

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 5Stk/16/2024
Identifikačné číslo súdneho spisu: 2023200094
Dátum vydania rozhodnutia: 30. 09. 2025
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Petra Príbelská
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2025:2023200094.1

Uznesenie

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu (sťažovateľa): Žilinský samosprávny kraj, so sídlom Komenského 48, 011 09 Žilina, IČO: 37 808 427, právne zastúpený: Krivak & Co, s. r. o., so sídlom Gajova 13, 811 09, Bratislava - mestská časť Staré Mesto, IČO: 36 863 475, proti žalovanému: Úrad pre verejné obstarávanie, so sídlom Ružová dolina 10, 821 09 Bratislava, IČO: 31 797 903, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 5109-P/2023 zo dňa 24. marca 2023, v konaní o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Správneho súdu v Bratislave sp. zn. TT-14S/43/2023 - 250 zo dňa 25. apríla 2024, takto

rozhodol:

- I. Kasačná sťažnosť sa odmieta.
- II. Účastníkom konania sa právo na náhradu trov kasačného konania nepriznáva.

odôvodnenie:

I. Konanie pred orgánmi verejnej správy

1. Žalovaný vydal v konaní o preskúmanie úkonov verejného obstarávateľa (žalobcu) po uzavretí zmluvy, z vlastného podnetu pri zadávaní zákazky na poskytnutie služieb s názvom predmetu zákazky: „Obstaranie dopravcu pre poskytovanie služieb prímestskej autobusovej dopravy vo verejnom záujme pre ŽSK v rámci regiónov Kysuce, Horné Považie, Turiec“, postupom priameho rokovacieho konania podľa § 81 písm. c) zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v relevantnom (ďalej len „zákon o verejnom obstarávaní“), rozhodnutie č. 16273-6000/2019-OD/27 zo dňa 18. mája 2022 (ďalej len „rozhodnutie o porušení 1“), ktorým konštatoval porušenie § 10 ods. 1 v spojení s § 81 písm. c) zákona o verejnom obstarávaní žalobcom, keď žalobca neoprávnene postupoval priamym rokovacím konaním podľa § 81 písm. c) zákona o verejnom obstarávaní a uzatvoril zmluvu o službách vo verejnom záujme vo vnútroštátnej pravidelnej autobusovej doprave - prímestskej na území dopravných regiónov Kysuce, Horné Považie a Turiec z 29. novembra 2019 so spoločnosťou Slovenská autobusová doprava Žilina, a. s. Vyhol sa teda povinnosti uzavrieť predmetnú zmluvu spôsobom, resp. postupom podľa ustanovení zákona o verejnom obstarávaní, pričom uvedené porušenia zákona mali vplyv na výsledok verejného obstarávania.

2. Proti rozhodnutiu o porušení 1 podal žalobca odvolanie, o ktorom rozhodla Rada žalovaného rozhodnutím č. 8129-9000/2022 zo dňa 25. júla 2022 (ďalej len „rozhodnutie o porušení 2“ tak, že rozhodnutie o porušení 1 potvrdila.

3. Rozhodnutím žalovaného č. 13888-3000/2022 zo dňa 20. decembra 2022 (ďalej len „prvostupňové rozhodnutie“) bola žalobcovi uložená pokuta vo výške 2 846 380,10 eura podľa § 182 ods. 1 písm. a) zákona o verejnom obstarávaní za to, že „účastník konania zadal zákazku na predmet „Obstaranie dopravcu pre poskytovanie služieb prímestskej autobusovej dopravy vo verejnom záujme pre ŽSK v rámci regiónov Kysuce, Horné Považie, Turiec“ postupom priameho rokovacieho konania bez

preukázania splnenia podmienok na jeho použitie podľa § 81 písm. c) zákona o verejnom obstarávaní, ku ktorej bolo oznámenie o dobrovoľnej transparentnosti ex ante zverejnené v Úradnom vestníku Európskej únie č. S 222/2019 dňa 18.11.2019 pod č. 545495 a vo Vestníku verejného obstarávania č. 236/2019 dňa 19.11.2019 pod značkou 33763-DES, pričom výsledkom tohto postupu účastníka konania bolo uzatvorenie Zmluvy o službách vo verejnom záujme vo vnútroštátnej pravidelnej autobusovej doprave - prímestskej na území dopravných regiónov Kysuce, Horné Považie a Turiec zo dňa 29.11.2019 so spoločnosťou Slovenská autobusová doprava Žilina, akciová spoločnosť, Košická 2, 010 65 Žilina, IČO: 36 407 771, čím sa účastník konania vyhol povinnosti uzavrieť zmluvu podľa zákona o verejnom obstarávaní, spôsobom alebo postupom ustanoveným zákonom o verejnom obstarávaní."

4. Na podklade žalobcom podaného rozkladu predseda žalovaného rozhodoval v rozkladovom konaní a vydal druhostupňové rozhodnutie č. 5109-P/2023 zo dňa 24. marca 2023 (ďalej len „rozhodnutie žalovaného“), ktorým prvostupňové rozhodnutie potvrdil.

II. Konanie pred správnym súdom

5. Proti rozhodnutiu žalovaného podal žalobca v zákonnej lehote správnu žalobu na Krajský súd v Trnave, ktorou sa domáhal, aby správny súd:

A) zrušil rozhodnutie predsedu Úradu pre verejné obstarávanie č. 5109-P/2023 zo dňa 24. marca 2023, a súčasne prvostupňové rozhodnutie Úradu pre verejné obstarávanie č. 13888-3000/2022 zo dňa 20. decembra 2022;

B) zrušil rozhodnutie Rady úradu pre verejné obstarávanie č. 8129-9000/2022 zo dňa 25. júla 2022, a súčasne prvostupňové rozhodnutie Úradu pre verejné obstarávanie č. 16273-6000/2019-OD/27 zo dňa 18. mája 2022.

Zároveň sa domáhal priznania odkladného účinku správnej žalobe ako aj priznania práva na úplnú náhradu trov konania.

6. 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 pridelená na prejednanie a rozhodnutie senátu Správneho súdu v Bratislave (ďalej len „správny súd“).

7. Správny súd rozsudkom sp. zn. TT-14S/43/2023 - 250 zo dňa 25. apríla 2024, o správnej žalobe rozhodol tak, že v zmysle § 191 ods. 1 písm. a), d) a ods. 4 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) rozhodnutie predsedu Úradu pre verejné obstarávanie č. 5109-P/2023 zo dňa 24. marca 2023 a rozhodnutie Úradu pre verejné obstarávanie č. 13888-3000/2022 zo dňa 20. decembra 2022 zrušil a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie (ďalej aj „výrok III. napadnutého rozsudku“). Správny súd mal za preukázané, že žalovaný pri uložení pokuty pre účely výpočtu jej výšky, aplikoval ustanovenie § 182 ods. 6 zákona o verejnom obstarávaní v znení, ktoré bolo účinné neskôr, ako v čase spáchania prejednávaneho skutku. Keďže preskúmané rozhodnutia žalovaného boli v časti uloženia trestu vydané podľa neúčinného právneho predpisu, správny súd rozhodol o ich zrušení a vrátení veci na ďalšie konanie. V uvedenom kontexte s prihliadnutím na možnosť správneho orgánu pri ukladaní trestu postupovať podľa zásady ukladania trestov, v zmysle ktorej neskorší zákon sa použije, ak je to pre páchatel'a priaznivejšie, správny súd na zrušenie rozhodnutí žalovaného považoval za naplnený aj dôvod podľa § 191 ods. 1 písm. d) SSP, pretože nebolo z obsahu napadnutých rozhodnutí zjavné, či sa žalovaný vôbec zaoberal otázkou aplikácie vyššie uvedenej zásady.

8. Vo vzťahu k rozhodnutiu o porušení 1 a rozhodnutiu o porušení 2 (ďalej aj ako „podkladové rozhodnutia“) správny súd uviedol, že tieto považuje za dostatočne odôvodnené, logické, nevybočujúce z medzí príslušných zákonov. Správny súd teda nezrušil podkladové rozhodnutia o porušení, ktoré - podľa jeho názoru - samostatne nie sú predmetom súdneho prieskumu zákonnosti, z tohto dôvodu ani nedával do výroku, že v tejto časti vo vzťahu k rozhodnutiam o porušení žalobu zamieta, keďže ich predmetom je zákonom predpokladanou formou ustáliť a identifikovať porušenia zákona o verejnom obstarávaní pri aplikácii jedného zo spôsobov verejného obstarávania, ktorého sa pri predmetnom zadávaní zákazky žalobca dopustil. Zároveň správny súd dospel k záveru, že vo vzťahu k dôvodu,

pre ktorý zrušil napadnuté rozhodnutia vo veci uloženia pokuty, nie je potrebné rušiť tieto podkladové rozhodnutia.

III. Kasačná sťažnosť, stanovisko účastníkov

9. Proti napadnutému rozsudku podal sťažovateľ kasačnú sťažnosť podľa § 440 ods. 1 písm. g) a f) SSP v ktorej navrhol, aby kasačný súd výrok III. napadnutého rozsudku zrušil a vec vrátil správne mu súdu na ďalšie konanie, zároveň navrhol aby mu kasačný súd priznal náhradu trov kasačného konania v plnej výške, vrátane trov právneho zastúpenia. Sťažovateľ zdôraznil, že podanou správnu žalobou sa domáhal vydania tzv. rozhodnutia s bodkou, teda navrhoval napadnuté rozhodnutia zrušiť definitívne - bez vrátenia veci na ďalšie konanie, s prihliadnutím na najzásadnejší žalobný bod, ktorým bolo uplynutie prekluzívnej lehoty na začatie konania o pokute, ktorým sa však správny súd - podľa jeho slov - nezaoberal. Pre sťažovateľa znamená opakovanie súdneho konania ďalšie vynakladanie nákladov na bránenie sa v konaniach o pokute. Sťažovateľ zároveň vyjadril presvedčenie, že má žalobnú legitimáciu na podanie kasačnej sťažnosti, pričom poukázal v tomto kontexte aj na rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu ČR sp. zn. 1Ans 17/2012.

10. Sťažovateľ zároveň namietal, že správny súd nezrušil podkladové rozhodnutia o porušení zákona o verejnom obstarávaní, a ani sa k nim nevyjadril vo výrokovej časti rozsudku. To, že podkladové rozhodnutie o porušení nemôže byť samostatným predmetom súdneho prieskumu podľa sťažovateľa nemôže bez ďalšieho znamenať, že o jeho nezrušení rozhodne správny súd len v odôvodnení, čím znemožní účastníkovi konania brániť sa proti takémuto rozhodnutiu kasačnou sťažnosťou, a to najmä pokiaľ ide o právoplatné meritórne rozhodnutia o tom, že žalobca porušil zákon o verejnom obstarávaní a dopustil sa správneho deliktu. Sťažovateľ otvoril zároveň polemiku o súlade s Ústavou takejto právnej úpravy, keď v čase začatia konania podľa jeho názoru boli tieto rozhodnutia súdne preskúmateľné.

11. Sťažovateľ ďalej namietal, že správny súd nezistil riadne skutkový stav veci, nezaoberal sa predloženými dôkazmi ani najzásadnejšími argumentami sťažovateľa. Napadnutý rozsudok je rovnako podľa jeho názoru nedostatočne odôvodnený. Ďalej zopakoval argumentáciu obsiahnutú v správnej žalobe, v zmysle ktorej podľa jeho názoru došlo k uplynutiu jednoročnej subjektívnej prekluzívnej lehoty na začatie konania o uložení pokuty v zmysle prvej vety § 182 ods. 6 zákona o verejnom obstarávaní, keďže žalovaný mal ku dňu 6. decembra 2019 k dispozícii všetky potrebné dokumenty v takom rozsahu, ktorý mu umožnil predbežné právne zhodnotenie, že došlo k porušeniu zákona a nič mu nebránilo v lehote jeden rok začať konanie o pokute, pričom toto začal až dňa 26. októbra 2022. Podľa sťažovateľa však správny súd nesprávne interpretoval plynutie prekluzívnej lehoty podľa § 182 ods. 6 zákona o verejnom obstarávaní, keď „zmiešal“ prvú a druhú vetu daného ustanovenia.

12. Žalovaný vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti navrhol kasačnú sťažnosť odmietnuť podľa § 459 písm. b) a c) SSP. Podľa jeho názoru absentuje na strane žalobcu sťažnostná legitimácia, keďže napadnutý rozsudok nebol vydaný v jeho neprospech. V prípade nezrušenia podkladových rozhodnutí žalovaný vyslovil názor, že tieto rozhodnutia nepodliehajú súdnemu prieskumu, teda kasačná sťažnosť smeruje len proti dôvodom rozhodnutia správneho súdu.

13. K vyjadreniu žalovaného podal následne sťažovateľ ďalšie vyjadrenie, v ktorom nesúhlasil s argumentáciou žalovaného s návrhom na odmietnutie kasačnej sťažnosti. Vyjadril pritom presvedčenie, že žalovaným uvedená judikatúra a odborná literatúra nerieši špecifickú situáciu prejednávanej veci, keď sa sťažovateľ v podanej správnej žalobe domáhal vydania tzv. rozhodnutia s bodkou, teda navrhoval napadnuté rozhodnutie zrušiť bez vrátenia veci na ďalšie konanie. Ostatná časť vyjadrenia obsahovala argumentáciu obsahovo totožnú už z podanej kasačnej sťažnosti.

14. Sťažovateľ zároveň namietal, že správny súd nezrušil podkladové rozhodnutia o porušení zákona o verejnom obstarávaní. Podľa sťažovateľa je však neprípustné, aby sa nemohol brániť proti takémuto postupu správneho súdu, a to najmä pokiaľ ide o právoplatné meritórne rozhodnutia o tom, že žalobca porušil zákon o verejnom obstarávaní a dopustil sa správneho deliktu.

IV. Právne posúdenie veci kasačným súdom

15. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej aj ako „kasačný súd“), postupom podľa § 452 ods. 1 v spojení s § 439 SSP preskúmal prípustnosť kasačnej sťažnosti a z toho vyplývajúce možné dôvody jej odmietnutia a dospel k záveru, že kasačnú sťažnosť je potrebné v zmysle § 459 písm. b) SSP, ako podanú neoprávnenou osobou odmietnuť. Kasačný súd rozhodol v súlade s § 455 SSP bez pojednávania.

16. Sťažnostnú legitimáciu na podanie kasačnej sťažnosti vymedzuje ustanovenie § 442 SSP, a teda len subjekty uvedené v tomto ustanovení sú oprávnené na iniciovanie kasačného konania. V konkrétnej podobe ide predovšetkým o žalobcu, žalovaného a ďalších účastníkov konania pod podmienkou, že rozhodnutie bolo vydané v ich neprospech. Takýmto rozhodnutím je v prvom rade rozhodnutie o zamietnutí žaloby a v druhom rade všetky procesné rozhodnutia, ktorými sa konanie skončilo, t. j. odmietnutie žaloby, ako i zastavenie konania. (uznesenie Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 4Svk/18/2024 zo dňa 11. decembra 2024)

17. Keďže správny súd napadnutým rozsudkom zrušil rozhodnutie žalovaného a vec mu vrátil na ďalšie konanie, uvedené znamená to, že sťažovateľ bol v konaní pred správnym súdom úspešný a správny súd rozhodol v jeho prospech. To, v koho prospech bolo rozhodnuté, sa neposudzuje abstraktne, ale konkrétne vo vzťahu k návrhu, ktorý účastník konania predložil v podanej žalobe, porovnaním s výrokom napadnutého rozhodnutia správneho súdu.

18. Pozornosti kasačného súdu v tomto smere neunikla sťažovateľova argumentácia, v zmysle ktorej sa podanou správnu žalobou domáhal zrušenia rozhodnutia s bodkou, teda bez vrátenia veci na ďalšie konanie. Kasačný súd však už v rámci svojej predošlej rozhodovacej činnosti judikoval, že „... pokiaľ správny súd rozhodnutie žalovaného zruší a vec vráti na ďalšie konanie, nejde o rozhodnutie v neprospech žalobcu, ale práve naopak. Ide o postup predvídaný § 191 ods. 4 SSP, ktorý poskytuje správne súdu možnosť podľa povahy veci buď zrušiť rozhodnutie a vec vrátiť žalovanému alebo orgánu podľa § 191 ods. 3 SSP (napr. prvostupňový orgán). Tzv. zrušenie rozhodnutia s bodkou, teda bez vrátenia veci na ďalšie konanie, je celkom výnimočným, neštandardným a nenárokateľným postupom.“ (rozsudok Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 8Svk/15/2023 zo dňa 25. apríla 2024). Kasačný súd pritom aj v uvedenej veci dospel k rovnakému záveru, že kasačná sťažnosť smerovala proti rozsudku, ktorý nebol vydaný v neprospech sťažovateľa. Preto dospel k záveru, že kasačná sťažnosť bola podaná neoprávnenou osobou.

19. Na tejto skutočnosti nič nemení ani judikatúra Najvyššieho správneho súdu Českej republiky, ktorý nie je súčasťou sústavy súdov v Slovenskej republike a ani medzinárodným súdom, a ktorého judikatúra by bola pre slovenské súdy záväzná. Kasačný súd nerozporuje, že aj česká judikatúra môže predstavovať pre slovenské súdy inšpiráciu pri výklade slovenského práva (za predpokladu, že ide o rovnaké právne úpravy konkrétnych právnych inštitútov), ale vzhľadom na jej nezáväznosť nemajú slovenské súdy (bez ďalšieho) povinnosť prihliadať na rozhodnutia českých súdnych autorít (obdobne uznesenie Najvyššieho súdu SR zo dňa 26. novembra 2024, sp. zn. 9Cdo/153/2022). Kasačný súd naopak ako dostatočný podklad pre rozhodnutie v prejednávanej veci vníma rozhodovaciu činnosť najvyšších vnútroštátnych súdnych autorít, uvedenú v odôvodnení tohto uznesenia (8Svk/15/2023, 4Svk/18/2024, 3Asan/13/2017), ktorá preukazuje, že kasačný súd sa neodklonil už od v minulosti zaužívaných procesných postupov.

20. Napriek tomu, že správny súd nevyhovel v celom rozsahu žalobnému návrhu v podanej správnej žalobe, v zmysle aj vyššie uvedenej rozhodovacej činnosti, správny súd nerozhodol v neprospech žalobcu. Sťažovateľ preto nebol ani oprávnený podať proti takémuto rozhodnutiu správneho súdu kasačnú sťažnosť v zmysle § 442 ods. 1 SSP (pozri v tomto smere uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3Asan/13/2017 zo dňa 11. septembra 2018). K uvedeným dôvodom rozhodnutia kasačný súd poukazuje aj na svoje predchádzajúce rozhodnutie v obdobnej veci rovnakých účastníkov konania sp. zn. 3Stk/17/2024 zo dňa 19. júna 2025, v ktorom kasačný súd dospel k obdobným záverom.

V. Záverečné zhodnotenie a odôvodnenie rozsudku v časti trov

21. Kasačný súd z vyššie uvedených dôvodov odmietol podanú kasačnú sťažnosť podľa § 459 písm. b) SSP, keďže bola podaná neoprávnenou osobou. Z tohto dôvodu sa kasačný súd bližšie nezaoberal meritórnym prieskumom veci a ani ďalšou sťažovateľovou argumentáciou. Tieto namietané skutočnosti budú predmetom následného konania pred orgánom verejnej správy ako aj správneho súdu v prípade, ak sťažovateľ podá proti rozhodnutiu správneho orgánu novú správnu žalobu.

22. O náhrade trov kasačného konania rozhodol Najvyšší správny súd podľa § 467 ods. 1 SSP a analogicky podľa § 170 písm. a) SSP tak, že žiaden z účastníkov nemá právo na náhradu trov konania, keďže výsledok konania je obdobný, ako pri odmietnutí žaloby.

23. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky pomerom hlasov 3 : 0 (§ 463 SSP v spojení s § 147 ods. 2 a § 139 ods. 4 SSP).

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.