



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

IV. ÚS 211/2021-13

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Libora Duľu a zo sudcov Ladislava Duditša a Miroslava Duriša (sudca spravodajca) v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľa **Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach**, Šrobárova 2, Košice, IČO 00 397 768, zastúpeného Sýkorová – advokátskou kanceláriou, s. r. o., Murgašova 3, Košice, IČO 50 550 837, v mene ktorej koná advokátka a konateľka Mgr. JUDr. Mária Sýkorová, PhD., proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 5 S 56/2017 z 12. septembra 2017 a uzneseniu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. k. 2 Sžfk 26/2018 z 18. júna 2020 takto

r o z h o d o l :

Ústavnú sťažnosť **o d m i e t a .**

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavná sťažnosť a skutkový stav veci

1. Sťažovateľ sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 23. septembra 2020 domáha vyslovenia porušenia svojich základných práv podľa čl. 20 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), základných práv podľa čl. 36 ods. 1 a 2 Listiny základných práv a slobôd (ďalej len „listina“), ako aj práva podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) a práva podľa čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“) uznesením Krajského súdu v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) č. k. 5 S 56/2017 z 12. septembra 2017 (ďalej aj „napadnuté uznesenie krajského súdu“) a uznesením Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) č. k. 2 Sžfk 26/2018 z 18. júna 2020 (ďalej len „napadnuté uznesenie najvyššieho súdu“). Sťažovateľ navrhuje, aby ústavný súd zrušil napadnuté uznesenia a vec vrátil krajskému súdu na ďalšie konanie. Sťažovateľ si tiež uplatňuje náhradu trov právneho zastúpenia. Sťažovateľ zároveň navrhuje, aby po prijatí ústavnej sťažnosti na ďalšie konanie ústavný súd odložil vykonateľnosť napadnutých uznesení krajského súdu a najvyššieho súdu.

2. Z ústavnej sťažnosti a k nej pripojených príloh vyplýva nasledujúci stav veci:

Sťažovateľ ako verejný obstarávateľ v zmysle § 6 ods. 1 písm. d) zákona č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o verejnom obstarávaní“) vyhlásil v rámci predmetu zákazky s názvom „*Spotrebný materiál pre bio-medicínsky výskum*“ verejné obstarávanie postupom podľa § 51 zákona o verejnom obstarávaní uverejnením oznámenia o vyhlásení verejného obstarávania v Úradnom vestníku EÚ č. S 223/2012 z 20. novembra 2012 pod značkou 367459 a vo Vestníku verejného obstarávania č. 221/2012 z 19. novembra 2012 pod značkou 13859-MST. Išlo o nadlimitnú zákazku na dodanie tovaru podľa § 4 ods. 2 písm. b) zákona o verejnom obstarávaní na základe rámcovej dohody v trvaní 24 mesiacov s predpokladanou hodnotou zákazky stanovenou na celé obdobie trvania rámcovej dohody vo výške 1 291 346,78 eur bez dane z pridanej hodnoty. Oznámenie o výsledku verejného obstarávania bolo 7. mája 2013 uverejnené v Úradnom vestníku EÚ č. S88/2013 pod značkou 149052 a vo Vestníku verejného obstarávania č. 88/2013 rovnako 7. mája 2013 pod značkou 7062-VST. Úrad pre verejné obstarávanie doručil sťažovateľovi oznámenie č. 18812-7000/2016-ODII/2 o začatí výkonu kontroly postupu zadávania už uvedenej zákazky podľa § 146 ods. 1 a nasl. zákona o verejnom obstarávaní. O výsledku vykonanej kontroly Úrad pre verejné obstarávanie vypracoval protokol o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní č. 18812-7000/2016-ODII/5 z 18. januára 2017 (ďalej len „protokol“), ktorý bol sťažovateľovi doručený 24. januára 2017. V protokole Úrad pre verejné obstarávanie uviedol, že sťažovateľ ako kontrolovaný svojím postupom porušil zákon o verejnom obstarávaní, resp. konal v rozpore so zákonom o verejnom obstarávaní. Sťažovateľ podal k protokolu písomné vyjadrenie č. 18812-7000/2016-ODII/6, v ktorom v celom rozsahu namietal zistenia Úradu pre verejné obstarávanie uvedené v protokole a poukazoval na to, že konal v súlade s ustanoveniami zákona o verejnom obstarávaní. Úrad pre verejné obstarávanie následne doručil sťažovateľovi vyjadrenie k namietaným skutočnostiam, v ktorom konštatoval, že námietky sťažovateľa, resp. jeho vyjadrenie k protokolu sú nepodstatné.

3. Sťažovateľ podal proti Úradu pre verejné obstarávanie na krajskom súde správnu žalobu o preskúmanie protokolu a postupu Úradu pre verejné obstarávanie spolu so žiadosťou o priznanie odkladného účinku správnej žalobe. Krajský súd predmetnú správnu žalobu uznesením č. k. 5 S 56/2017-101 z 12. septembra 2017 odmietol ako neprípustnú. Následne podal sťažovateľ proti tomuto uzneseniu aj kasačnú sťažnosť, o ktorej rozhodol najvyšší súd napadnutým uznesením tak, že ju zamietol a účastníkom nepriznal náhradu trov konania.

II.

Argumentácia sťažovateľa

4. Sťažovateľ uviedol, že podľa názoru všeobecných súdov ide v prípade protokolu iba o podkladové rozhodnutie, ktoré má predbežnú povahu, preto ho tento protokol neukracuje na jeho subjektívnych právach a nie je spôsobilý zasiahnuť do jeho právneho postavenia. S týmto názorom ale sťažovateľ zásadne nesúhlasí, pretože na základe záverov uvedených v protokole môže riadiaci orgán [riadiaci orgán je ústredný orgán štátnej správy (napr. ministerstvo) určený vládou na realizáciu konkrétneho operačného programu, pozn.] vyzvať sťažovateľa na vrátenie poskytnutého finančného príspevku alebo jeho časti. Sťažovateľ tiež tvrdí, že protokol môže byť

použitý ako dôkaz o porušení zákona o verejnom obstarávaní pre potreby prípadného konania o vrátenie poskytnutého finančného príspevku alebo jeho časti. Toto podľa sťažovateľa znamená, že predmetný protokol môže mať za následok vznik závažnej ujmy na jeho subjektívnych právach.

5. Sťažovateľ poukázal na rozhodnutie najvyššieho súdu č. k. 5 Sžf 26/2014 z 28. apríla 2016, podľa ktorého správne akty, na základe ktorých je prijímateľovi nenávratného príspevku určená povinnosť vrátiť časť finančného príspevku na základe zákona č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva v znení neskorších predpisov, sú spôsobilým predmetom prieskumu v správnom súdnictve.

6. Sťažovateľ preto namieta, že ak konajúce súdy jeho správnu žalobu ako neprípustnú odmietli a vec meritorne nepreskúmali, dopustili sa procesného pochybenia a nesprávneho právneho posúdenia veci a zároveň mu znemožnili realizovať jeho procesné práva v takej miere, že porušili jeho právo na spravodlivý proces, jeho právo na preskúmanie správnych rozhodnutí súdom a v konečnom dôsledku aj jeho právo vlastniť majetok.

7. Práve v súvislosti s tým, že v konečnom dôsledku by mohol byť postihnutý aj majetok sťažovateľa (v prípade uloženia povinnosti vrátiť poskytnutý finančný príspevok), ktorý pôsobí ako subjekt vo verejnom záujme, sťažovateľ navrhol odložiť vykonateľnosť napadnutých rozhodnutí všeobecných súdov.

III.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

8. Podstatou ústavnej sťažnosti je porušenie základného práva na súdnu ochranu a práva na spravodlivý proces (čl. 46 ods. 1 ústavy, čl. 36 ods. 1 listiny a čl. 6 ods. 1 dohovoru), základného práva na preskúmanie rozhodnutí správnych orgánov súdom (čl. 46 ods. 2 ústavy a čl. 36 ods. 2 listiny) a práva vlastniť majetok (čl. 20 ods. 1 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu) napadnutými uzneseniami krajského súdu a najvyššieho súdu.

III.1. K namietanému porušeniu označených práv napadnutým uznesením krajského súdu:

9. Z čl. 127 ods. 1 ústavy vyplýva, že systém ústavnej ochrany základných práv a slobôd je rozdelený medzi všeobecné súdy a ústavný súd, pričom právomoc všeobecných súdov je ústavou založená primárne („... ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd“) a právomoc ústavného súdu len subsidiárne, t. j. na princípe subsidiarity.

10. Z princípu subsidiarity vyplýva, že právomoc ústavného súdu poskytnúť ochranu základným právam a slobodám je daná iba vtedy, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhodujú všeobecné súdy. Ústavný súd pri uplatňovaní svojej právomoci vychádza zo zásady, že ústava ukladá všeobecným súdom chrániť nielen zákonnosť, ale aj ústavnosť, a preto je právomoc ústavného súdu subsidiárna a nastupuje až vtedy, ak nie je daná právomoc všeobecných súdov (m. m. IV. ÚS 236/07). Ak ústavný súd pri predbežnom prerokovaní sťažnosti zistí, že sťažovateľ sa ochrany svojich základných práv alebo slobôd môže domôcť využitím jemu dostupných a účinných prostriedkov nápravy pred iným (všeobecným) súdom, musí takúto sťažnosť odmietnuť z dôvodu nedostatku právomoci na jej prerokovanie (m. m. IV. ÚS 115/07, I. ÚS 6/04, IV. ÚS 179/05, IV. ÚS 243/05, II. ÚS 90/06, III. ÚS 42/07).

11. Zmyslom a účelom uvedeného princípu subsidiarity je to, že ochrana ústavnosti nie je a ani podľa povahy veci nemôže byť výlučne úlohou ústavného súdu, ale je úlohou všetkých orgánov verejnej moci v rámci im zverených kompetencií. Všeobecné súdy, ktoré sú povinné vykladať a aplikovať príslušné zákony na konkrétny prípad v súlade s ústavou alebo kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 5 ústavy, sú primárne zodpovedné aj za dodržiavanie tých práv a základných slobôd, ktoré ústava alebo medzinárodná zmluva dotknutým fyzickým osobám zaručuje. Ústavný súd predstavuje v tejto súvislosti *ultima ratio* inštitucionálny mechanizmus, ktorý nasleduje až v prípade nefunkčnosti všetkých ostatných orgánov verejnej moci, ktoré sa na ochrane ústavnosti podieľajú. Opačný záver by znamenal popieranie princípu subsidiarity právomoci ústavného súdu podľa zásad uvedených v § 55 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“).

12. Správny súdny poriadok v § 438 umožňuje podať proti právoplatnému rozhodnutiu krajského súdu kasačnú sťažnosť. Kasačná sťažnosť je do právneho poriadku Slovenskej republiky novozavedeným opravným prostriedkom proti rozhodnutiam krajských súdov, ktorý v správnom súdnom konaní nahrádza inštitút odvolania. Zároveň platí, že kasačnú sťažnosť možno odôvodniť len tým, že krajský súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tak, ako to Správny súdny poriadok taxatívne vymedzuje v § 440 ods. 1 písm. a) až j).

13. Z obsahu ústavnej sťažnosti a jej príloh je zrejmé, že uznesenie krajského súdu č. k. 5 S 56/2017-101 z 12. septembra 2017 bolo predmetom súdneho prieskumu realizovaného najvyšším súdom na základe sťažovateľom podanej kasačnej sťažnosti. Konanie o kasačnej sťažnosti bolo skončené napadnutým uznesením najvyššieho súdu. Pre rozhodnutie ústavného súdu v časti namietaného porušenia označených práv uznesením krajského súdu je teda podstatné, že existoval „iný súd“, na ktorý poukazuje čl. 127 ods. 1 ústavy. To vylučuje právomoc ústavného súdu na prieskum ústavnou sťažnosťou prezentovaného porušenia označených práv zaručených ústavou, listinou, dohovorom a dodatkovým protokolom napadnutým uznesením krajského súdu. Na prerokovanie tejto časti ústavnej sťažnosti nemá ústavný súd danú právomoc, preto ju bolo potrebné v tejto časti odmietnuť pre nedostatok právomoci ústavného súdu [§ 56 ods. 2 písm. a), § 132 ods. 1 zákona o ústavnom súde].

III.2. K namietanému porušeniu označených práv napadnutým uznesením najvyššieho súdu:

14. Základom porušenia sťažovateľom označených práv malo byť vylúčenie súdneho prieskumu sťažovateľom spochybňovaného protokolu Úradu pre verejné obstarávanie.

15. Najvyšší súd v napadnutom uznesení k súdnemu preskúmaniu protokolu uviedol: „*Obsahom Protokolu o výsledku kontroly sú výlučne kontrolné zistenia porušenia zákona o verejnom obstarávaní a oprávnenie žalobcu vyjadriť sa ku kontrolným zisteniam. Výsledok kontroly nie je individuálny správny akt s vykonateľným výrokom, ktorého obsahom je rozhodnutie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach žalobcu. Protokol o výsledku kontroly je iba podkladom pre začatie konania o prípadnom uložení sankcie za spáchanie deliktu na úseku verejného obstarávania podľa zákona o verejnom obstarávaní. Najvyšší súd Slovenskej republiky sa stotožnil s názorom Úradu pre verejné obstarávanie, že napadnutý protokol uvedené požiadavky pre prípustnosť súdneho preskúmania v správnom súdnictve nespĺňa. Z rozhodnutí Najvyššieho*

súdu SR sp. zn. 5Sžf/26/2012 zo dňa 29.11.2012 a sp. zn. 5Sžf/31/2011 zo dňa 25.08.2011, vyplýva, že jediným aspektom, na základe ktorého bola konštatovaná prípustnosť súdneho preskúmania protokolu a zápisnice, bola v protokole uložená povinnosť kontrolovanému subjektu prijať opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov a ich príčin, ktoré umožňoval uložiť v tom čase platný zákon č. 10/1996 Z. z. Keďže žalovaný postupoval pri kontrole postupu zadávania zákazky u žalobcu podľa ustanovení § 146a až § 146d zákona o verejnom obstarávaní, ktoré nadobudli účinnosť odo dňa 01.01.2010, nebola žalobcovi v napadnutom protokole uložená žiadna povinnosť, ktorá by zasiahla do jeho právnej sféry a ktorej uloženie by odôvodňovalo prípustnosť súdneho preskúmania protokolu a zápisnice v tomto štádiu konania. Predmetom súdneho prieskumu do budúcnosti bude až rozhodnutie o uložení sankcie a to len za predpokladu, že konanie bude proti žalobcovi začaté na základe výsledkov predmetnej kontroly. Až v uvedenom konaní sa bude správny súd zaoberať jednotlivými podkladmi a dôkazmi vrátane citovaného Protokolu a preskúma zákonnosť rozhodnutia správneho orgánu (napr. rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Sžf/56/2015 zo dňa 08.07.2015; sp. zn. 6Sžfk/15/2018 zo dňa 25.04.2018; sp. zn. 1Sžf/87/2015 zo dňa 14.02.2017).“

16. Najvyšší súd zároveň podotkol, že vylúčenie preskúmania samotného postupu správnych orgánov, ktorým neboli priamo dotknuté práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby alebo právnickej osoby, zo súdneho prieskumu súvisí s tým, že bez priamej spojitosti by došlo k neprimeranému rozšíreniu možnosti napádať postupy správnych orgánov v správnom súdnom konaní, a preto sa najvyšší súd stotožnil so závermi krajského súdu a kasačnú sťažnosť sťažovateľa zamietol.

17. Z už uvedeného je zrejmé, že najvyšší súd sa s kasačnou sťažnosťou sťažovateľa vysporiadal primeraným, zrozumiteľným a ústavne akceptovateľným spôsobom v súlade s platným procesným právom. Vysvetlil, že procesné predpisy nepripúšťajú súdne preskúmanie rozhodnutí alebo opatrení orgánov verejnej správy predbežnej povahy, ktoré nemôžu mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania. Záver, že subjektívne práva sťažovateľa predmetným protokolom Úradu pre verejné obstarávanie neboli v tomto konkrétnom prípade obmedzené, podoprel relevantnou judikatúrou najvyššieho súdu. Ústavný súd zdôrazňuje, že predmetný protokol možno považovať iba za podklad pre ďalší administratívny postup. To, že tento protokol môže byť použitý ako dôkaz o porušení zákona o verejnom obstarávaní, neznamena, že by mal byť osobitne preskúmaný v rámci správneho súdneho konania, t. j. mimo rozhodnutia, ktoré by na ňom mohlo byť potenciálne založené. Taktiež to celkom očividne neznamena, že takýto podklad priamo stanovuje povinnosť vrátiť časť finančného príspevku, ako sa snažil sťažovateľ interpretovať s poukazom na rozhodnutie najvyššieho súdu sp. zn. 5 Sžf 26/2014.

18. Súdnej ochrany sa teda sťažovateľ bude môcť dovolávať až proti prípadnému rozhodnutiu príslušného riadiaceho orgánu podľa § 27a ods. 3 zákona č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva v znení neskorších predpisov o povinnosti vrátiť poskytnuté finančné prostriedky alebo ich časť. Nemožno preto prisvedčiť sťažovateľovmu názoru o porušení jeho základného práva na súdnu ochranu, práva na preskúmanie rozhodnutí správnych orgánov súdom, resp. práva vlastniť majetok, keďže si ho neuplatňoval v štádiu na to určenom, ale predčasne, a to napadnutím protokolu, ktorý nie je individuálnym správnym aktom ukladajúcim povinnosť z pozície mocenskej authority s možnosťou jej núteného výkonu, ale len notifikačnou

úradnou listinou, ako to podľa názoru ústavného súdu ústavne konformným spôsobom vyhodnotil najvyšší súd v napadnutom uznesení (m. m. III. ÚS 33/2018, IV. ÚS 267/2018, IV. ÚS 391/2020).

19. V súlade s konštantnou judikatúrou ústavného súdu o zjavne neopodstatnenú sťažnosť ide vtedy, keď namietaným postupom alebo namietaným rozhodnutím príslušného orgánu verejnej moci nemohlo dôjsť k porušeniu základného práva alebo slobody, ktoré označil sťažovateľ, a to buď pre nedostatok príčinnej súvislosti medzi označeným postupom alebo rozhodnutím príslušného orgánu verejnej moci a základným právom alebo slobodou, porušenie ktorých sa namietalo, prípadne z iných dôvodov. Za zjavne neopodstatnenú sťažnosť preto možno považovať takú, pri predbežnom prerokovaní ktorej ústavný súd nezistil žiadnu možnosť porušenia označeného základného práva alebo slobody, realnosť ktorej by mohol posúdiť po jej prijatí na ďalšie konanie (I. ÚS 66/98, tiež napr. I. ÚS 4/00, II. ÚS 101/03, IV. ÚS 136/05, III. ÚS 198/07). K iným dôvodom, ktoré môžu zakladať záver o zjavnej neopodstatnenosti sťažnosti, nesporne patrí aj ústavnoprávny rozmer, resp. ústavnoprávna intenzita namietaných pochybení, resp. nedostatkov v činnosti alebo rozhodovaní príslušného orgánu verejnej moci, posudzovaná v kontexte s konkrétnymi okolnosťami prípadu (IV. ÚS 362/09, m. m. IV. ÚS 62/08).

20. Z uvedených dôvodov ústavný súd už pri predbežnom prerokovaní ústavnej sťažnosti sťažovateľa dospel k záveru, že potvrdenie procesného odmietnutia sťažovateľovej správnej žaloby najvyšším súdom neznamenal v okolnostiach posudzovanej veci porušenie ním označených základných práv. Správnu žalobu možno podať len proti takým mocenským aktivitám verejnej správy, ktoré zasahujú do subjektívnych práv a oprávnených záujmov adresáta ich výkonu. Navyše etapovitý charakter uplatňovania povinnosti vrátiť prostriedky poskytnuté na predmet zákazky alebo ich časť sťažovateľovi ponúka právny priestor pre dovolávanie sa súdnej ochrany v neskorších štádiách tohto procesu, keď (eventuálne) dôjde k doručeniu nadväzujúceho rozhodnutia príslušného riadiaceho orgánu. Vzhľadom na už uvedené závery nemôže obstať presvedčenie sťažovateľa, že už iba samotné konštatovanie o porušení ustanovení zákona o verejnom obstarávaní zasahovalo do jeho práv a povinností. Skutočnosť, že sťažovateľ sa s právnym názorom najvyššieho súdu nestotožňuje, nestačí na prijatie záveru o porušení ním označených základných práv. Na základe uvedeného ústavný súd ústavnú sťažnosť sťažovateľa v tejto časti odmietol ako zjavne neopodstatnenú podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde.

21. Vzhľadom na odmietnutie ústavnej sťažnosti ako celku bolo už bez právneho významu rozhodovať o ďalších návrhoch sťažovateľa, ako ich špecifikoval vo svojej ústavnej sťažnosti.

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

V Košiciach 20. apríla 2021

Libor Duľa
predseda senátu