vydania rozhodnutia: 17. 05. 2024
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: Mgr. Monika Hrašnová
ECLI: ECLI:SK:SpSBA:2024:0724100210.1

Uznesenie

6 5S/11/2024

Správny súd v Bratislave v právnej veci žalobcu: Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, so sídlom Pribinova 2, 812 72 Bratislava, zastúpeného: BADUCCI Legal, s.r.o., so sídlom Mostová 2, 811 02 Bratislava, IČO: 35 872 900, proti žalovanému: Úrad pre verejné obstarávanie, so sídlom Ružová Dolina 10, 821 09 Bratislava, o preskúmanie zákonnosti protokolu o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní č. 16577-7000/2015-OK/6 zo dňa 18.03.2016, dodatku č. 1 k protokolu o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní č. 16577-7000/2015-OK/11 zo dňa 13.06.2016 a zápisnice o prerokovaní protokolu o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní č. 16577-7000/2015-OK/15 zo dňa 12.08.2016, takto

rozhodol:

6 5S/11/2024

I. Súd žalobu o d m i e t a .

II. Žiaden z účastníkov konania n e m á p r á v o na náhradu trov konania.

o d ô v o d n e n i e :

Napadnutý protokol, dodatok k protokolu a zápisnica

1. Žalovaný vykonal podľa § 146 ods. 4 zákona č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní v relevantnom znení (ďalej len „zákon o verejnom obstarávaní“) kontrolu postupu zadávania zákazky po uzavretí zmluvy na predmet zákazky „Lahký lesný a povodňový špeciál“, ktorej cieľom bolo zistiť, ako verejný obstarávateľ postupoval pri zabezpečovaní predmetu zákazky a akým spôsobom aplikoval jednotlivé ustanovenie zákona o verejnom obstarávaní. Na základe vykonanej kontroly žalovaný vydal protokol o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní č. 16577-7000/2015-OK/6 zo dňa 18.03.2016 (ďalej len „protokol“), v ktorom žalovaný uviedol dve kontrolné zistenia (postup žalobcu v rozpore s uvedenými ustanoveniami zákona o verejnom obstarávaní), ktoré mohli mať vplyv na výsledok verejného obstarávania, ako aj ďalšie kontrolné zistenia, ktoré nemali vplyv na výsledok verejného obstarávania.

2. Žalobca využil možnosť vyjadriť sa k protokolu podľa § 146b ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní, na základe čoho žalovaný vydal dodatok č. 1 k protokolu o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní č. 16577-7000/2015-OK/11 zo dňa 13.06.2016 (ďalej len „dodatok k protokolu“),

ktorým vypustil kontrolné zistenia č. 5 a č. 6 uvedené v protokole, ktoré nemali vplyv na výsledok verejného obstarávania.

3. Podľa § 146c ods. 5 zákona o verejnom obstarávaní je kontrola skončená prerokovaním protokolu, čo sa uskutočnilo dňa 12.08.2016 a je to zachytené v zápisnici o prerokovaní protokolu o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní č. 16577-7000/2015-OK/15 zo dňa 12.08.2016 (ďalej len „zápisnica“).

Žaloba a priebeh súdneho konania

4. Žalobca sa žalobou zo dňa 01.02.2018, doručenou Krajskému súdu v Bratislave dňa 02.02.2018, domáhal určenia, že postup žalovaného v období od 14.02.2017 do 27.11.2017 (do dňa vydania rozhodnutia žalovaného č. 23426-3000/2016 zo dňa 27.11.2017 o pokute), spočívajúci v neodôvodnenom predlžovaní lehoty na rozhodnutie v správnom konaní o uložení pokuty, vedenom voči žalobcovi pod č. spisu 23423-3000/2016, bol nezákonný. Podaním s názvom zmena žaloby zo dňa 19.02.2018, doručeným krajskému súdu dňa 19.02.2018, sa žalobca domáhal, aby súd, okrem určenia nezákonnosti iného zásahu orgánu verejnej správy, zrušil rozhodnutia žalovaného označené ako protokol, dodatok k protokolu a zápisnica.

5. Žalobca v zmene žaloby uviedol, že obsah a závery protokolu o vykonanej kontrole a tiež znenie zápisnice o prerokovaní protokolu, ktorým sa kontrola končí, predstavujú už sami osebe zásah do vlastníckeho práva žalobcu, a to vzhľadom k tomu, že zákon na základe prípadných kontrolných zistení prikazuje žalovanému uložiť kontrolovanému subjektu pokutu, a neponecháva mu v tejto otázke žiaden priestor pre vlastnú úvahu. Z uvedeného dôvodu mal žalobca za to, že protokol, dodatok k protokolu a zápisnica podliehajú preskúmaniu súdom, keďže z právomoci súdu nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich základných práv a slobôd zmysle čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. Nezákonnosť napadnutých rozhodnutí žalobca videl v tom, že nebol dostatočne zistený skutkový stav na riadne posúdenie veci, respektíve skutkový stav, ktorý vzal žalovaný za základ uvedených kontrolných zistení, nemal oporu v administratívnom spise. Napadnuté rozhodnutia tiež vychádzali z nesprávneho právneho posúdenia veci. V kontrolnom zistení č. 1 žalobca namietal, že dôvody na vylúčenie uchádzača Strojírna Potúček, s.r.o. z dôvodu nespĺnenia podmienky účasti podľa § 28 ods. 1 písm. a) zákona o verejnom obstarávaní existovali, keďže predmetným uchádzačom uvedený zoznam dodávok nespĺňal svojimi parametrami požiadavky na predmet zákazky. Uchádzača WAWRZASZEK ISS nevylúčil, pretože bolo z posúdenia podkladov zrejmé, že sa jedná o vozidlá majúci rovnaký charakter ako požadovaný predmet zákazky. Postup žalobcu tak bol v súlade so zákonom o verejnom obstarávaní, v dôsledku čoho je kontrolné zistenie č. 1 nezákonné. Ku kontrolnému zisteniu č. 2 uviedol, že toto je v rozpore s obsahom administratívneho spisu, pretože konanie žalobcu nemohlo mať a preukázateľne ani nemalo žiaden vplyv na výsledok verejného obstarávania, pretože uvedenými dokladmi bolo preukázané, že uchádzač WAWRZASZEK ISS spĺňal podmienky účasti podľa § 26 ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní.

6. Žalovaný sa k žalobe a zmene žaloby vyjadril vo vyjadrení zo dňa 10.05.2018, v ktorom navrhol, aby súd žalobu proti inému zásahu orgánu verejnej správy z dôvodu jej neprípustnosti odmietol a zároveň, aby pre neprípustnosť odmietol aj žalobu o preskúmanie protokolu, dodatku k protokolu a zápisnice, pretože tieto nie sú individuálnym správnym aktom, ktorý by zasahoval do práv a právom chránených záujmov žalobcu, a teda nepodliehajú súdnemu prieskumu podľa zákona č. 162/2015 Z. z. Správneho súdneho poriadku v relevantnom znení (ďalej len „SSP“). Okrem iného zdôraznil, že tieto výstupy z kontroly (protokol, dodatok k protokolu, zápisnica) obsahujú len kontrolné zistenia, ku ktorým sa môže kontrolovaný vyjadriť. Neukladajú sa kontrolovanému - žalobcovi nijaké povinnosti. Výsledkom jeho vyjadrenia môže byť korekcia protokolu jeho dodatkom a vypustenie niektorého kontrolného zistenia v prípade akceptovania jeho argumentácie. Žalovaný poukázal na ustálenú rozhodovaciu prax správnych súdov spočívajúcu v odmietaní obdobných žalôb, napr. na rozhodnutia Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 5S/204/2013, 5S/135/2016, ako aj Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1Sžfk/9/2017, 5Sžf/50/2015, 1Sžf/87/2015, Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 238/2006.

7. Žalobca v replike zo dňa 09.10.2018 uviedol, že žalobou sa nedomáhal odstránenia nečinnosti žalovaného, ale nezákonnosti iného zásahu žalovaného v tom, že žalovaný v rozpore so zákonom predlžoval lehoty na vydanie rozhodnutia. Zotrval na podanej žalobe.

8. Na základe § 3 ods. 1, ods. 3 zákona č. 151/2022 Z. z. o zriadení správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov začal od 1. júna 2023 činnosť Správny súd v Bratislave a súčasne výkon súdnictva prešiel z Krajského súdu v Bratislave, Krajského súdu v Nitre a Krajského súdu v Trnave na Správny súd v Bratislave vo všetkých veciach, v ktorých je od 1. júna 2023 daná právomoc správnych súdov. Predmetná vec bola preto zo zákonných dôvodov podľa predchádzajúcej vety po 01.06.2023 náhodným výberom pridelená na prejednanie a rozhodnutie sudcovi Správneho súdu v Bratislave (ďalej len „súd“, príp. „správny súd“) JUDr. Filipovi Hudecovi.

9. Uznesením Správneho súdu Bratislave sp. zn. BA-4Sa/10/2018 zo dňa 25.01.2024 bola žaloba v časti o preskúmanie zákonnosti protokolu, dodatku k protokolu a zápisnice vylúčená na samostatné konanie z dôvodu, že v predmetnej veci sa v žalobe (po jej zmene rozšírením) uvádzali veci, ktoré sa na spojenie nehodili. V jednej žalobe bola spojená žaloba proti inému zásahu orgánu verejnej správy podľa § 252 a nasl. SSP a zároveň všeobecná správna žaloba podľa § 177 a nasl. SSP. Žaloba vo vylúčenej časti bola následne dňa 31.01.2024 prostredníctvom technických prostriedkov náhodným výberom pridelená na rozhodnutie senátu 5S správneho súdu a bola jej pridelená sp. zn. 5S/11/2024.

Právne posúdenie správneho súdu

10. Podľa § 493e SSP v znení účinnom od 01.07.2023, „Konania začaté a neskončené do 30. júna 2023 sa dokončia podľa tohto zákona v znení účinnom do 30. júna 2023; ustanovenie § 493f tým nie je dotknuté.“

11. Podľa § 3 ods. 1 písm. c) SSP (v znení účinnom do 30.06.2023), „Na účely tohto zákona sa rozumie opatrením orgánu verejnej správy správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté.“

12. Podľa § 7 písm. b) a e) SSP (v znení účinnom v čase vydania zápisnice), „Správne súdy nepreskúmajú

b) správne akty orgánov verejnej správy, ktoré nemajú povahu rozhodnutia o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby, najmä rozhodnutia a opatrenia organizačnej povahy a rozhodnutia a opatrenia upravujúce vnútorné pomery orgánu, ktorý ich vydal, ak tento zákon neustanovuje inak,

e) rozhodnutia orgánov verejnej správy a opatrenia orgánov verejnej správy predbežnej, procesnej alebo poriadkovej povahy, ak nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania.“

13. Podľa § 27 ods. 1 SSP, „Pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo opatrenia orgánu verejnej správy správny súd na návrh žalobcu posúdi i zákonnosť skôr vydaného rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo opatrenia orgánu verejnej správy, z ktorého preskúmané rozhodnutie alebo opatrenie vychádza, ak bolo preň skôr vydané rozhodnutie alebo opatrenie záväzné a ak skôr vydané rozhodnutie alebo opatrenie nebolo samostatne možné preskúmať správnym súdom podľa § 6 ods. 2.“

14. Podľa § 98 ods. 1 písm. d) a g) SSP,
„Správny súd uznesením odmietne žalobu, ak
d) bola podaná oneskorene,
g) je neprípustná.“

15. Podľa § 181 ods. 1 SSP, „Fyzická osoba alebo právnická osoba musí správnu žalobu podať v lehote dvoch mesiacov od oznámenia rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo opatrenia orgánu verejnej správy, proti ktorému smeruje, ak tento zákon alebo osobitný predpis neustanovuje inak.“

16. Podľa § 146c ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní (v znení účinnom od 01.01.2016 do 17.04.2016), „O výsledku vykonanej kontroly, ktorou boli zistené nedostatky, vypracujú zamestnanci úradu do 90 dní odo dňa začatia kontroly protokol, ktorý obsahuje najmä a) identifikačné údaje kontrolovaného, b) meno, priezvisko, číslo služobného preukazu zamestnancov úradu, ktorí kontrolu vykonali, c) čas

vykonania kontroly, d) predmet kontroly, e) kontrolované obdobie, f) preukázané kontrolné zistenia, g) označenie ustanovení zákona, ktoré boli porušené, h) údaj, či zistené porušenie zákona malo, mohlo mať alebo nemalo vplyv na výsledok verejného obstarávania, i) dátum vypracovania protokolu, j) podpisy zamestnancov úradu, k) podpis vedúceho kontrolovaného.“

17. Podľa § 146c ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní, „Ak je proti kontrolným zisteniam podané opodstatnené vyjadrenie podľa § 146a ods. 3 písm. e) alebo sa preukáže ďalšie kontrolné zistenia, zamestnanci úradu vypracujú dodatok k protokolu, ktorý je jeho súčasťou. Pri jeho vypracovaní sa postupuje primerane podľa odseku 1.“

18. Podľa § 146c ods. 3 a 5 prvá veta zákona o verejnom obstarávaní, „(3) O prerokovaní protokolu vypracujú zamestnanci úradu zápisnicu, ktorá musí obsahovať dátum oboznámenia vedúceho kontrolovaného s protokolom, dátum prerokovania protokolu, mená a priezviská osôb prítomných na prerokovaní a ich podpisy.

(5) Kontrola je skončená prerokovaním protokolu.“

19. Správny súd primárne zisťoval, či sú splnené podmienky na konanie vo veci, medzi ktoré nepochybne patrí aj spôsobilý predmet prieskumu, t. j. rozhodnutie alebo opatrenie orgánu verejnej správy, ktoré zasahuje do práv, právom chránených záujmov a povinností dotknutého subjektu alebo sa ich priamo dotýka.

20. Súd z administratívneho spisu zistil, že zmenou žaloby boli napadnuté: protokol, dodatok k protokolu a zápisnica. V protokole a v dodatku k protokolu boli uvedené výsledky kontroly v podobe kontrolných zistení, v rámci ktorých boli uvedené skutkové zistenia, porušenia konkrétnych zákonných ustanovení a záver, či to mohlo mať vplyv na výsledok verejného obstarávania. V zápisnici sú popísané vyjadrenia žalobcu k protokolu, dodatku k protokolu, ako aj z ústneho prerokovania týchto dokumentov, s konštatovaním, že týmto sa považuje protokol aj dodatok k protokolu za prerokovaný. V uvedených dokumentoch boli teda konštatované kontrolné zistenia bez toho, že by boli žalobcovi uložené akékoľvek povinnosti s tým súvisiace.

21. V správnom súdnom konaní je právo na prístup k správnej veci determinované princípom generálnej klauzuly s negatívnou enumeráciou, z ktorého vyplýva, že súdy v zásade preskúmavajú všetky rozhodnutia alebo opatrenia orgánov verejnej správy, ktorými sa zakladajú, menia alebo rušia 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 SSP).

22. Podľa názoru správneho súdu protokol (o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní), ako aj dodatok k protokolu, zápisnica nie sú rozhodnutiami podľa § 3 ods. 1 písm. b) SSP, ktoré zakladajú, menia alebo rušia alebo sa dotýkajú práv, právom chránených záujmov alebo povinností žalobcu, a za ktoré ich označil žalobca. Nie sú ani opatreniami podľa § 3 ods. 1 písm. c) SSP vydanými v administratívnom konaní, ktorými boli alebo mohli byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby alebo právnickej osoby priamo dotknuté. Protokol, dodatok k protokolu a zápisnica možno považovať najvyššie za opatrenie orgánu verejnej správy sui generis, ktoré v danom prípade podľa názoru správneho súdu nezakladá, nemení, neruší, ani nedeklaruje práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti žalobcu, ani sa ich priamo nedotýka. V danom štádiu administratívneho konania ide o opatrenie tzv. predbežnej povahy, ktoré samo osebe nemá a nemôže mať za následok ujmu na subjektívnych právach žalobcu v oblasti verejnej správy, pretože slúži len ako prípadný podklad pre ďalší postup iných orgánov verejnej správy.

23. Na úkony orgánu verejnej správy pri výkone kontrolných oprávnení (kontrola, dohľad či dozor) a na ich hmotne zachytené výsledky (protokoly, záznamy či zápisnice) sa v správnom súdnom konaní najmä ako na individuálne správne úkony s charakterom predbežnej povahy, nie sú rozhodnutiami ani opatreniami orgánu verejnej správy, ktoré by v tomto štádiu konania zakladali, menili alebo rušili práva a povinnosti žalobcu, resp. sa dotýkali jeho práv, právom chránených záujmov a povinností (§ 3 ods. 1 písm. b/, písm. c/ SSP), a preto aj v zmysle § 7 písm. e) SSP nepodliehajú súdnemu prieskumu, a teda nie sú spôsobilým predmetom prieskumu v správnom súdnom konaní (napr. rozhodnutie Najvyššieho súdu

Slovenskej republiky sp. zn. 5Sžo/48/2016 zo dňa 28.2.2017, sp. zn. 10Sžfk/65/2018 zo dňa 25.09.2019, sp. zn. 1Sžfk/9/2017 zo dňa 22.08.2017).

24. Súd dodáva, že protokol môže byť za určitých okolností samostatne preskúmateľný správnym súdom, resp. jeho čiastkové závery či opatrenia, avšak za podmienky, že tieto predstavujú relevantný zásah do práv alebo právom chránených záujmov kontrolovaného subjektu. Protokol (o výsledku kontroly), jeho dodatok, ako aj zápisnica (o prerokovaní protokolu) v zmysle zákona o verejnom obstarávaní obsahujú primárne opis zistených skutočností a v prípade, že došlo k porušeniu právnych predpisov, označenie tých ustanovení, ktoré boli podľa názoru žalovaného porušené s uvedením, či mali alebo mohli mať vplyv na výsledok verejného obstarávania. Následne možno do jedného roka odo dňa prerokovania protokolu začať konanie o uložení pokuty v zmysle § 149 ods. 7 zákona o verejnom obstarávaní, ktorého výsledkom môže byť rozhodnutie o uložení pokuty – ktoré je spôsobilé zasiahnuť do právnej sféry žalobcu a ktoré možno považovať za meritórne formalizované rozhodnutie žalovaného, a teda je možné ho preskúmať správnym súdom, v rámci čoho by mohlo dôjsť k preskúmaniu protokolu a ostatných dokumentov, ako podkladov pre toto rozhodnutie o pokute v zmysle § 27 ods. 1 prvá veta SSP (vychádzajúc aj z názoru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky napr. v rozhodnutí sp. zn. 10Sžfk/65/2018 zo dňa 25.09.2019).

25. Zároveň správny súd konštatuje, že v prípade podania všeobecnej správnej žaloby, ako deklaroval žalobca v zmene žaloby, nebola v danom prípade dodržaná ani lehota na podanie žaloby, ktorú treba podať podľa § 181 ods. 1 SSP do dvoch mesiacov od oznámenia rozhodnutia alebo opatrenia. Správny súd z administratívneho spisu zistil, že protokol bol žalobcovi doručený dňa 29.03.2016, pričom posledný napadnutý dokument - zápisnica - bola prerokovaná osobne aj so žalobcom dňa 12.08.2016, čo potvrdzujú podpisy v zápisnici, a žaloba bola doručená súdu dňa 02.02.2018, teda až viac ako rok a päť mesiacov po oznámení napadnutých dokumentov žalobcovi. Aj z tohto dôvodu je odôvodnené žalobu odmietnuť v súlade s § 98 ods. 1 písm. d) SSP.

26. Správny súd na základe vyššie uvedených skutočností konštatuje, že neboli naplnené podmienky na preskúmanie protokolu, dodatku k protokolu ani zápisnice v rámci správneho súdnictva a s poukazom na § 98 ods. 1 písm. g) SSP, ako aj písm. d) SSP, žalobu odmietol ako neprípustnú a podanú oneskorene. Z uvedeného dôvodu sa súd ďalšími žalobnými námietkami nezaoberal.

27. O náhrade trov konania správny súd rozhodol podľa § 170 písm. a) SSP tak, že žiaden z účastníkov nemá právo na náhradu trov konania, keďže žaloba bola odmietnutá a nebol zistený žiaden dôvod pre aplikáciu ustanovenia § 171 ods. 1 SSP.

28. Toto rozhodnutie senát Správneho súdu v Bratislave prijal pomerom hlasov 3:0 (§ 139 ods. 4 v spojení s § 147 ods. 2 SSP).

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu možno podať kasačnú sťažnosť v lehote jedného mesiaca od jeho doručenia na Správny súd v Bratislave (§ 443 ods. 1 SSP).

V kasačnej sťažnosti sa má popri všeobecných náležitostiach (§ 57 SSP) uviesť označenie napadnutého rozhodnutia, údaj, kedy bolo napadnuté rozhodnutie doručené sťažovateľovi, opísanie rozhodujúcich skutočností, aby bolo zrejmé, v akom rozsahu a z akých dôvodov podľa § 440 SSP sa podáva (sťažnostné body) a návrh výroku rozhodnutia (sťažnostný návrh). Sťažnostné body možno meniť len do uplynutia lehoty na podanie kasačnej sťažnosti.

V konaní o kasačnej sťažnosti musí byť sťažovateľ alebo opomenutý sťažovateľ v zmysle § 449 ods. 1 SSP zastúpený advokátom. Kasačná sťažnosť a iné podania sťažovateľa alebo opomenutého sťažovateľa musia byť spísané advokátom. Povinné zastúpenie advokátom v kasačnom konaní sa nevyžaduje, ak a) má sťažovateľ alebo opomenutý sťažovateľ, jeho zamestnanec alebo člen, ktorý za neho na kasačnom súde koná alebo ho zastupuje, vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa; b) ide o konania o správnej žalobe podľa § 6 ods. 2 písm. c) a d); c) je žalovaným Centrum právnej pomoci.