

Súd: Správny súd v Bratislave
Spisová značka: BA-1S/11/2020
Identifikačné číslo súdneho spisu: 1020200061
Dátum vydania rozhodnutia: 03. 10. 2024
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Dana Jelinková Dudzíková
ECLI: ECLI:SK:SpSBA:2024:1020200061.1

ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Správny súd v Bratislave v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Dany Jelinkovej Dudzíkovej, LL.M. (sudca spravodajca), členky senátu JUDr. Ingridy Hudecovej a člena senátu JUDr. Lukáša Galla, v právnej veci žalobcu: SLOVENSKÝ VODOHOSPODÁRSKY PODNIK, štátny podnik, Karloveská 2, 841 04 Bratislava - mestská časť Karlova Ves, IČO: 36 022 047, proti žalovanému: Úrad pre verejné obstarávanie, Ružová dolina 10, 821 09 Bratislava, IČO: 31 797 903, v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného číslo spisu: 15403-P/2019 zo dňa 12.10.2019, takto

rozhodol:

- I. Správny súd v Bratislave návrh na prerušenie konania **z a m i e t a**.
- II. Správny súd v Bratislave rozhodnutie Úradu pre verejné obstarávanie, predsedu úradu číslo spisu: 15403-P/2019 zo dňa 12.10.2019 a rozhodnutie Úradu pre verejné obstarávanie číslo spisu: 8788-3000/2019 zo dňa 30.07.2019 **z r u š u j e a v e c v r a c i a** orgánu verejnej správy prvého stupňa na ďalšie konanie.
- III. Súd **p r i z n á v a** žalobcovi právo na úplnú náhradu trov konania voči žalovanému.

odôvodnenie:

I.
Priebeh administratívneho konania

1. Žalovaný začal voči žalobcovi správne konanie vo veci správneho deliktu podľa § 182 ods. 1 písm. a) zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom do 31.05.2017 (ďalej len „zákon o verejnom obstarávaní“) z úradnej povinnosti na základe výsledku kontroly a zistení uvedených v Rozhodnutí o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní č. 14169-7000/2017-ODII/10 zo dňa 11.06.2018. Žalobcovi bolo oznámené začatie správneho konania listom zo dňa 27.05.2019, doručeným mu dňa 28.05.2019. Správne konanie sa týkalo Rámcovej dohody o vzájomnej spolupráci uzavretej dňa 20.04.2017 (ďalej len „Rámcová dohoda“) medzi žalobcom a občianskym združením Komplexná centrálna záchranná služba, A. XXXX, XXX XX A., IČO: 37 835 793 (ďalej len „Poskytovateľ“) bez verejného obstarávania. Rámcová dohoda bola zverejnená v Centrálnom registri zmlúv dňa 27.04.2017 a nadobudla účinnosť dňa 28.04.2017. Podľa článku I. ods. 2 Rámcovej dohody sa zmluvné strany dohodli, že žalobca ako objednávateľ požiadava Poskytovateľa o pomoc a spoluprácu v zmysle tejto dohody za podmienky nedostatočných vlastných personálnych, resp. technických kapacít alebo v čase mimoriadnych situácií. Za účelom okamžitého nasadenia v prípade potreby zo strany objednávateľa bol Poskytovateľ povinný zabezpečiť stálu pohotovostnú službu.

2. Žalovaný vydal rozhodnutie číslo spisu: 8788-3000/2019 zo dňa 30.07.2019 (ďalej len „prvostupňové rozhodnutie“), ktorým uložil žalobcovi podľa § 182 ods. 1 písm. a) zákona o verejnom obstarávaní pokutu vo výške 45 000 EUR za to, že uzatvorením Rámcovej dohody neoprávnene aplikoval výnimku podľa § 1 ods. 2 písm. g) zákona o verejnom obstarávaní, keďže z čl. I. „Rozsah činností vzájomnej spolupráce a spôsob plnenia“ Rámcovej dohody vyplýva, že v rámci stanoveného rozsahu sú aj činnosti, ktoré nie je možné považovať za činnosti viažuce sa k civilnej ochrane, čím žalobca súčasne postupoval v rozpore s § 10 ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní, nakoľko sa vyhol povinnosti uzavrieť Rámcovú dohodu príslušným postupom ustanoveným týmto zákonom.

3. Žalobca podal proti prvostupňovému rozhodnutiu žalovaného rozklad, o ktorom rozhodol žalovaný (konajúci jeho predsedom) rozhodnutím číslo spisu: 15403-P/2019 zo dňa 12.10.2019 (ďalej len „napadnuté rozhodnutie žalovaného“), ktorým rozklad žalobcu podľa § 59 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“) zamietol a prvostupňové rozhodnutie žalovaného potvrdil.

II.

Žaloba

4. Všeobecnou správnou žalobou podanou dňa 16.01.2020 na Krajský súd v Bratislave sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti a zrušenia napadnutého rozhodnutia žalovaného ako aj prvostupňového rozhodnutia z dôvodov uvedených v § 191 ods. 1 písm. c), d) a e) zákona č. 162/2015 Z. z. Správneho súdneho poriadku v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“). Žalobca poukázal na to, že poskytnutie služby definovanej v Rámcovej dohode je uskutočnením civilnej zákazky, tak ako ju definuje § 3 ods. 5 zákona o verejnom obstarávaní. Prvá podmienka pre uplatnenie výnimky podľa § 1 ods. 2 písm. g) zákona o verejnom obstarávaní tak bola splnená. Poskytovateľ služieb podľa Rámcovej dohody je združením tak, ako sa uvádza v § 1 ods. 2 písm. g) zákona o verejnom obstarávaní. Keďže žalobca nemá vždy k dispozícii dostatok techniky a personálneho vybavenia, potrebných na vykonanie civilnej ochrany, a vykonanie civilnej ochrany v prípade živej pohromy neznesie časový odklad, žalobca sa rozhodol v odôvodnených prípadoch zabezpečiť civilnú ochranu subdodávateľsky prostredníctvom Poskytovateľa.

5. Žiaden všeobecne záväzný právny predpis nestanovuje žalobcovi povinnosť vykonávať civilnú ochranu osobne a nestanovuje zákaz spolupráce s treťou osobou. Pokiaľ Poskytovateľ vykonáva za žalobcu časť činností spojených s civilnou ochranou, je potrebné konštatovať, že predmetom Rámcovej dohody je zabezpečenie civilnej ochrany. Preto aj tretia podmienka pre uplatnenie výnimky podľa § 1 ods. 2 písm. g) zákona o verejnom obstarávaní bola splnená. Navyše Poskytovateľ má uskutočňovať služby civilnej ochrany, ku ktorým je v Hlavnom slovníku kódov verejného obstarávania (ďalej len „CPV kód“) priradený CPV kód 75222000-8 (civilná ochrana). Žalobca ako verejný obstarávateľ splnil všetky podmienky pre aplikáciu výnimky podľa zákona o verejnom obstarávaní a uzatvorením Rámcovej dohody bez realizácie verejného obstarávania konal v súlade so zákonom o verejnom obstarávaní.

6. Žalobca vytkol žalovanému, že pristúpil k izolovanej aplikácii ustanovení zákona o civilnej ochrane s použitím zužovacieho interpretačného postupu na pojem „záchranné práce.“ Avšak záchranné práce sa vykonávajú až pri vyhlásení mimoriadnej situácie. Žalovaný mylne stotožnil záchranné práce podľa § 3 ods. 6 zákona č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o civilnej ochrane“) s celým rozsahom civilnej ochrany podľa tohto zákona. Žalobca ako správca vodohospodársky významných tokov vykonáva povodňové zabezpečovacie práce podľa § 17 zákona č. 7/2010 Z. z. o ochrane pred povodňami v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ochrane pred povodňami“) ako aj činnosti v oblasti prevencie, počas povodňovej situácie a po povodni podľa § 36 ods. 1 tohto zákona. Tieto činnosti sa odlišujú od povodňových záchranných prác podľa § 18 tohto zákona, ktoré žalobca nie je oprávnený vykonávať. Žalovaný bol povinný sa zaoberať tým, či činnosti uvedené v § 17 a § 36 ods. 1 zákona o ochrane pred povodňami sú činnosťami pre účely autonómne interpretovateľného pojmu služby civilnej ochrany v zmysle nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 2195/2002 o spoločnom slovníku obstarávania (CPV) a podľa smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/24/EU o verejnom obstarávaní (ďalej len „Smernica 2014/24/EU“). Žalovaný zle interpretoval Prílohu č. 2 k vyhláske č. 523/2006 Z. z., keď odignoroval fakt, že tam uvedený výpočet činností je len demonštratívny.

7. Žalovaný požiadal o vydanie stanoviska Ministerstvo vnútra SR, ktoré uviedlo, že nie je oprávneným orgánom pre posúdenie rozsahu civilnej ochrany v súvislosti s povinnosťami, ktoré vyplývajú pre žalobcu zo zákona o ochrane pred povodňami. Preto sa žalovaný nemohol odvolávať na stanovisko Ministerstva vnútra SR. Žalobca opakovane žiadal žalovaného o zabezpečenie vyjadrenia Ministerstva životného prostredia SR k tejto otázke. Žalovaný však túto požiadavku žalobcu odmietol, čo odôvodnil tým, že gestorom civilnej ochrany je ministerstvo vnútra a stanovisko z tohto ministerstva je pre žalovaného dostačujúce. Žalovaný nedostatočne zistil skutkový a právny stav v otázke, či činnosti súvisiace s ochranou pred povodňami, ktoré žalobca vykonáva, a na ktorých poskytnutie uzatvoril s Poskytovateľom Rámcovú dohodu, sú činnosťami civilnej ochrany.

8. Žalovaný sa vôbec nezaoberal argumentáciou žalobcu týkajúcou sa právnej úpravy vyplývajúcej z práva EU. Napadnuté rozhodnutie je preto nepreskúmateľné. Žalobca nesúhlasí s tvrdením, že zabezpečenie stálej pohotovostnej služby nie je možné považovať za činnosť viažucu sa k civilnej ochrane. V napadnutom rozhodnutí žalovaného ako aj v prvostupňovom rozhodnutí je uvedené, že v Rámcovej dohode nie je zadefinované, čo je pohotovostná služba a čo je jej predmetom. To sa však nezakladá na pravde. Žalobca vzniesol návrh, aby súd položil Súdnemu dvoru Európskej únie prejudiciálnu otázku, či predmetom civilnej ochrany definovanej CPV kódom 75222000-8 je aj poskytovanie pohotovostných služieb súvisiacich s ochranou pred povodňami.

III.

Vyjadrenie žalovaného

9. Žalovaný vo vyjadrení k žalobe zo dňa 24.07.2020 uviedol, že meritum sporu spočíva vo vyriešení otázky, či žalobca preukázal, že stála pohotovostná služba, vymedzená v Rámcovej dohode, spĺňa podmienky služby definovanej v § 1 ods. 2 písm. g) zákona o verejnom obstarávaní (služba civilnej ochrany), a teda, či ide o oprávnené použitie výnimky z aplikácie pravidiel a postupov verejného obstarávania. Žalovaný odvolávajúci sa na recitál č. 28 Smernice 2014/24/EU zdôraznil, že nie akákoľvek pohotovostná služba je spôsobilá vytvoriť predpoklad na oprávnené využitie výnimky z povinnosti aplikovať pravidlá a postupy verejného obstarávania. Na využitie výnimky je potrebné použiť prísne reštriktívny výklad, že sa musí jednať o služby civilnej ochrany poskytované v bezprostrednej súvislosti s mimoriadnou udalosťou, a teda nejde o poskytovanie stálej, nepretržitej pohotovostnej služby v čase, kedy nedochádza k žiadnemu ohrozeniu a ani sa nepredpokladá vznik alebo rozšírenie mimoriadnej udalosti tak, ako tomu bolo v predmetnom prípade. Žalobca preto konal v rozpore so zákonom o verejnom obstarávaní, keďže mal zvoliť jeden zo súťažných postupov v zmysle zákona o verejnom obstarávaní za účelom zabezpečenia služieb, ktoré boli predmetom Rámcovej dohody. Žalovaný navrhol žalobu zamietnuť a nepriznať žalobcovi náhradu trov konania.

IV.

Replika žalobcu, duplika žalovaného

10. Žalobca právo na repliku nevyužil.

V.

Relevantné právne predpisy

11. Podľa § 2 ods. 1 SSP v správnom súdnictve poskytuje správny súd ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

12. Podľa § 6 ods. 1 SSP správne súdy v správnom súdnictve preskúmajú na základe žalôb zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej správy a iných zásahov orgánov verejnej správy, poskytujú ochranu pred nečinnosťou orgánov verejnej správy a rozhodujú v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

13. Podľa § 6 ods. 2 písm. b) SSP správne súdy rozhodujú v konaniach o správnych žalobách vo veciach správneho trestania.

14. Podľa § 194 ods. 1 SSP správnym trestaním sa na účely tohto zákona rozumie rozhodovanie orgánov verejnej správy o priestupku, správnom delikte alebo o sankcii za iné podobné protiprávne konanie.

15. Podľa § 194 ods. 2 SSP ak nie je v tejto hlave ustanovené inak, použijú sa na konanie vo veciach správneho trestania ustanovenia o konaní o všeobecnej správnej žalobe.

16. Podľa § 195 SSP správny súd nie je vo veciach správneho trestania viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby, ak

a) zistenie skutkového stavu orgánom verejnej správy bolo nedostačujúce na riadne posúdenie veci alebo skutkový stav, ktorý vzal orgán verejnej správy za základ napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia, je v rozpore s administratívnymi spismi alebo v nich nemá oporu,

b) ide o skúmanie otázky zániku zodpovednosti za priestupok, uplynutia prekluzívnej lehoty alebo premlčacej lehoty, v ktorej bolo možné vyvodiť zodpovednosť za iný správny delikt alebo za iné podobné protiprávne konanie,

c) ide o základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku, ktoré je potrebné použiť na správne trestanie,

d) ide o dodržanie zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona, ktoré je potrebné použiť aj na ukládanie sankcií v rámci správneho trestania,

e) ide o skúmanie, či uložený druh sankcie a jej výška nevybočili z rozsahu správnej úvahy orgánu verejnej správy.

17. Podľa § 197 SSP správny súd vychádza zo skutkového stavu zisteného orgánom verejnej správy, môže doplniť dokazovanie vykonané orgánom verejnej správy, a to aj na návrh účastníka konania, ktorým však nie je viazaný.

18. Podľa § 493e SSP 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.

19. Podľa § 1 ods. 2 písm. g) zákona o verejnom obstarávaní sa tento zákon nevzťahuje na civilnú zákazku alebo koncesiu, ktorej predmetom je služba civilnej ochrany a prevencie nebezpečenstva, ktorú poskytuje nezisková organizácia alebo združenie, zodpovedajúca kódom slovníka obstarávania 75250000-3, 75251000-0, 75251100-1, 75251110-4, 75251120-7, 75252000-7, 75222000-8, 98113100-9 a 85143000-3 okrem služby prepravy pacientov vozidlami súžiacimi na prepravu pacientov.

20. Podľa § 7 ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní verejný obstarávateľ na účely tohto zákona je

a) Slovenská republika zastúpená svojimi orgánmi,

b) obec,

c) vyšší územný celok,

d) právnická osoba, ktorá spĺňa požiadavky podľa odseku 2,

e) združenie právnických osôb, ktorého členmi sú výlučne verejní obstarávatelia uvedení v písmenách a) až d).

21. Podľa § 10 ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní verejný obstarávateľ a obstarávateľ sú povinní pri zadávaní zákaziek, koncesií a pri súťaži návrhov postupovať podľa tohto zákona.

22. Podľa § 10 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní verejný obstarávateľ a obstarávateľ musia dodržať princíp rovnakého zaobchádzania, princíp nediskriminácie hospodárskych subjektov, princíp transparentnosti, princíp proporcionality a princíp hospodárnosti a efektívnosti.

23. Podľa § 10 ods. 3 zákona o verejnom obstarávaní príprava a zadávanie zákaziek, koncesií a súťaže návrhov sa nesmú realizovať so zámerom nedovoleného uplatnenia výnimky z tohto zákona alebo narušenia hospodárskej súťaže bezdôvodným zvýhodnením alebo znevýhodneným určitých hospodárskych subjektov.

24. Podľa § 182 ods. 1 písm. a) zákona o verejnom obstarávaní úrad uloží verejnému obstarávateľovi alebo obstarávateľovi pokutu vo výške 5% zmluvnej ceny, ak sa vyhol povinnosti uzavrieť zmluvu, koncesnú zmluvu alebo rámcovú dohodu podľa tohto zákona, spôsobom alebo postupom ustanoveným týmto zákonom.

25. Podľa § 182 ods. 5 zákona o verejnom obstarávaní za zmluvnú cenu sa na účely výpočtu výšky pokuty považuje cena určená v zmluve, v rámcovej dohode alebo v koncesnej zmluve za celý predmet zákazky. Ak sa v zmluve, v rámcovej dohode alebo v koncesnej zmluve neurčuje cena za celý predmet zákazky, zmluvnou cenou sa rozumie predpokladané množstvo určené verejným obstarávateľom alebo obstarávateľom vynásobené jednotkovými cenami za celú dobu trvania zmluvy, rámcovej dohody alebo koncesnej zmluvy. Zmluvnou cenou na účely výpočtu výšky pokuty podľa odseku 2 písm. b) sa rozumie cena, o ktorú sa zvyšuje zmluvná cena určená v pôvodnej zmluve, v pôvodnej rámcovej dohode alebo v pôvodnej koncesnej zmluve. Ak nemožno určiť zmluvnú cenu týmto spôsobom, zmluvnou cenou sa rozumie predpokladaná hodnota.

26. Podľa § 185 ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní všeobecný predpis o správnom konaní sa nevzťahuje na konania podľa tohto zákona, okrem konania podľa § 151, § 154, § 156 ods. 6, § 158 ods. 2 prvej vety, § 182 a o proteste prokurátora.

27. Podľa § 185 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní na konanie podľa § 169 ods. 1 až 4, § 177 až 179 sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní, ak tento zákon neustanovuje inak, pričom sa nepoužijú § 14, § 18, § 19, § 23, § 28 až 30, § 32 ods. 1, § 36, § 49, § 50, § 60 a § 71 až 80 všeobecného predpisu o správnom konaní.

28. Podľa § 47 ods. 1 správneho poriadku rozhodnutie musí obsahovať výrok, odôvodnenie a poučenie o odvolaní (rozklade). Odôvodnenie nie je potrebné, ak sa všetkým účastníkom konania vyhovuje v plnom rozsahu.

29. Podľa § 47 ods. 2 správneho poriadku výrok obsahuje rozhodnutie vo veci s uvedením ustanovenia právneho predpisu, podľa ktorého sa rozhodlo, prípadne aj rozhodnutie o povinnosti nahradiť trovy konania. Pokiaľ sa v rozhodnutí ukladá účastníkovi konania povinnosť na plnenie, správny orgán určí pre ňu lehotu; lehota nesmie byť kratšia, než ustanovuje osobitný zákon.

30. Podľa § 47 ods. 3 správneho poriadku v odôvodnení rozhodnutia správny orgán uvedie, ktoré skutočnosti boli podkladom na rozhodnutie, akými úvahami bol vedený pri hodnotení dôkazov, ako použil správnu úvahu pri použití právnych predpisov, na základe ktorých rozhodoval, a ako sa vyrovnal s návrhmi a námietkami účastníkov konania a s ich vyjadreniami k podkladom rozhodnutia.

31. Podľa § 2 ods. 1 zákona o civilnej ochrane civilná ochrana je systém úloh a opatrení zameraných na ochranu života, zdravia a majetku, spočívajúcich najmä v analýze možného ohrozenia a v prijímaní opatrení na znižovanie rizík ohrozenia, ako aj určenie postupov a činnosti pri odstraňovaní následkov mimoriadnych udalostí.

32. Podľa § 2 ods. 2 zákona o civilnej ochrane poslaním civilnej ochrany je v rozsahu ustanovenom týmto zákonom chrániť život, zdravie a majetok a utvárať podmienky na prežitie pri mimoriadnych udalostiach a počas vyhlásenej mimoriadnej situácie.

33. Podľa § 3 ods. 6 zákona o civilnej ochrane záchranné práce sú činnosti na záchranu života, zdravia osôb a záchranu majetku, ako aj na ich odsun z ohrozených alebo z postihnutých priestorov. Súčasťou záchranných prác sú činnosti na zamedzenie šírenia a pôsobenia následkov mimoriadnej udalosti a vytvorenie podmienok na odstránenie následkov mimoriadnej udalosti.

34. Podľa § 1 ods. 1 Vyhlášky ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 523/2006 Z. z. o podrobnostiach na zabezpečenie záchranných prác a organizovanie jednotiek civilnej ochrany v znení neskorších predpisov (ďalej len „Vyhláška č. 523/2006 Z. z.“) záchranné práce vykonávajú základné zložky integrovaného záchranného systému, ostatné záchranné zložky integrovaného záchranného systému, útvary Policajného zboru a osoby povolané na osobné úkony.

35. Podľa § 1 ods. 3 Vyhlášky č. 523/2006 Z. z. činnosti pri vykonávaní záchranných prác sú uvedené v prílohe č. 2.

36. Podľa § 48 ods. 2 písm. a) zákona č. 364/2004 Z. z. o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej ako „vodný zákon“) správu vodných tokov vykonáva správca vodohospodársky významných vodných tokov, ktorým je štátna odborná organizácia ministerstva.

37. Podľa § 36 ods. 1 zákona o ochrane pred povodňami správca vodohospodársky významných vodných tokov a správca drobného vodného toku

a) v oblasti prevencie

1. spolupracuje s orgánmi ochrany pred povodňami v povodí,
2. dáva podnety orgánom ochrany pred povodňami na uloženie opatrení na ochranu pred povodňami,
3. udržiava neupravené vodné toky,
4. buduje, udržiava, opravuje a rekonštruje preventívne opatrenia na ochranu pred povodňami vo svojej správe,
5. odstraňuje nánosy z koryta vodného toku a porasty na brehu vodného toku, ktoré zmenšujú prietokovú kapacitu koryta vodného toku alebo vzdúvajú hladinu vody počas povodne alebo odsúhlasuje projekty a kontroluje priebeh realizácie odstraňovania nánosov z koryta vodného toku a porastov na brehu vodného toku, keď ich vykonáva iná právnická osoba alebo fyzická osoba - podnikateľ,
6. vykonáva najmenej raz za dva roky podľa plánu povodňových zabezpečovacích prác povodňové prehliadky vodných tokov vo svojej správe v súčinnosti s okresným úradom v sídle kraja a okresným úradom a povodňové prehliadky bezprostredne po povodni v povodňou zaplavenom území,
7. navrhuje vodné stavy a prietoky zodpovedajúce stupňom povodňovej aktivity,
8. vypracúva a aktualizuje povodňové plány zabezpečovacích prác,
9. zabezpečuje podľa povodňových plánov pracovné sily a vecné prostriedky na výkon povodňových zabezpečovacích prác,
10. poskytuje odbornú poradenskú pomoc v ochrane pred povodňami, ak o to požiada okresný úrad v sídle kraja, okresný úrad, vyšší územný celok, obec alebo osoba, •

b) počas povodňovej situácie

1. vysielala na rizikové úseky vodných tokov hliadky po zistení I. stupňa povodňovej aktivity, a ak je to potrebné, môže rozhodnúť o zriadení a vykonávaní hliadkovej služby už počas I. stupňa povodňovej aktivity,
2. navrhuje orgánom ochrany pred povodňami a obciam vyhlásenie a odvolanie stupňov povodňovej aktivity,
3. vysielala hliadkovú službu na povodňové úseky od vyhlásenia II. stupňa povodňovej aktivity podľa povodňových plánov zabezpečovacích prác,
4. organizuje a v čase povodňovej situácie vykonáva hlásnu povodňovú službu v spolupráci s orgánmi ochrany pred povodňami a obcami,
5. vykonáva službu v predĺžených zmenách v čase povodňovej situácie v závislosti od vývoja hydrologickej situácie, pričom vykonáva nepretržitú službu v čase od vyhlásenia do odvolania II. stupňa povodňovej aktivity,
6. informuje predpovednú povodňovú službu o zriadení a zrušení služby v predĺžených zmenách v čase povodňovej situácie a o zriadení a zrušení nepretržitej služby,
7. vykonáva povodňové zabezpečovacie práce na základe povodňových plánov a na príkaz orgánov ochrany pred povodňami,
8. vopred odsúhlasuje povodňové zabezpečovacie práce vlastníkov, správcov a užívateľov stavieb, objektov alebo zariadení, ktoré sú umiestnené na vodnom toku alebo v inundačnom území a na území ohrozenom povodňou, ktoré nie sú uvedené v povodňovom pláne zabezpečovacích prác,
9. pozoruje predmety unášané vodou a dostupnými prostriedkami sa snaží zabraňovať vytváraniu bariér v koryte vodného toku, na mostoch alebo na priepustoch,
10. pozoruje chod ľadov, vznik ľadovej zátarasy alebo ľadovej zápchy a podľa účelnosti odstraňuje ľadové kryhy, rozrušuje a nasekáva ľady, rozrušuje ľadové zátarasy a ľadové zápchy s použitím výbušnín na základe povolenia a podľa pokynov ministerstva,
11. vykonáva počas povodňovej situácie mimoriadne manipulácie na vodných stavbách na základe povolenia a podľa pokynov ministerstva,

12. požiada v nevyhnutnom prípade o pomoc zložky Hasičského a záchranného zboru alebo ostatné záchranné zložky integrovaného záchranného systému,

13. vyhotovuje priebežné správy o povodňovej situácii v čase od vyhlásenia do odvolania II. stupňa povodňovej aktivity,

c) po povodni

1. odstraňuje následky spôsobené povodňou na vodných tokoch, stavbách, objektoch a zariadeniach pri vodných tokoch vo svojej správe,

2. zabezpečuje kritické miesta pre prípad vzniku ďalšej povodne, uvoľňuje zachytené predmety a obnovuje podmienky na voľný odtok vody vo vodnom toku a na povodňou zaplavenom území pri vodnom toku,

3. organizuje a v spolupráci s orgánmi ochrany pred povodňami vykonáva bezprostredne po povodni povodňové prehliadky v povodňou zaplavených územiach,

4. zabezpečuje dokumentovanie priebehu a následkov povodne a archivovanie týchto dokumentov,

5. vyhodnocuje povodňové škody na vodných tokoch, stavbách, objektoch a na zariadeniach vo svojej správe,

6. vypracúva správu o vykonaných povodňových zabezpečovacích prácach a výdavkoch vynaložených na vykonávanie povodňových zabezpečovacích prác,

7. vyhodnocuje skúsenosti a poznatky z priebehu povodne a účinnosť vykonávaných opatrení na ochranu pred povodňami a uplatňuje ich pri aktualizácii povodňových plánov zabezpečovacích prác, pri dopĺňovaní materiálneho a technického vybavenia a zvyšovaní účinnosti a bezpečnosti stavieb, objektov a zariadení na ochranu pred povodňami.

38. Podľa § 17 ods. 2 zákona o ochrane pred povodňami povodňové zabezpečovacie práce sú:

a) vykonávanie hliadkovej služby,

b) odstraňovanie prekážok obmedzujúcich plynulý odtok vody,

c) ochrana koryta vodného toku pred poškodzovaním vodným prúdom, predmetmi unášanými vodou alebo ľadmi,

d) odstraňovanie ľadových krýh, rozrušovanie a nasekávanie ľadu, rozrušovanie ľadových zátarás a ľadovej zápchy,

e) ochrana hrádzí proti vlnobitiu, priesaku, účinkom erózie, výverom a ochrana proti preliatiu koruny hrádze a výstavba provizórnych prístupových ciest na tieto účely,

f) mimoriadna manipulácia na vodných stavbách,

g) uzavieranie prietrží hrádzí alebo protipovodňových línií,

h) odvádzanie vôd z povodňou zaplaveného územia a zo zaplavených stavieb, objektov a zariadení,

i) odvádzanie alebo odčerpávanie vnútorných vôd,

j) budovanie druhotných ochranných línií,

k) provizórne sprietočnenie zanesených korýt vodných tokov,

l) zriadenie provizórnych hradení na vodných stavbách a na objektoch, ktoré sú umiestnené na hrádzach,

m) opatrenia proti spätnému vzdutiu vody na vyústeniach kanalizácií do vodného toku a na priepustoch pod cestami a železničnými traťami,

n) opatrenia na zamedzenie znečisteniu vodného toku nebezpečnými látkami pri zaplavení územia,

o) činnosť orgánov ochrany pred povodňami, povodňových komisií, povodňových dispečingov a technických štábov,

p) činnosť predpovednej povodňovej služby a hlásnej povodňovej služby,

q) mimoriadne merania na posúdenie bezpečnosti a stability vodných stavieb,

r) označovanie a meranie výšky hladiny na vodných tokoch, ochranných hrádzach a protipovodňových líniách počas povodne vrátane záznamov o čase merania,

s) meranie prietoku vody vo vodných tokoch a na objektoch vodných stavieb,

t) pozemné merania, letecké merania a prieskumy v súvislosti so sledovaním vývoja povodne a získavaním informácií pre rozhodnutia o realizácii opatrení, medzi ktoré patrí evakuácia obyvateľstva, úmyselné a riadené zaplavenie chráneného územia a umelé prietrže ochranných hrádzí alebo protipovodňových línií,

u) vytváranie umelých prietrží,

v) iné práce vykonané na príkaz orgánu ochrany pred povodňami a iné práce na predchádzanie vzniku povodňových škôd.

39. Podľa § 17 ods. 5 zákona o ochrane pred povodňami povodňové zabezpečovacie práce sa začínajú vykonávať od vyhlásenia II. stupňa povodňovej aktivity a sú skončené do času odvolania II. stupňa povodňovej aktivity.

40. Podľa článku 10 písm. h) Smernice 2014/24/EU sa táto smernica neuplatňuje na verejné zákazky na poskytnutie služieb, ktorých predmetom sú služby civilnej obrany, civilnej ochrany a prevencie nebezpečenstva, ktoré poskytujú neziskové organizácie alebo združenia a na ktoré sa vzťahujú kódy CPV: 75250000-3, 75251000-0, 75251100-1, 75251110-4, 75251120-7, 75252000-7, 75222000-8, 98113100-9 a 85143000-3 s výnimkou služieb prepravy pacientov sanitárnymi vozidlami.

41. Podľa bodu č. 28 preambuly Smernice 2014/24/EU by sa táto smernica nemala uplatňovať na niektoré pohotovostné služby, ak ich poskytujú neziskové organizácie alebo združenia, keďže by bolo ťažké zachovať osobitnú povahu týchto organizácií, ak by poskytovatelia služieb museli byť vybraní v súlade s postupmi stanovenými v tejto smernici. Toto vylúčenie by však nemalo presahovať prísne nevyhnutné hranice. Malo by sa preto výslovne stanoviť, že služby prepravy pacientov sanitárnymi vozidlami by sa nemali vylúčiť. V tejto súvislosti je ďalej nevyhnutné spresniť, že CPV skupina 601 „Služby cestnej dopravy“ nezahŕňa služby sanitárných vozidiel uvedené v CPV triede 8514. Malo by sa preto spresniť, že na služby, na ktoré sa vzťahuje kód CPV 85143000-3 a ktoré pozostávajú výlučne zo služieb prepravy pacientov sanitárnymi vozidlami, by sa mal vzťahovať osobitný režim stanovený pre sociálne a iné osobitné služby (ďalej len „zjednodušený režim“). Následne na zmiešané zákazky na poskytovanie služieb sanitárných vozidiel by sa mal všeobecne tiež vzťahovať zjednodušený režim, ak je hodnota služieb prepravy pacientov sanitárnymi vozidlami väčšia ako hodnota iných služieb sanitárných vozidiel.

VI.

Právne posúdenie správnym súdom

42. Podľa § 3 ods. 1, ods. 3 písm. b) zákona č. 151/2022 Z. z. o zriadení správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov začal Správny súd v Bratislave dňa 01.06.2023 svoju činnosť a súčasne výkon súdnictva prešiel z Krajského súdu v Bratislave, Krajského súdu v Nitre a Krajského súdu v Trnave na Správny súd v Bratislave (ďalej len „správny súd“) vo všetkých veciach, v ktorých je od 01.06.2023 daná právomoc správnych súdov. V súlade s platným a účinným rozvrhom práce správneho súdu bola vec, pôvodne vedená pred Krajským súdom v Bratislave pod sp. zn. 1S/11/2020, v zmysle § 51 ods. 1 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov náhodným výberom pomocou technických prostriedkov a programových prostriedkov schválených Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky pridelená do senátu 5S správneho súdu, kde je vedená pod sp. zn. BA-1S/11/2020.

43. Správny súd ako súd vecne a miestne príslušný na konanie vo veci podľa § 10, § 13 ods. 1 SSP a § 3 ods. 3 písm. b) zákona č. 151/2022 Z. z. o zriadení správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, preskúmal v rámci žalobných bodov napadnuté rozhodnutie žalovaného, vrátane konania, ktoré predchádzalo jeho vydaniu, a dospel k záveru, že žaloba je dôvodná.

44. Správny súd rozhodol o žalobe dňa 03.10.2024 bez nariadenia pojednávania podľa § 107 ods. 2 SSP s poukazom na to, že žalobca a ani žalovaný nepožiadali o nariadenie pojednávania. Čas a miesto verejného vyhlásenia rozsudku boli podľa § 137 ods. 4 SSP oznámené na úradnej tabuli súdu a na webovej stránke súdu dňa 07.08.2024. Vzhľadom na splnenie podmienok uvedených v § 137 ods. 3 druhá veta SSP, správny súd vyhlásil rozsudok vyvesením skráteného písomného vyhotovenia bez odôvodnenia na úradnej tabuli súdu dňa 03.10.2024 (deň vyhlásenia rozhodnutia) po dobu 14 dní.

45. Úlohou správneho súdu bolo preskúmať zákonnosť napadnutého rozhodnutia žalovaného, ktorým potvrdil prvostupňové rozhodnutie o uložení pokuty vo výške 45 000,00 EUR žalobcovi podľa § 182 ods. 1 písm. a) zákona o verejnom obstarávaní, keď vybrané činnosti uvedené v Rámcovej dohode žalovaný nepovažoval za činnosti viažuce sa k civilnej ochrane, a teda podľa žalovaného nebol splnený predpoklad na aplikáciu výnimky z povinnosti uzavrieť Rámcovú dohodu postupom stanoveným zákonom o verejnom obstarávaní.

46. Úlohou správneho súdu bolo predovšetkým odpovedať na otázku, či charakter vybraných činností podľa Rámcovej dohody je službou civilnej ochrany zodpovedajúcou kódom slovníka obstarávania uvedeným v § 1 ods. 2 písm. g) zákona o verejnom obstarávaní. V nadväznosti na zodpovedanie tejto otázky sa správny súd zameril na to, z akých podkladov a dôkazov žalovaný vyvodil záver, že výnimku nemožno na daný prípad aplikovať, a zameril sa aj na to, či právny názor žalovaného je správny a udržateľný v nadväznosti na získané podklady, a či je zrozumiteľne a presvedčivo odôvodnený.

47. Správny súd zdôrazňuje, že nie je možné dotvárať skutkovú podstatu správneho deliktu v neprospech obvineného resp. porušiteľa povinnosti a vytvoriť na tom základe možnosť potrestať žalobcu sankciou. Také konanie by nebolo v súlade s princípom nullum crimen, nulla poena sine lege stricta, podľa ktorého aj v správnom trestaní platí, že správne trestné právo nesmie byť aplikované extenzívnym spôsobom v neprospech porušovateľa povinnosti, najmä prostredníctvom analógie. Trestanie za správne delikty podlieha rovnakému právnomu režimu ako trestný postih za trestné činy. V rámci správneho trestania je tak aplikovateľný čl. 7 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ako aj čl. 49 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Analógia v správnom trestaní v neprospech páchatel'a správneho deliktu je vylúčená (obdobne aj nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 17.01.2018, sp. zn. II. ÚS 476/2016 – právna veta).

48. Správny súd pri prejednávaní veci vychádzal z nasledovných právnych záverov Ústavného súdu Slovenskej republiky uvedených v náleze sp. zn. II. ÚS 476/2016 zo dňa 17.01.2018:

„10.5 Ústavný súd vo svojom náleze sp. zn. III. ÚS 571/2015 z 12. apríla 2016 jasne deklaroval, že „správne trestanie preberá zásady trestného konania“. V tom istom náleze ústavný súd konštatoval, že pri rozhodovaní o administratívnych sankciách by mali byť rešpektované rezolúcie a odporúčania rezolúcie Výboru ministrov Rady Európy č. (77) 31 o ochrane jednotlivca v súvislosti s rozhodnutiami správnych orgánov, odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. (80) 2 o správnej úvahe a odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. (91) 1 vo veciach administratívnych sankcií týkajúce sa rozhodovacej činnosti verejnej správy a ochrany práv jednotlivca, a preto pri správnom trestaní je potrebné náležite skúmať, či uloženie sankcií za konkrétny skutok (čin) je v súlade so zásadami správneho trestania. Z uvedených dokumentov navyše vyplýva, že princípy vzťahujúce sa na súdne trestanie za trestné činy je potrebné vzťahovať aj na správne trestanie.

10.6 Z tohto hľadiska treba vykladať aj všetky záruky, ktoré sa poskytujú obvinenému z trestného činu. Hranice medzi trestnými deliktami, za ktoré ukladá trest súd, a deliktami, za ktoré ukladajú sankcie správne orgány, sú určené prejavom vôle zákonodarcu a nie sú odôvodnené prirodzeno-právnymi princípmi (porov. rozsudok najvyššieho súdu sp. zn. 8 Sž 18/2011, 8 Sž 22/2011, 8 Sž 23/2011 a 8 Sž 24/2011; rozsudok najvyššieho súdu sp. zn. 8 Sžo 147/2008).

10.7 Ako jedno z legálnych východísk pre odôvodnenie v predchádzajúcom bode citovaného právneho názoru, a teda pre atrahovanie princípov trestného práva na správne trestanie môže slúžiť čl. 6 ods. 1 dohovoru, ktorý zakotvuje podmienky vedenia trestných konaní, ako aj čl. 7 ods. 1 dohovoru.

10.7.1 Či pri spáchaní konkrétneho správneho deliktu pôjde o konanie (resp. delikt), ktoré bude spadať pod pojem „trestné obvinenie“ v zmysle čl. 6 dohovoru (a či sa teda bude na tento správny delikt a s tým spojené konanie/administratívne trestanie vzťahovať čl. 6 ods. 1 dohovoru), bude v konečnom dôsledku závisieť na posúdení tzv. Engelovských kritérií. Prvým kritériom je kvalifikácia skutku v právnom poriadku žalovaného zmluvného štátu (defining the offence according to the legal system of the respondent State). Ide o formálne a relatívne kritérium a pokiaľ skutok nie je v právnom poriadku zmluvného štátu kvalifikovaný ako trestný čin, použijú sa pre zodpovedanie otázky aplikovateľnosti čl. 6 ods. 1 dohovoru na daný delikt ďalšie dve kritériá. Druhým kritériom je samotná povaha deliktu (the very nature of the offence) a tretím kritériom je stupeň závažnosti sankcie, ktorú možno uložiť dotknutej osobe (the degree of severity of the penalty that the person concerned risks) v konkrétnom konaní (porov. Engel and Others v. Holandsko, č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, rozsudok pléna ESLP z 8. 6. 1976, bod 82).

10.7.3 V rámci druhého kritéria sa predovšetkým posudzuje, či delikt, o ktorý ide, vyplýva z porušenia právnej normy adresovanej neurčitému všeobecnému okruhu adresátov alebo iba určitej špecifickej skupine osôb, prípadne či delikt vyplývajúci primárne z porušenia právnej normy adresovanej špecifickej

skupine osôb nie je postihnuteľný aj podľa právnej normy adresovanej neurčitému všeobecnému okruhu adresátov (porov. B. v. Rumunsko, č. 31911/03, rozsudok ESLP zo 16. 2. 2010, bod 32; Ezei and Connors v. Veľká Británia, č. 39655/98, 40086/98, rozsudok ESLP z 9. 10. 2003, body 103 - 104). Zároveň je nevyhnutné posúdiť účel sankcie, t. j. či sankcia, ktorá sa ukladá za spáchaný delikt, má povahu reparačnú alebo preventívno-represívnu (porov. Nykänen v. Fínsko, č. 11828/11, rozsudok ESLP z 20. 5. 2014, body 40 - 41; Jussila v. Fínsko, č. 73053/01, rozsudok veľkej komory ESLP z 23. 11. 2006, body 32 - 38). Z pohľadu judikatúry ESLP sa delikt považuje za subsumovateľný pod normatívny text čl. 6 ods. 1 dohovoru vtedy, ak právna norma, o porušenie ktorej ide v prípade tohto deliktu, sa aplikuje na neurčitý všeobecný počet adresátov a uložená sankcia je aspoň čiastočne preventívno-represívneho charakteru. V prípade deliktu, kde dochádza k porušeniu právnej normy adresovanej určitej špecifickej skupine osôb so zvláštnym postavením, avšak uložená sankcia je preventívno-represívneho charakteru, prihliada sa pre zodpovedanie otázky o aplikovateľnosti čl. 6 ods. 1 dohovoru na tretie kritérium, a to stupeň závažnosti sankcie, ktorú možno dotknutej osobe uložiť (porov. už uvedený rozsudok ESLP vo veci Albert v. Rumunsko, body 32 - 34, kde ESLP uznal aplikovateľnosť čl. 4 ods. 1 Protokolu č. 7 v prípade sankcie uloženej na základe právnej normy adresovanej špecifickej skupine osôb, avšak uložená sankcia bola preventívno-represívneho charakteru a ESLP ustálil v rámci tretieho kritéria závažný dopad uloženej sankcie na dotknutú osobu)...

10.7.4 Tretím kritériom je stupeň závažnosti sankcie, ktorú možno uložiť dotknutej osobe...

10.7.5 Čo sa potom čl. 7 ods. 1 dohovoru týka, tak v ňom uvedené slovo „trestný“ v spojitosti so slovným spojením „trestný čin“ je potrebné tiež vykladať rovnako ako ten istý výraz v slovnom spojení „trestné obvinenie“ uvedený v čl. 6 ods. 1 dohovoru. Ak preto nie je aplikovateľný čl. 6 ods. 1 dohovoru z dôvodu absencie „trestného obvinenia“, nie je aplikovateľný ani čl. 7 ods. 1 dohovoru (porov. Žičkus v. Litva, č. 26652/02, rozsudok ESLP zo 7. 4. 2009, bod 43; Pakas v. Litva, č. 34932/04, rozsudok veľkej komory ESLP zo 6. 1. 2011, bod 68). A contrario potom v prípade, že v danej veci je aplikovateľný čl. 6 ods. 1 v konkrétnej veci „trestania“ za čin „trestný“, potom je aplikovateľný aj čl. 7 ods. 1 dohovoru. V tomto ohľade sa tak na vec sťažovateľky vzťahuje aj čl. 7 ods. 1 dohovoru.

10.8 Ako ďalšie z legálnych východísk pre atrahovanie princípov trestného práva na správne trestanie môže slúžiť čl. 49 ústavy. Tento článok je korelátom čl. 7 ods. 1 dohovoru a jeho účelom je zaistiť ochranu slobody jednotlivca pred svojvoľným stíhaním, odsúdením či potrestaním.

10.9 Tak článok 7 ods. 1 dohovoru, ako aj čl. 49 ústavy teda zakotvujú jeden z ťažiskových princípov trestania, a to nullum crimen, nulla poena sine lege (zásada zákonnosti). Táto zásada zahŕňa okrem zákazu retroaktivity právnych predpisov v neprospech páchatel'a (nullum crimen, nulla poena sine lege praevia) aj princíp, že len zákon (v písanej forme - nullum crimen, nulla poena sine lege scripta) môže určiť, čo je trestným činom a stanoviť zaň trest, ale aj princíp, podľa ktorého trestné právo nesmie byť aplikované extenzívnym spôsobom v neprospech obvineného, najmä prostredníctvom analógie (nullum crimen, nulla poena sine lege stricta). Z toho vyplýva, že trestný čin musí byť jasne definovaný zákonom (nullum crimen, nulla poena sine lege certa). Táto podmienka je splnená, ak ten, komu je právna norma určená, môže z jej znenia zistiť, aké konanie alebo opomenutie spôsobuje jeho trestnú zodpovednosť (porov. Kokkinakis v. Grécko, č. 14307/88, rozsudok ESLP z 25. 5. 1993, bod 52; JELINEK, J. a kol. Trestníprávo hmotné: obecná časť, zvláštni časť. 2. vydám. Praha : Linde, 2006, s. 25 - 29).

10.10 Keďže ústavný súd už odôvodnil, že trestanie za správne delikty (priestupky, správne delikty právnických osôb a správne delikty fyzických osôb - podnikateľov) musí podliehať rovnakému režimu ako trestný postih za trestné činy a že je rovnako potrebné v rámci správneho trestania aplikovať čl. 7 ods. 1 dohovoru (k aplikovaniu princípu nullum crimen, nulla poena sine lege na správne trestanie porov. rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky sp. zn. 6 A 173/2002) a čl. 49 ods. 1 ústavy, ktoré sa podľa už popísaných východísk a na základe Engelovských kritérií vzťahujú aj na vec sťažovateľky, ústavný súd môže pristúpiť k samotnému prieskumu napadnutého rozsudku najvyššieho súdu prizmou komunikovaných princípov správneho trestania.

11.3 Ústavný súd k tomuto odkazuje, že vo svojej judikatúre opakovane zdôraznil, že analógia v neprospech páchatel'a v trestnom práve hmotnom, a teda aj v správnom trestaní v neprospech páchatel'a správneho deliktu je vylúčená (pozri sp. zn. PLz. ÚS 3/2014: «Vylúčená je analógia v neprospech páchatel'a v hmotnom práve trestnom. Toto vylúčenie vyplýva zo zásady „ nullum crimen sine lége,

nullapoena sine lége, zakotvanej v čl. 49 ústavy a v čl. 39 Listiny základných práv a slobôd»; ďalej pozri aj sp. zn. II. ÚS 792/2014, bod 13.5). Toto vylúčenie vyplýva z už opísanej zásady nullum crimen, nulla poena sine lege stricta zakotvanej v čl. 49 ústavy a v čl. 7 ods. 1 dohovoru. K rovnakému záveru dospel napr. aj Najvyšší správny súd Českej republiky, ktorý výstižne a jasne vyriekol, že „použití analogie ve správním trestám je přípustné, a to v omezeném rozsahu, pouze tam, kdy to, co má být aplikováno, určitou otázkou vůbec neřeší, nevede-li takový výklad k ujme účastníka řízení a ani k újmě na ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem“ (rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky sp. zn. 1 As 27/2008 zo 16. apríla 2008).“

49. Z obsahu prvostupňového rozhodnutia vyplývajú nasledovné skutkové zistenia, z ktorých orgán verejnej správy vychádza. Podľa Preambuly predmetnej Rámcovej dohody:

„1. Predmetom tejto Rámcovej dohody je dohoda o rámcovej spolupráci Zmluvných strán pri riešení mimoriadnych situácií a stavov, vyvolaných najmä nebezpečenstvom vzniku povodne, počas existencie povodne, ako následok z povodne a to v prípadoch, kde je potrebný operatívny zásah záchranných a špecializovaných zložiek na predídeme takéhoto stavu, odstraňovanie jeho následkov, prípadne v iných mimoriadnych situáciách a havarijných stavoch, vzniknutých počas bežnej činnosti Objednávateľa, pri ktorých vznikne naliehavá potreba vykonať operatívny zásah za účelom ochrany zdravia, života alebo majetku, za ktorých výkon zodpovedá Objednávateľ.“

Podľa článku I. Rámcovej dohody „Rozsah činností vzájomnej spolupráce a spôsob plnenia“:

„1. Zmluvné strany sa dohodli, že budú využívať vzájomnú spoluprácu pri zabezpečovaní a dopĺňovaní chýbajúcich kapacít a potrebe špecializovaných činností Objednávateľa, ktoré pre neho vyplývajú z ustanovení zákona o ochrane pred povodňami, a ktoré je oprávnený vykonávať Poskytovateľ ako služby civilnej ochrany, a to najmä činností spojených s výkonom povodňových zabezpečovacích prác, realizovaných na vodných tokoch, stavbách, objektoch alebo zariadeniach, ktoré sú umiestnené na vodných tokoch alebo inunadčných územiach a v povodňou ohrozených územiach s cieľom zabezpečiť plynulý odtok vody, chrániť stavby, objekty a zariadenia pred poškodením povodňou a zabezpečiť funkciu ochranných hrádzí a priotipovodňových línii a činností Objednávateľa ako správcu vodohospodárskych vodných tokov v oblasti prevencie, počas povodňovej situácie a po povodni v zmysle zákona o ochrane pred povodňami.“

2. Zmluvné strany sa dohodli, že Objednávateľ požiada Poskytovateľa o pomoc a spoluprácu v zmysle tejto Dohody za podmienky nedostatočných vlastných personálnych, resp. technických kapacít alebo v čase mimoriadnych situácií. Za účelom okamžitého nasadenia v prípade potreby zo strany Objednávateľa je Poskytovateľ povinný zabezpečiť stálu pohotovostnú službu.

3. Objednávateľ je oprávnený požiadať Poskytovateľa o plnenie podľa tejto Dohody pre potreby operatívneho zásahu telefonicky a následne neodkladne akoukoľvek písomnou formou (napr. e-mailom), resp. iným vhodným spôsobom pre požadovaný zásah, pričom Poskytovateľ je povinný túto požiadavku bez zbytočného odkladu Objednávateľovi operatívne písomne potvrdiť, vrátane potvrdenia dohodnutých podmienok.“

Podľa článku II. Rámcovej dohody „Dohoda o cene a platobných podmienkach“:

„1. Na základe dohody Zmluvných strán sa Objednávateľ zaväzuje Poskytovateľovi poskytnúť peňažný príspevok na pokrytie nákladov spojených s realizáciou spolupráce podľa tejto Dohody vo výške 900 000 eur (slovom deväťstotisíc eur) za rok.“

2. Právo na zaplatenie dohodnutého peňažného príspevku podľa ods. 1 vzniká Poskytovateľovi na základe riadne vystavenej a Objednávateľovi doručenej zálohovej faktúry, ktorú je Poskytovateľ oprávnený vystaviť po nadobudnutí účinnosti tejto Dohody so splatnosťou 30 dní.

3. Poskytovateľ je povinný zaslať vyúčtovanie nákladov spojených s realizáciou spolupráce podľa tejto Dohody k 31. 12. 2017 a ku dňu uplynutia jedného roka odo dňa nadobudnutia účinnosti tejto Dohody. Súčasťou každého vyúčtovania budú zisťovacie protokoly vyhotovené podľa článku I. bod 5 Rámcovej dohody potvrdené Objednávateľom. Vyúčtovanie ku dňu uplynutia jedného roka odo dňa nadobudnutia účinnosti tejto Dohody bude súčasne podkladom pre vyhotovenie záverečnej faktúry, ktorú je Poskytovateľ oprávnený vystaviť v lehote 15 kalendárnych dní po uplynutí jedného roka odo dňa nadobudnutia účinnosti tejto Dohody.

4. Zmluvné strany sa výslovne dohodli, že bez ohľadu na výšku vyúčtovaných nákladov spojených s realizáciou spolupráce podľa tejto Dohody maximálna výška peňažného príspevku Objednávateľa je 900 000 eur za obdobie jedného roka od nadobudnutia účinnosti tejto Dohody a Objednávateľ nie je povinný uhradiť Poskytovateľovi žiadne náklady nad túto sumu, pričom Poskytovateľ je povinný vykonávať

činnosti podľa tejto Dohody aj po vyčerpaní poskytnutého peňažného príspevku počas celej doby trvania tejto Dohody.“

50. V prvostupňovom rozhodnutí sa uvádza, že:

- na základe zálohovej faktúry č. 170800001, vyhotovenej Poskytovateľom dňa 16.05.2017, bola žalobcovi v zmysle čl. II. bodu 2. Rámcovej dohody ako záloha fakturovaná finančná čiastka na úhradu vo výške 900 000,00 EUR;
- podľa vyjadrenia žalobcu, list č. CS SVP PR 5816/2017/2 zo dňa 04.10.2017 bude Poskytovateľ pri poskytovaní civilnej ochrany uskutočňovať služby civilnej ochrany, ku ktorým je priradený CPV kód 75222000-8 (civilná ochrana);
- Poskytovateľ podľa faktúry č. 170100027 vyhotovenej dňa 31.12.2017 fakturoval žalobcovi v rámci zúčtovania zálohy za vzniknuté náklady pri zabezpečení stálej pohotovostnej služby do 31.12.2017 na základe čl. I. bodu 2. Rámcovej dohody sumu 600 000 EUR;
- z údajov zverejnených na webovej adrese žalobcu vyplýva, že na základe faktúry č. 180100002 zo dňa 30.04.2018, ktorá bola žalobcovi doručená dňa 03.05.2018, Poskytovateľ fakturoval žalobcovi v rámci zúčtovania zálohy za vzniknuté náklady pri zabezpečení stálej pohotovostnej služby do 29.04.2018 na základe čl. I. bodu 2. Rámcovej dohody sumu 300 000 EUR;
- pri faktúre na sumu 600 000 EUR, ako aj pri faktúre na sumu 300 000 EUR, je na webovom sídle žalobcu uvedené, že boli zaplatené dňa 23.05.2017;
- v konaní o preskúmanie úkonov kontrolovaného po uzavretí zmluvy žalovaný požiadal listom č. 14169-7000/20117-ODII/5 zo dňa 04.12.2017 a listom č. 14169-7000/20117-ODII/7 zo dňa 16.02.2018 Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, sekciu krízového riadenia, Drieňová 22, 826 04 Bratislava 29 (ďalej len „Ministerstvo vnútra SR“) o poskytnutie odborného stanoviska týkajúceho sa povahy jednotlivých činností uvedených v Rámcovej dohode a ich väzby k zákonu o civilnej ochrane. Žalovaný tak urobil za účelom posúdenia odôvodnenosti uplatnenia výnimky podľa § 1 ods. 2 písm. g) zákona o verejnom obstarávaní na činnosti, ktoré boli predmetom Rámcovej dohody.

51. Ministerstvo vnútra SR v liste č. SKR-COKP2-2018/00302-002 zo dňa 03.01.2018 uviedlo, že služby civilnej ochrany, tak ako vyplývajú zo zákona o civilnej ochrane, „žiadnym spôsobom nekorešponujú“ so službami civilnej ochrany vyplývajúcimi zo zákona o verejnom obstarávaní. V neskoršom liste č. SKR-COKP2-2018/00306-022 zo dňa 21.03.2018 uviedlo, že zákon o civilnej ochrane ani vyhláška č. 523/2006 Z. z. nepoznajú slovné spojenie stála pohotovostná služba. Preto jej zabezpečenie „nie je možné považovať za činnosť spadajúcu pod zákon o civilnej ochrane“.

52. Podľa prvostupňového rozhodnutia žalovaný pri objasňovaní skutkového stavu pred vydaním rozhodnutia posudzoval, či stála pohotovostná služba, ktorá bola podľa faktúry č. 170100027 zo dňa 31.12.2017 a faktúry č. 180100002 zo dňa 30.04.2018 zabezpečená od 28.04.2017 do 29.04.2018, je alebo nie je službou civilnej ochrany podľa § 1 ods. 2 písm. g) zákona o verejnom obstarávaní. Po posúdení uvedených činností, ktoré sú predmetom Rámcovej dohody, žalovaný konštatoval, že tieto činnosti by vo všeobecnosti bolo možné považovať napr. za úlohy alebo opatrenia zamerané na ochranu majetku, avšak nie na účely zákona o civilnej ochrane. V rámci posúdenia stálej pohotovostnej služby poukázal tiež na to, že táto je v Rámcovej dohode spomenutá v jednej vete, konkrétne v čl. I. bod 2. („Za účelom okamžitého nasadenia v prípade potreby zo strany Objednávateľa je Poskytovateľ povinný zabezpečiť stálu pohotovostnú službu.“). Stála pohotovostná služba teda podľa prvostupňového rozhodnutia nie je v Rámcovej dohode nijak definovaná, a teda nie je vôbec zrejmé, čo je vlastne jej predmetom. Zabezpečenie stálej pohotovostnej služby podľa Rámcovej dohody nie je možné považovať za činnosť spadajúcu pod zákon o civilnej ochrane.

53. K návrhu žalobcu na vykonanie dôkazu (vo vyjadrení zo dňa 21.06.2019) o zabezpečenie výkladu pojmu „civilná ochrana“ aj s ohľadom na znenie vodného zákona a zákona o ochrane pred povodňami, a to stanoviskom od Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky ako gestora týchto vnútroštátnych predpisov, podľa prvostupňového rozhodnutia na jeho zabezpečenie nie je daný dôvod, keďže uvedené ministerstvo jednak nie je gestorom zákona o civilnej ochrane, a jednak je zakladateľom žalobcu a vymenúva jeho generálneho riaditeľa.

54. Zo záverov prvostupňového rozhodnutia vyplýva, že v rámci rozsahu činností tvoriacich predmet Rámcovej dohody sú také činnosti, ktoré nie je možné považovať za činnosti viažuce sa k civilnej ochrane podľa zákona o civilnej ochrane. Ak mal žalobca za to, že činnosti, ktoré sú predmetom Rámcovej

dohody (zabezpečenie stálej pohotovostnej služby), naplňajú definičné znaky služieb civilnej ochrany podľa príslušného CPV kódu, bolo jeho povinnosťou túto skutočnosť preukázať. Žalobca neoprávnene aplikoval výnimku podľa § 1 ods. 2 písm. g) zákona o verejnom obstarávaní, keďže zabezpečenie stálej pohotovostnej služby nie je možné považovať za službu civilnej ochrany a prevencie nebezpečenstva zodpovedajúcu kódu slovníka obstarávania 75222000-8 (Civilná ochrana).

55. Vo vzťahu k námietke žalobcu uvedenej v rozklade smerujúcej proti nevykonaniu žalobcom navrhnutého dôkazu žalovaný v napadnutom rozhodnutí uviedol, že vyjadrenie Ministerstva životného prostredia SR, ako gestora zákona o ochrane pred povodňami, by nemalo právnu záväznosť, ale len orientačný charakter. Nebolo preto povinnosťou prvostupňového orgánu verejnej správy, aby tomuto návrhu žalobcu vyhovel.

56. Žalovaný v napadnutom rozhodnutí uviedol, že keďže správne konanie a rozhodnutie má mať nielen sankčný, ale hlavne výchovný účinok, žalovaný apeluje na žalobcu, aby dôsledne dodržiaval ustanovenia právnych predpisov upravujúcich verejné obstarávanie. Tiež podotkol, že administratívnoprávna zodpovednosť za správny delikt je v zákone o verejnom obstarávaní konštruovaná na objektívnom princípe, t. j. na uloženie sankcie postačuje porušenie ustanovenia zákona o verejnom obstarávaní bez ohľadu na zavinenie (úmyselné alebo nedbanlivostné).

57. Správny súd uvádza, že napadnuté rozhodnutie žalovaného ako aj prvostupňové rozhodnutie sú vnútorne rozporné, a to v zásadnej otázke, či došlo alebo nedošlo k naplneniu skutkovej podstaty porušenia ustanovení zákona o verejnom obstarávaní. Sám orgán verejnej správy v prvostupňovom rozhodnutí uvádza, že žalobca mal preukázať, že zákon o verejnom obstarávaní neporušil, a teda mal preukázať, že zabezpečenie stálej pohotovostnej služby naplňa definičné znaky služieb civilnej ochrany podľa príslušného CPV kódu. Na strane druhej však žalovaný viedol rozsiahle právne analýzy k tomu, čo je alebo nie je službou civilnej ochrany, pričom v rámci tejto analytickej činnosti odmietol vykonať dôkaz navrhnutý žalobcom odvolávajúci sa na právnu nezáväznosť vyjadrenia Ministerstva životného prostredia SR, pričom sám žalovaný požiadal o vyjadrenie iné ministerstvo, a to Ministerstvo vnútra SR. Z obsahu prvostupňového rozhodnutia nie je zrejmé, prečo Ministerstvo vnútra SR odpovedalo v administratívnom konaní dvoma listami. Žiadosť o súčinnosť Ministerstvo vnútra SR zaslaná v rámci prvostupňového konania podľa správneho súdu indikuje, že orgán verejnej správy sám nemal dosť informácií a ani názor právneho charakteru, aby mohol konanie žalobcu posúdiť. Z uvedeného vyplýva, že orgán verejnej správy presunul bremeno posúdenia trestnosti konania žalobcu do ťažiskovej komunikácie s Ministerstvom vnútra SR.

58. Pokiaľ je sporný alebo nejasný výklad právneho predpisu upravujúceho správne trestanie, a teda je po právnej stránke sporné, či nejaké konanie naplňa skutkovú podstatu pre administratívne trestanie, musí z vykonaného dokazovania, zisteného skutkového stavu ako aj právneho posúdenia vyplývať jednoznačne, že skutok, ktorý je predmetom posudzovania, je postihnutelný v správnom trestaní.

59. V konaní pred žalovaným bolo kruciálne zodpovedanie otázky, či stála pohotovostná služba dojednaná podľa Rámcovej dohody je alebo nie je službou civilnej ochrany podľa § 1 ods. 2 písm. g) zákona o verejnom obstarávaní.

60. Žalobca v administratívnom konaní požiadal o zabezpečenie výkladu pojmu „civilná ochrana“ aj s ohľadom na znenie vodného zákona a zákona o ochrane pred povodňami, t.j. nielen vo vzťahu k zákonu o civilnej ochrane, a to od Ministerstva životného prostredia SR. Žalovaný tomuto návrhu na doplnenie dokazovania nevyhovel, pričom odôvodnenie nevyhovenia návrhu na doplnenie dokazovania nie je podľa názoru správneho súdu presvedčivé a dostatočné, najmä pokiaľ sám žalovaný potreboval dospieť k výkladu práva dopytom na poskytnutie stanoviska od iného orgánu verejnej správy.

61. Napadnuté rozhodnutie žalovaného v spojení s prvostupňovým rozhodnutím nie sú preskúmateľné pre nedostatok dôvodov a vnútornú protirečivosť záverov žalovaného vo vzťahu k ustáleniu toho, že žalobca neoprávnene aplikoval výnimku podľa § 1 ods. 2 písm. g) zákona o verejnom obstarávaní.

62. Správny súd uvádza, že v posudzovanom prípade z napadnutého rozhodnutia ako aj prvostupňového rozhodnutia nevyplýva dostatok dôvodov na vyvodenie záveru, že žalobca

porušil povinnosti vyplývajúce zo zákona o verejnom obstarávaní uzavretím Rámcovej dohody s Poskytovateľom.

63. Neušlo pozornosti správneho súdu, že samotný výrok prvostupňového rozhodnutia nie je koncipovaný tak, aby bol skutok nezameniteľný s iným skutkom, keďže vo výroku sa uvádza, že v Rámcovej dohode sú „aj činnosti, ktoré nie je možné považovať za činnosti viažuce sa k civilnej ochrane...“ Vo výroku sa neuvádza, o ktoré konkrétne činnosti sa jedná.

64. Na základe vyššie uvedeného správny súd zrušil obe napadnuté rozhodnutia podľa § 191 ods. 1 písm. d) SSP a vec vrátil orgánu verejnej správy prvého stupňa na ďalšie konanie, v ktorom sa tento s návrhom žalobcu na doplnenie dokazovania presvedčivo vysporiada a pokiaľ vo veci opätovne rozhodne, svoje rozhodnutie náležite odôvodní.

65. Vzhľadom na to, že napadnuté rozhodnutie žalovaného v spojení s prvostupňovým rozhodnutím trpia vadou nepreskúmateľnosti, správny súd zamietol návrh na prerušenie konania a položenie otázky Súdnemu dvoru, pre jeho predčasnosť. Z rovnakého dôvodu správny súd nevyhodnocoval ostatné žalobcom vznesené námietky.

66. Podľa § 191 ods. 6 SSP, právnym názorom, ktorý vyslovil správny súd v zrušujúcom rozsudku, je orgán verejnej správy v ďalšom konaní viazaný. Ak orgán verejnej správy v ďalšom konaní nepostupoval v súlade s právnym názorom správneho súdu a správny súd opätovne zrušil rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenie orgánu verejnej správy z tých istých dôvodov, môže správny súd i bez návrhu v zrušujúcom rozsudku uložiť orgánu verejnej správy pokutu.

67. O náhrade trov konania súd rozhodol podľa § 167 ods. 1 SSP a priznal úspešnému žalobcovi voči žalovanému právo na úplnú náhradu dôvodne vynaložených trov konania, o ktorej výške rozhodne správny súd po právoplatnosti tohto rozsudku samostatným uznesením podľa § 175 ods. 2 SSP.

68. Toto rozhodnutie senát Správneho súdu v Bratislave prijal pomerom hlasov 3:0 (§ 139 ods. 4 SSP).

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku môže oprávnený subjekt (§ 442 SSP) podať kasačnú sťažnosť v lehote 30 dní od jeho doručenia na Správny súd v Bratislave. Zmeškanie lehoty nemožno odpustiť.

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 kasačnej sťažnosti nemožno uplatňovať nové skutočnosti a dôkazy okrem skutočností a dôkazov na preukázanie prípustnosti a včasnosti podanej kasačnej sťažnosti.

Kasačná sťažnosť nie je prípustná, ak sa opiera o iné dôvody, ako sú uvedené v § 440 SSP, ak sa opiera o dôvody, ktoré sťažovateľ neuplatnil v konaní pred správnym súdom, v ktorom bolo vydané napadnuté rozhodnutie, hoci tak urobiť mohol, alebo ak smeruje len proti dôvodom rozhodnutia správneho súdu. Dôvod kasačnej sťažnosti nemožno vymedziť tak, že sťažovateľ poukáže na svoje podania pred správnym súdom.

V konaní o kasačnej sťažnosti musí byť sťažovateľ alebo opomenutý sťažovateľ 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.