



ÚRAD PRE VEREJNÉ OBSTARÁVANIE

predseda úradu

Ružová dolina 10, 821 09 Bratislava

Bratislava 03. 08. 2026

Číslo spisu: 10539-9000/2026

Predseda Úradu pre verejné obstarávanie, Ružová dolina 10, 821 09 Bratislava (ďalej len „druhostupňový správny orgán“) ako orgán príslušný na konanie podľa § 61 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“) vo veci rozkladu, ktorý podal účastník konania **Vojenské lesy a majetky SR, štátny podnik**, Lesnícka 23, 962 63 Pliešovce, IČO: 31 577 920, v konaní zastúpený JUDr. Miloš Barbuš, advokát, Štúrova 13, 810 00 Bratislava (ďalej len „účastník konania“), proti rozhodnutiu Úradu pre verejné obstarávanie (ďalej len „úrad“ alebo „prvostupňový správny orgán“) č. **11801-3000/2021, 2135-3000/2022, 1688-3000/2023, 1795-3000/2024, 244-3000/2025, 192-3000/2026 zo dňa 20. 03. 2026** (ďalej len „napadnuté rozhodnutie“),

r o z h o d o l

takto:

Rozhodnutie úradu č. spisu: 11801-3000/2021, 2135-3000/2022, 1688-3000/2023, 1795-3000/2024, 244-3000/2025, 192-3000/2026 zo dňa 20. 03. 2026, ktorým úrad účastníkovi konania **uložil pokutu** vo výške **2 381,40 eur** (slovom: dvetisícristoosemdesiatjeden eur a štyridsať eurocentov) podľa § 182 ods. 1 písm. a) zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov za to, že účastník konania využíval služby od 02. 01. 2010 ku dňu začatia tohto správneho konania (t. j. 04. 10. 2021) na základe Dodatku č. 1 zo dňa 02. 01. 2010 k Zmluve o poskytovaní právnych služieb zo dňa 01. 02. 2007, uzatvoreného medzi účastníkom konania a advokátom JUDr. Milošom Barbušom, Advokátska kancelária, Štúrova 13, 810 00 Bratislava, a ktorý bol uzatvorený bez uplatnenia príslušných postupov podľa zákona č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom do 08. 03. 2010, čím sa vyhol povinnosti uzavrieť zmluvu (dodatok) podľa tohto zákona (č. 25/2006 Z. z.), spôsobom alebo postupom ustanoveným týmto zákonom,

ruším

podľa § 59 ods. 3 správneho poriadku a vec vraciam úradu ako prvostupňovému správnomu orgánu na nové prejednanie a rozhodnutie.

O d ô v o d n e n i e

1. Dňa 01. 04. 2026 bol úradu prostredníctvom Ústredného portálu verejnej správy (ÚPVS) doručený list právneho zástupcu účastníka konania s označením „Rozklad proti Rozhodnutiu Úradu pre verejné obstarávanie č. 192-3000/2026, 244-3000/2025, 1792-3000/2024, 1688-3000/2023, 2135-3000/2022, 11801-3000/2021 zo dňa 20. 03. 2026“ (ďalej len „**Rozklad**“).
2. Keďže prvostupňový správny orgán sám nerozhodol o Rozklade účastníka konania, v zmysle § 57 ods. 2 v spojení s § 61 správneho poriadku predložil dňa 28. 04. 2026 druhostupňovému správnomu orgánu Rozklad účastníka konania spolu so spisovým materiálom, z ktorého vyplýva nasledovné.

Rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu

3. V napadnutom rozhodnutí prvostupňový správny orgán skonštatoval, že účastník konania je verejným obstarávateľom podľa § 7 ods. 1 písm. d) zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 343/2015 Z. z.“) a že v zmysle § 10 ods. 1 zákona č. 343/2015 Z. z. je a bol povinný postupovať v súlade so zákonom č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom ku dňu uzavretia Dodatku č. 1 zo dňa 02. 01. 2010 (v znení účinnom do 08. 03. 2010, ďalej len „zákon č. 25/2006 Z. z.“), resp. zákonom č. 343/2015 Z. z. Prvostupňový správny orgán k tomu poznamenal, že uvedené bolo potvrdené v rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. [2Sfk/4/2025](#) zo dňa 26. 09. 2025, t. j. že účastník konania napĺňa definíciu verejného obstarávateľa podľa § 7 ods. 1 písm. d) v spojení s § 7 ods. 2 zákona č. 343/2015 Z. z.¹
4. Vzápätí prvostupňový správny orgán poukázal na to, že účastník konania dňa 02. 01. 2010 uzavrel k Zmluve o poskytovaní právnych služieb zo dňa 01. 02. 2007 Dodatok č. 1 z dôvodu vzniknutých zmien vo výške paušálnej odmeny pre advokáta JUDr. Miloša Barbuša, ktorým došlo k úprave paušálnej odmeny pre advokáta JUDr. Miloša Barbuša za poskytovanie právnych služieb pre účastníka konania podľa bodu 1 článku 1 Dodatku č. 1, a to v hodnote 3 150 eur bez DPH mesačne a že na základe toho účastník konania využíval právne služby až do dňa začatia prvostupňového správneho konania. Ďalej z napadnutého rozhodnutia vyplýva zistenie, a síce, že podľa Zmluvy o poskytovaní právnych služieb zo dňa 01. 02. 2007 predstavovala paušálna odmena advokáta sumu 60 000 SKK bez DPH mesačne a tarifná odmena sumu zvýšenú o 100 SKK základnej sadzby tarifnej odmeny za každý úkon poskytnutej právnej služby, bez DPH. Z uvedeného prvostupňového správneho orgánu vyplynulo, že **uzatvorením predmetného Dodatku č. 1 došlo k navýšeniu paušálnej odmeny advokáta z 1 991,63 eur (pri prepočte konverzným kurzom 30,126) o 1 158,37 eur mesačne, teda o viac ako 58 %**. Prvostupňový správny orgán následne vyčíslil predpokladanú hodnotu tejto zákazky uplatnením pravidla podľa § 5 ods. 9 písm. b) zákona č. 25/2006 Z. z., pričom jej výška 151 200,00 eur bez DPH predstavovala podlimitnú zákazku na poskytnutie služby podľa § 4 ods. 3 písm. a) zákona č. 25/2006 Z. z. (rovnako aj podľa § 5 ods. 3 zákona č. 343/2015 Z. z.).
5. Vzhľadom na zmenu právnej úpravy, ktorá nastala v čase do dňa začatia prvostupňového správneho konania, prvostupňový správny orgán posúdil naplnenie skutkovej podstaty podľa § 149 ods. 1 písm. a) zákona č. 25/2006 Z. z. podľa právnej úpravy platnej a účinnej v čase uzatvorenia Dodatku č. 1, pričom za účelom zadosťučinenia zásadám ukladania sankcie (*lex mitior*) svoje zistenia subsumoval aj pod znenie zákona č. 343/2015 Z. z.
6. Po preskúmaní skutkového a právneho stavu prvostupňový správny orgán v napadnutom rozhodnutí skonštatoval, že úpravou mesačnej odmeny na sumu 3 150 eur bez DPH pri zmluve uzatvorenej na dobu neurčitú došlo k zásadnému zásahu do ekonomickej rovnováhy zmluvného vzťahu, pričom takúto zmenu (v hodnote podlimitnej zákazky) nepovažoval za internú úpravu existujúceho záväzku, ale za zadanie novej zákazky, ktoré malo byť realizované postupom podľa zákona. Z dôvodu, že charakter služby, ktorá bola predmetom Dodatku č. 1, spadá do pôsobnosti zákona č. 25/2006 Z. z., ako aj do pôsobnosti zákona č. 343/2015 Z. z., prvostupňový správny orgán konštatoval, že uzatvorením Dodatku č. 1 došlo k zadaniu

¹ Pod sp. zn. [BA-1S/46/2019](#) prebiehalo správne súdne konanie o preskúmaní zákonnosti rozhodnutia Rady úradu o odvolaní č. [13976-9000/2018](#) zo dňa 04. 02. 2019, pričom následne bola podaná kasačná sťažnosť proti rozsudku Správneho súdu v Bratislave zo dňa 12. 09. 2024.

zákazky, pričom podľa jeho názoru účastník konania nepreukázal ani žiadnym spôsobom neuviedol, okrem poukázania na zákonnú úpravu týkajúcu sa možnosti zmeny zmluvy, že by pri uzatváraní Dodatku č. 1 aplikoval niektorý z postupov pre zadávanie zákaziek aprobovaných zákonom.

7. Prvostupňový správny orgán v napadnutom rozhodnutí ďalej konštatoval, že účastník konania v priebehu dohľadu upravoval svoje vyjadrenia, čo mu implikovalo ten záver, že účastník konania v priebehu výkonu dohľadu prispôboval vyjadrenia k postupu uzatvorenia Dodatku č. 1 v reakcii na argumentáciu predkladanú orgánom vykonávajúcim dohľad, a to v záujme vyhnúť sa prípadnému postihu za nedodržanie zákonných postupov.
8. Podľa prvostupňového správneho orgánu účastník konania náležite nepreukázal a neodôvodnil svoje tvrdenia, v zmysle ktorých bol Dodatok č. 1 uzatvorený podľa § 58 písm. i) zákona č. 25/2006 Z. z., teda za použitia inštitútu rokovacieho konania bez zverejnenia z dôvodu potreby doplnujúcich služieb, ktoré nemohol predvídať. K tomu prvostupňový správny orgán dodal, že zmena organizačnej štruktúry samotného účastníka nemôže byť vyhodnotená ako nepredvídateľná okolnosť spôsobujúca časovú tieseň. Uvedené je podľa jeho názoru potvrdené faktom, že k zániku odštepného závodu Pliešovce došlo ku dňu 01. 07. 2007, pričom predmetný Dodatok č. 1 bol uzatvorený až dňa 02. 01. 2010. Zároveň k tomu prvostupňový správny orgán dodal, že právne služby svojim charakterom nemožno považovať za technicky alebo ekonomicky neoddeliteľné od pôvodného plnenia, alebo za také, ktorých plnenie bolo nevyhnutné pre poskytovanie plnenia pôvodnej zmluvy.
9. K vyjadreniam účastníka konania, podľa ktorého je rozporné so zásadami správneho konania požadovať preukazovanie splnenia požiadaviek zákona č. 25/2006 Z. z. na základe dokumentácie, ktorá z objektívnych dôvodov už nie je k dispozícii, keďže bola v súlade so zákonom skartovaná, prvostupňový správny orgán uviedol, že prvostupňové správne konanie bolo vedené na podklade Protokolu o výsledku kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní č. 6965-6000/2020-OD/6 zo dňa 04. 02. 2021 (ďalej len „Protokol“) a záverov v ňom prijatých.
10. Následne, opätovne prvostupňový správny orgán v napadnutom rozhodnutí poukázal na to, že účastník konania v priebehu výkonu dohľadu priebežne prispôboval predkladanú argumentáciu a že žiadne zo svojich tvrdení nepreukázal.
11. K argumentácii účastníka konania o aplikácii § 58 písm. i) zákona č. 25/2006 Z. z. prvostupňový správny orgán uviedol, že aj v prípade, ak by účastník konania disponoval príslušnou dokumentáciou, tá by nebola spôsobilá preukázať postup účastníka konania v súlade so zákonom č. 25/2006 Z. z., keďže podľa jeho názoru už elementárne skutočnosti prejednávaneho prípadu vylučovali zákonnosť aplikácie priameho rokovacieho konania v danom prípade.
12. Pokiaľ išlo o apel účastníka konania na aplikáciu precedenčnej zásady s poukazom na závery prijaté v Protokole vo vzťahu k uzatvoreniu samotnej Zmluvy o poskytovaní právnych služieb zo dňa 01. 02. 2007, prvostupňový správny orgán poukázal na skutočnosť, že proces uzatvorenia Zmluvy o poskytovaní právnych služieb zo dňa 01. 02. 2007 nebol predmetom prvostupňového správneho konania, a teda, že v súvislosti s týmto postupom účastníka konania nerozhodoval. K tomu v napadnutom rozhodnutí dodal, že správny orgán nie je v konkrétnej veci viazaný žiadnym svojím skorším rozhodnutím a že k posudzovaniu každého prípadu pristupuje individuálne.

13. V kontexte naliehania účastníka konania na uplatnenie zásad materiálnej pravdy prvostupňový správny orgán opätovne poukázal na to, že správne konanie bolo vedené na základe výsledkov vykonaného dohľadu zachytených v Protokole. Podľa prvostupňového správneho orgánu skutočnosť, že účastník konania nevie preukázať svoje tvrdenia, nemôže byť považovaná za liberačný predpoklad, najmä s poukazom na fakt, že vysvetlenie svojho postupu pri uzatváraní Dodatku č. 1 účastník konania upravoval a prispôboval v reakcii na avizované kontrolné zistenia.
14. Tvrdenie účastníka konania, podľa ktorého prvostupňový správny orgán nezohľadnil spôsob fakturácie po zániku odštepného závodu Pliešovce, prvostupňový správny orgán považoval pre toto konanie za irelevantné z dôvodu, že účtovné operácie a spôsob fakturácie nie je predmetom právnej úpravy vzťahujúcej sa na verejné obstarávanie, a teda, že nie je v kompetencii prvostupňového správneho orgánu uvedené posudzovať.
15. Vo vzťahu k argumentácii účastníka konania, podľa ktorej má byť konanie zastavené, keďže bolo začaté až dňa 04. 10. 2021, teda po uplynutí lehoty v zmysle § 182 ods. 11 zákona č. 343/2015 Z. z. odo dňa porušenia zákona, ktorým je uzatvorenie Dodatku č. 1, prvostupňový správny orgán uviedol, že správne konanie bolo začaté za to, že účastník konania využíval služby od 02. 01. 2010 ku dňu začatia tohto správneho konania na základe Dodatku č. 1 zo dňa 02. 01. 2010 k Zmluve o poskytovaní právnych služieb zo dňa 01. 02. 2007, ktorý bol uzatvorený bez uplatnenia príslušných postupov podľa zákona č. 25/2006 Z. z. Postihovaný skutok teda podľa prvostupňového správneho orgánu nespočíva len v samotnom uzatvorení zmluvy, ale vo využívaní služieb na podklade zmluvy uzatvorenej bez aplikácie zákona č. 25/2006 Z. z. K tomu prvostupňový správny orgán dodal, že sankcionovaným konaním v prejednávacom prípade bolo využívanie služieb na základe Dodatku č. 1, ktorý bol uzatvorený bez aplikácie postupov v zmysle právnej úpravy vzťahujúcej sa na verejné obstarávanie, keďže vychádzal z premisy, že využívanie služieb v zmysle Dodatku č. 1 bolo udržiavaním určitého protiprávneho stavu, a teda jedným konaním, ku ktorého dokonaniu došlo až momentom ukončenia využívania služieb v zmysle Dodatku č. 1.
16. Ako vyplýva z odôvodnenia napadnutého rozhodnutia, prvostupňový správny orgán zohľadnil námietky účastníka konania tak, že pristúpil k reštrikcii rozsahu postihovaného skutku v súlade s ust. § 182 ods. 11 zákona č. 343/2015 Z. z. tým, že výšku pokuty vypočítal v súlade s ustálenou rozhodovacou praxou iba za tri roky spätne, a to za obdobie využívania služieb od 04. 10. 2019 do 04. 10. 2021, teda ku dňu začatia prvostupňového správneho konania. Prvostupňový správny orgán považoval reštrikciu postihovaného konania zároveň za vysporiadanie sa s námietkami účastníka konania.
17. Pokuta bola účastníkovi konania napadnutým rozhodnutím uložená teda za to, že využíval právne služby od 02. 01. 2010 do 04. 10. 2021 na základe Dodatku č. 1 zo dňa 02. 01. 2010 k Zmluve o poskytovaní právnych služieb zo dňa 01. 02. 2007, uzatvoreného medzi účastníkom konania a advokátom JUDr. Milošom Barbušom, ktorý bol uzatvorený bez uplatnenia príslušných postupov podľa vtedy účinného zákona č. 25/2006 Z. z., čím sa účastník konania podľa prvostupňového správneho orgánu vyhol povinnosti uzavrieť zmluvu (dodatok) spôsobom alebo postupom ustanoveným zákonom. Podľa prvostupňového správneho orgánu teda v danom prípade boli naplnené znaky skutkovej podstaty správneho deliktu podľa § 149 ods. 1 písm. a) zákona č. 25/2006 Z. z., resp. § 182 ods. 1 písm. a) zákona č. 343/2015 Z. z.
18. Pokiaľ ide o časť odôvodnenia venovanú sankcii, v nej prvostupňový správny orgán poukázal na neskoršiu zmenu právnej úpravy v prospech účastníka konania a na potrebu uplatnenia

princípu priaznivej retroaktivity, pričom k tomu uviedol, že v posudzovanom prípade bolo pre účastníka konania priaznivejšie aplikovať právnu úpravu zákona č. 343/2015 Z. z. v znení platnom a účinnom po 01. 08. 2024, ktorá zakotvuje miernejší postih (rozmedzie 0,1 % až 5 % namiesto fixnej výšky pokuty 5 % zo zmluvnej ceny podľa skoršej právnej úpravy).

19. Následne prvostupňový správny orgán poukázal na to, že v dôsledku neaplikovania postupov v zmysle zákona č. 25/2006 Z. z., resp. zákona č. 343/2015 Z. z. pri uzatváraní Dodatku č. 1 nebola účastníkom konania stanovená predpokladaná hodnota zákazky, a preto základom pre výpočet sankcie bola v zmysle § 182 ods. 6 posledná veta zákona č. 343/2015 Z. z. zmluvná cena ako finančná hodnota skutočne poskytnutého plnenia, uhradená verejným obstarávateľom alebo obstarávateľom ku dňu začatia konania o uložení pokuty. Prvostupňový správny orgán za základ pre výpočet pokuty považoval sumu 113 400 eur bez DPH ako súčet plnení poskytnutých účastníkovi konania od 04. 10. 2019 do 04. 10. 2021, t. j. súčet poskytnutých zmluvných plnení za 36 mesiacov.
20. Prvostupňový správny orgán vyhodnotil závažnosť sankcionovaného konania účastníka konania ako vysokú, keďže podľa jeho názoru došlo k faktickému obmedzeniu hospodárskej súťaže. Poukázal pritom na to, že v danom prípade bol uprednostnený a zvýhodnený konkrétny subjekt, v dôsledku čoho bola ostatným hospodárskym subjektom pôsobiacim na relevantnom trhu, poskytujúcim rovnaké alebo obdobné služby, odopretá možnosť zapojiť a zúčastniť sa spravodlivej hospodárskej súťaže a predložiť výhodnejšiu ponuku.
21. Za okolnosť, ktorá svedčila v prospech sankcie v nižšej sadzbe, považoval prvostupňový správny orgán skutočnosť, že voči účastníkovi konania nebolo v rozhodnom čase vedené správne konanie v obdobnej veci. Prvostupňový správny orgán zohľadnil aj verejne dostupné údaje o finančnom stave účastníka konania, a to najmä aktuálny výsledok hospodárenia účastníka konania za rok 2024.
22. V neposlednom rade prvostupňový správny orgán prihliadol na časový aspekt veci, keďže od okamihu, kedy došlo k porušeniu zákona, uplynula pomerne dlhá doba, pričom podľa jeho názoru na ťarchu účastníka konania nemožno dať trvanie súdneho konania vedeného Správnym súdom v Bratislave pod sp. zn. BA-1S/46/2019, a to viac ako 5 rokov.
23. V závere napadnutého rozhodnutia prvostupňový správny orgán poukázal na jeho zistenie, že účastník konania v súčasnosti aplikuje postupy v zmysle zákona č. 343/2015 Z. z.

Rozklad podaný účastníkom konania

24. Účastník konania podal Rozklad voči napadnutému rozhodnutiu ako celku.
25. Účastník konania v Rozklade predkladá argumentáciu, ktorá už bola predmetom posúdenia v priebehu konania pred prvostupňovým správnym orgánom. Napadnutému rozhodnutiu vyčíta porušenie základných zásad správneho trestania, a to princípu legality, princípu materiálnej pravdy, precedenčného princípu a princípu dôkazného bremena.
26. Podstatou výhrad účastníka konania vo vzťahu k porušeniu zásady legality je výklad charakteru správneho deliktu podľa § 182 ods. 1 písm. a) zákona č. 343/2015 Z. z. Účastník konania má za to, že objektívna stránka správneho deliktu podľa tohto ustanovenia zákona nespočíva vo využívaní služieb na základe zmluvy, ktorá bola uzatvorená bez uplatnenia postupov stanovených zákonom, a teda, že nespočíva v konaní, ktoré vo výroku napadnutého rozhodnutia uviedol prvostupňový správny orgán. V rámci toho má účastník konania za to, že v čase začatia prvostupňového správneho konania (04. 10. 2021) uplynula subjektívna a aj objektívna hmotnoprávna, prekluzívna lehota. Účastník konania namieta, pokiaľ ide

o uplynutie prekluzívnych lehôt na začatie konania, že prvostupňový správny orgán sa týmito skutočnosťami vôbec nezaoberal. V zmysle vyjadrenia účastníka konania ide v jeho prípade o správny delikt spočívajúci v jednorazovom konaní páchatel'a, cit.: *„Takéto konanie je jednoznačne ukončené, teda dokonané (pokiaľ ide o plynutie lehôt), uzatvorením zmluvy samotnej.“*, a nie o správny delikt trváci, ako ho vnímal prvostupňový správny orgán v napadnutom rozhodnutí, cit.: *„Sankcionovaným konaním v prejednávacom prípade je teda využívanie služieb na základe Dodatku č. 1, ktorý bol uzatvorený bez aplikácie postupov v zmysle právnej úpravy vzťahujúcej sa na verejné obstarávanie. Správny orgán vychádza z premisy, že využívanie služieb v zmysle Dodatku č. 1 je potrebné chápať ako udržiavanie určitého protiprávneho stavu, a teda ako jedno konanie, ku ktorého dokonaniu došlo až momentom ukončenia využívania služieb v zmysle Dodatku č. 1.“* S uvedeným názorom sa podľa účastníka konania stotožnila aj súdna prax, pričom účastník konania v Rozklade bez uvedenia zdroja cituje časti právnych viet, ktoré sa majú údajne nachádzať v rozhodnutiach Najvyššieho správneho súdu SR alebo Najvyššieho súdu SR, bez ich konkretizácie. Podľa jeho názoru teda predmetný správny delikt je potrebné považovať za delikt jednorazový, ktorý je dokončený najneskôr momentom uzavretia zmluvy, resp. vykonaním nezákonného postupu verejného obstarávateľa. Skutočnosť, že následky tohto porušenia pretrvávajú (napr. plnenie zmluvy), nezakladá podľa jeho názoru trvajúci správny delikt a nemá vplyv na plynutie prekluzívnych lehôt na uloženie sankcie, ktoré sa viažu na moment porušenia zákona.

27. Ďalšia výhrada účastníka konania o porušení princípu materiálnej pravdy smeruje voči rozsahu preukázania naplnenia skutkovej podstaty správneho deliktu, ktorý je predmetom tohto konania, a to z dôvodu plynutia času, a teda tvrdenej nemožnosti preukázať naplnenie požiadaviek zákona. V konkrétnom prípade bola podľa jeho názoru hrubo porušená prvostupňovým správnym orgánom zásada materiálnej pravdy, keďže všetky doklady týkajúce sa použitej metódy verejného obstarávania pri uzatváraní Dodatku č. 1 k Zmluve o poskytovaní právnych služieb boli skartované. Účastník konania poukazuje na to, že ku skartovaniu týchto dokladov došlo v súlade so zákonom č. 25/2006 Z. z., a teda, že už v čase výkonu kontroly tieto doklady, z ktorých by vyplývala konkrétna metóda verejného obstarávania, neexistovali. Skutočnosť, že dodatočne uvádzal, aké metódy použil, je podľa účastníka konania absolútne irelevantná, keďže z jeho vyjadrení nie je možné ustáliť akýkoľvek skutkový stav pri aplikácii zákona v čase uzatvárania Dodatku č. 1, ktorý bol predmetom kontroly. Zásade materiálnej pravdy a skutočnému stavu veci podľa účastníka konania nezodpovedá ani spôsob výpočtu, v zmysle ktorého malo uzatvorením Dodatku č. 1 dôjsť k navýšeniu zmluvnej odmeny advokáta o 1 991,63 eur. Ide podľa jeho názoru o tvrdenie, ktoré nemá oporu v zistenom skutkovom stave.
28. V zmysle ďalšej časti predloženého Rozkladu sa účastník konania opakovane domáha aplikácie precedenčnej zásady, ktorá by v prejednávacom prípade mala spočívať v uplatnení rovnakého postupu, aký bol zo strany úradu aplikovaný pri výkone dohľadu v súvislosti s uzatváraním pôvodnej Zmluvy o poskytovaní právnych služieb z roku 2004 a z roku 2007. Účastník konania poukazuje na časť Protokolu, podľa ktorého, cit.: *„Kontrolná skupina ďalej uvádza, že nakoľko nemohla overiť či pôvodná Zmluva o poskytovaní poradenstva bola uzatvorená podľa vtedy platnej právnej úpravy a to podľa zák. č. 523/2003 Z.z. o verejnom obstarávaní, tak nemôže ani overiť, či Zmluva o poskytovaní právnych služieb bola uzavretá podľa vtedy platnej právnej úpravy a to podľa zákona č. 25/2006 Z.z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.“* Účastník konania má za to, že ten istý správny orgán za tej istej právnej a skutkovo zhodnej situácie postupoval rozdielne,

keď v prípade uzatvorenia Zmluvy o poskytovaní právnych služieb zo dňa 01. 02. 2007 sa preverovaní okolností uzatvorenia tejto zmluvy ďalej nevenoval, pričom v prípade uzatvorenia Dodatku č. 1 zo dňa 02. 01. 2010, ku ktorému rovnako neexistuje žiadna dokumentácia, naopak dospel k záveru, že účastník konania porušil príslušné ustanovenia vtedy platného zákona o verejnom obstarávaní.

29. Ostatnou vadou, ktorú účastník konania vytýka napadnutému rozhodnutiu, je porušenie princípu dôkazného bremena, ku ktorému malo v prejednávacom prípade dôjsť tým, že nebola aplikovaná zásada *in dubio pro reo*, a teda prvostupňový správny orgán dospel k záveru o porušení ustanovení zákona bez náležitého preukázania naplnenia všetkých znakov skutkovej podstaty. Uvedené malo nastať v dôsledku skartácie potrebnej dokumentácie v súlade so zákonom.
30. V závere Rozkladu účastník konania navrhuje, aby druhostupňový správny orgán napadnuté rozhodnutie zmenil v súlade s § 175 ods. 10 zákona č. 343/2015 Z. z.² tak, že konanie vedené voči účastníkovi konania, v súvislosti s uzatvoreným Dodatkom č. 1 z 02. 01. 2010 k Zmluve o poskytovaní právnych služieb z 01. 02. 2007 s advokátom JUDr. Milošom Barbušom, sa zastavuje.

Právny rámec

31. Podľa § 3 ods. 1 zákona č. 25/2006 Z. z. zákazka na účely tohto zákona je zmluva s peňažným plnením uzavretá medzi jedným alebo viacerými verejnými obstarávateľmi alebo obstarávateľmi na jednej strane a jedným alebo viacerými úspešnými uchádzačmi na strane druhej, ktorej predmetom je dodanie tovaru, uskutočnenie stavebných prác alebo poskytnutie služby.
32. Podľa § 4 ods. 2 písm. e) zákona č. 25/2006 Z. z. nadlimitná zákazka je, ak predpokladaná hodnota zákazky sa rovná alebo je vyššia ako 206 000 eur, ak ide o zákazku na poskytnutie služby uvedenej v kategórii 8 prílohy č. 2, kategórii 5 telekomunikačné služby podľa spoločného slovníka obstarávania (ďalej len „slovník obstarávania“) zodpovedajúce kódom CPC 7524, 7525, 7526 a služby uvedenej v [prílohe č. 3](#) zadávanú verejným obstarávateľom.
33. Podľa prílohy č. 3 k zákonu č. 25/2006 Z. z., kategória č. 21 spadajú medzi neprioritné služby právnické služby s referenčným číslom CPV od 79100000-5 do 79140000-7.
34. Podľa § 4 ods. 3 písm. a) zákona č. 25/2006 Z. z. podlimitná zákazka je, ak predpokladaná hodnota zákazky je nižšia ako finančný limit uvedený v odseku 2 a súčasne rovnaká alebo vyššia ako 60 000 eur, ak ide o zákazku na dodanie tovaru alebo o zákazku na poskytnutie služby zadávanú verejným obstarávateľom.
35. Podľa § 5 ods. 1 zákona č. 25/2006 Z. z. predpokladaná hodnota zákazky na účely tohto zákona sa určuje ako cena bez dane z pridanej hodnoty. Predpokladaná hodnota zákazky musí vychádzať z ceny, za ktorú sa obvykle predáva rovnaký alebo porovnateľný predmet zákazky v čase, keď sa oznámenie o vyhlásení verejného obstarávania alebo oznámenie použité ako výzva na súťaž posielala na uverejnenie. Ak sa uverejnenie takého oznámenia nevyžaduje, predpokladaná hodnota zákazky musí vychádzať z ceny, za ktorú sa obvykle predáva rovnaký alebo porovnateľný predmet zákazky v čase začatia postupu zadávania zákazky.

² Účastník konania mal podľa názoru druhostupňového správneho orgánu zrejme na mysli návrh zastaviť konanie podľa § 30 ods. 1 písm. h) správneho poriadku, keďže v danom prípade **nejde o rozhodnutie vydané podľa § 175 ods. 1 písm. d) zákona č. 343/2015 Z. z.**

36. Podľa § 5 ods. 9 zákona č. 25/2006 Z. z. do predpokladanej hodnoty zákazky na poskytnutie služby, ktorá neudáva celkovú cenu, ak ide o zmluvu uzavretú na určitý čas
- a) rovnaký alebo kratší ako 48 mesiacov, sa zahrnie celková predpokladaná hodnota zákazky počas platnosti zmluvy,
 - b) dlhší ako 48 mesiacov alebo ak ide o zmluvu uzavretú na neurčitý čas, sa zahrnie 48-násobok mesačnej platby.
37. Podľa § 9 ods. 1 zákona č. 25/2006 Z. z. verejný obstarávateľ a obstarávateľ sú povinní pri zadávaní zákaziek postupovať podľa tohto zákona.
38. Podľa § 9 ods. 3 zákona č. 25/2006 Z. z. verejný obstarávateľ a obstarávateľ nesmú uzavrieť dodatok k zmluve uzavretej podľa § 45 vtedy, ak by sa jeho obsahom
- a) menil podstatným spôsobom pôvodný predmet zákazky,
 - b) dopĺňali alebo menili podstatným spôsobom podmienky, ktoré by v pôvodnom postupe zadávania zákazky umožnili účasť iných záujemcov alebo uchádzačov, alebo ktoré by umožnili prijať inú ponuku ako pôvodne prijatú ponuku,
 - c) menila ekonomická rovnováha zmluvy v prospech úspešného uchádzača spôsobom, s ktorým pôvodná zmluva nepočítala.
39. Podľa § 58 písm. i) zákona č. 25/2006 Z. z. rokovacie konanie bez zverejnenia môže verejný obstarávateľ použiť len vtedy, ak je splnená aspoň jedna z týchto podmienok: ide o dopĺňajúce stavebné práce alebo služby nezahrnuté do pôvodnej zmluvy, ktorých potreba vyplynula dodatočne z nepredvídateľných okolností, a zákazka sa zadáva pôvodnému dodávateľovi a predpokladaná hodnota stavebných prác alebo služieb nepresiahne 50 % hodnoty pôvodnej zmluvy, ak dopĺňajúce stavebné práce alebo služby nie sú technicky alebo ekonomicky oddeliteľné od pôvodného plnenia zmluvy bez toho, aby to verejnému obstarávateľovi nespôsobilu neprimerané ťažkosti, alebo sú technicky alebo ekonomicky oddeliteľné od pôvodného plnenia zmluvy, ale sú nevyhnutné na ďalšie plnenie podľa pôvodnej zmluvy.
40. Podľa § 95 ods. 1 prvá veta zákona č. 25/2006 Z. z. pri zadávaní podlimitných zákaziek na poskytnutie služieb uvedených v prílohe č. 3 sa postupuje použitím postupu zadávania podprahových zákaziek.
41. Podľa § 149 ods. 1 písm. a) zákona č. 25/2006 Z. z. úrad uloží verejnému obstarávateľovi alebo obstarávateľovi pokutu vo výške 5 % zmluvnej ceny, ak sa vyhol povinnosti uzavrieť zmluvu alebo koncesnú zmluvu podľa tohto zákona, spôsobom alebo postupom ustanoveným týmto zákonom, alebo ak uzavrel zmluvu rokovacím konaním so zverejnením, alebo rokovacím konaním bez zverejnenia bez splnenia podmienok na ich použitie.
42. Podľa § 149 ods. 5 zákona č. 25/2006 Z. z. konanie o uložení pokuty možno začať do jedného roka odo dňa, keď sa úrad dozvedel o porušení zákona, najneskôr do troch rokov odo dňa, keď k porušeniu došlo. Ak sa úrad o porušení zákona dozvedel z výkonu kontroly podľa § 146 ods. 6, konanie o uložení pokuty možno začať do jedného roka odo dňa prerokovania protokolu o výkone kontroly.
43. Podľa § 3 ods. 1 zákona č. 343/2015 Z. z. zákazka na účely tohto zákona je odplatná zmluva uzavretá medzi jedným alebo viacerými verejnými obstarávateľmi alebo obstarávateľmi na jednej strane a jedným alebo viacerými úspešnými uchádzačmi na strane druhej, ktorej predmetom je dodanie tovaru, uskutočnenie stavebných prác alebo poskytnutie služby.

44. Podľa § 5 ods. 3 zákona č. 343/2015 Z. z. podlimitná civilná zákazka zadávaná verejným obstarávateľom je zákazka, ktorej predpokladaná hodnota je nižšia ako finančný limit podľa odseku 2 a súčasne rovnaká alebo vyššia ako 50 000 eur v priebehu kalendárneho roka alebo počas platnosti zmluvy, ak sa zmluva uzatvára na dlhšie obdobie ako jeden kalendárny rok.
45. Podľa § 1 písm. c) Vyhlášky úradu č. 421/2025 Z. z. ktorou sa ustanovuje finančný limit pre nadlimitnú zákazku, finančný limit pre nadlimitnú koncesiu a finančný limit pri súťaži návrhov finančný limit pre nadlimitnú zákazku je 750 000 eur pre verejného obstarávateľa, ak ide o zákazku na poskytnutie služby uvedenej v [prílohe č. 1 zákona](#).
46. Podľa prílohy č. 1 zákona č. 343/2015 Z. z. medzi sociálne služby a iné osobitné služby patria právne služby, pokiaľ nie sú vylúčené podľa § 1 ods. 2 písm. n) zákona, s CPV 79100000-5 až 79140000-7; 75231100-5.
47. Podľa § 10 ods. 1 zákona č. 343/2015 Z. z. verejný obstarávateľ a obstarávateľ sú povinní pri zadávaní zákaziek, koncesií a pri súťaži návrhov postupovať podľa tohto zákona.
48. Podľa § 10 ods. 2 zákona č. 343/2015 Z. z. verejný obstarávateľ a obstarávateľ musia dodržať princíp rovnakého zaobchádzania, princíp nediskriminácie hospodárskych subjektov, princíp transparentnosti, princíp proporcionality a princíp hospodárnosti a efektívnosti.
49. Podľa § 182 ods. 1 písm. a) zákona č. 343/2015 Z. z. úrad uloží verejnému obstarávateľovi alebo obstarávateľovi pokutu vo výške od 0,1 % do 5 % zmluvnej ceny, ak sa vyhol povinnosti uzavrieť zmluvu, koncesnú zmluvu alebo rámcovú dohodu podľa tohto zákona, spôsobom alebo postupom ustanoveným týmto zákonom.
50. Podľa § 182 ods. 5 zákona č. 343/2015 Z. z. pri ukladaní pokuty podľa odsekov 1 až 4 úrad prihliada najmä na povahu, závažnosť, spôsob a následky porušenia povinnosti, ako aj na to, či už bola účastníkovi konania v minulosti uložená pokuta za ten istý správny delikt. Ak sa verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ v jednom verejnom obstarávaní dopustí viacerých správnych deliktov, ktoré sú prejednávané v jednom konaní, úrad uloží pokutu len za ten správny delikt, za ktorý možno uložiť najvyššiu pokutu; tým nie je dotknuté uloženie pokuty podľa odseku 2 písm. b) až d), g) a i). Uloženie pokuty za správny delikt v konkrétnom verejnom obstarávaní nebráni uloženiu pokuty tomu istému verejnému obstarávateľovi alebo obstarávateľovi za správny delikt v inom verejnom obstarávaní.
51. Podľa § 182 ods. 6 zákona č. 343/2015 Z. z. 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 1 písm. e) 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. Ak nebola predpokladaná hodnota určená, zmluvnou cenou sa rozumie finančná hodnota skutočne poskytnutého plnenia uhradená verejným obstarávateľom alebo obstarávateľom ku dňu začatia konania o uložení pokuty.
52. Podľa § 182 ods. 11 zákona č. 343/2015 Z. z. konanie o uložení pokuty za porušenie tohto zákona možno začať najneskôr do troch rokov odo dňa, keď k porušeniu došlo.

53. Podľa § 40 ods. 1 správneho poriadku, ak sa v konaní vyskytne otázka, o ktorej už právoplatne rozhodol príslušný orgán, je správny orgán takým rozhodnutím viazaný; inak si správny orgán môže o takejto otázke urobiť úsudok alebo dá príslušnému orgánu podnet na začatie konania.
54. Podľa § 5 ods. 10 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) orgány verejnej správy sú rozhodnutiami správnych súdov v konkrétnej veci viazané.
55. Podľa § 145 ods. 4 SSP výrok právoplatného rozsudku je záväzný pre účastníkov konania, osoby zúčastnené na konaní, zainteresovanú verejnosť a pre orgány verejnej moci.

Zistenia a právne posúdenie druhostupňového správneho orgánu

56. Napadnuté rozhodnutie úradu bolo účastníkovi konania doručené dňa 23. 03. 2026 elektronicky prostredníctvom ÚPVS. Dňa 01. 04. 2026 bol úradu doručený Rozklad účastníka konania.
57. Druhostupňový správny orgán konštatuje, že Rozklad účastníka konania bol podaný na prvostupňovom správnom orgáne v zmysle § 61 správneho poriadku v zákonom stanovenej lehote, t. j. v lehote 15 dní od doručenia napadnutého rozhodnutia. Keďže prvostupňový správny orgán v Rozklade neidentifikoval skutočnosti, ktoré by odôvodňovali o veci rozhodnúť v rámci autoremedúry podľa § 57 ods. 1 správneho poriadku, v súlade s § 57 ods. 2 správneho poriadku postúpil Rozklad účastníka konania na rozhodnutie druhostupňovému správnomu orgánu.
58. Druhostupňový správny orgán podľa § 59 ods. 1 správneho poriadku preskúmal napadnuté rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu v celom rozsahu, taktiež preskúmal postup prvostupňového správneho orgánu pri vydaní napadnutého rozhodnutia, pričom v súvislosti so skutočnosťami uvedenými v Rozklade účastníka konania dospel k ďalej uvedeným zisteniam a právnomu posúdeniu.
59. V záujme procesnej ekonómie a zamedzenia duplicitného uvádzania skutočností známych účastníkovi konania z prvostupňového konania sa druhostupňový správny orgán v odôvodnení sústreďuje výlučne na právne posúdenie námietok vznesených v Rozklade.
60. Druhostupňový správny orgán po preskúmaní postupu prvostupňového správneho orgánu v kontexte namietaných skutočností uvedených v Rozklade dospel k záveru, že napadnuté rozhodnutie nie je vecne správne a zákonné, trpí takými vadami výroku a odôvodnenia, ktoré nie je možné odstrániť na druhom stupni bez doplnenia skutkových zistení. Druhostupňový správny orgán preto pristúpil k zrušeniu výroku napadnutého rozhodnutia ako celku a k vráteniu veci samej na nové prejednanie a rozhodnutie, k čomu uvádza nasledovné.

K princípu legality

61. Ako je z odôvodnenia napadnutého rozhodnutia zrejmé, prvostupňový správny orgán pri definovaní objektívnej stránky skutkovej podstaty správneho deliktu podľa § 149 ods. 1 písm. a) zákona č. 25/2006 Z. z., resp. podľa § 182 ods. 1 písm. a) zákona č. 343/2015 Z. z. vychádzal z premisy, že **využívanie služieb v zmysle Dodatku č. 1 zo dňa 02. 01. 2010 účastníkom konania je potrebné chápať ako udržiavanie určitého protiprávneho stavu**, a teda ako jedno konanie, ku ktorého dokonaniu došlo momentom oznámenia o začatí prvostupňového správneho konania dňa 04. 10. 2021. **Druhostupňový správny orgán sa v tejto súvislosti stotožňuje s kvalifikáciou tohto konania ako trvajúceho**, pričom za týchto skutkových okolností, keď išlo o poskytovanie opakovaného plnenia v podobe komplexného

balíku právnych služieb poskytovaných advokátom na základe objednávok,³ **existujúci protiprávny stav možno subsumovať pod predmetný správny delikt.** Podľa druhostupňového správneho orgánu sa účastník konania čiastkovými úkonmi, t. j. vystavovaním objednávok, prijímaním plnenia a úhradou odmeny advokátovi v zmysle Dodatku č. 1 zo dňa 02. 01. 2010 opakovane vyhol povinnosti uzavrieť zmluvu podľa zákona č. 25/2006 Z. z., spôsobom alebo postupom ustanoveným týmto zákonom, resp. zákonom č. 343/2015 Z. z., pričom tento **protiprávny stav v podobe zadávania objednávok advokátovi bez súťažného postupu trval až do začatia prvostupňového správneho konania.** Druhostupňový správny orgán sa rovnako stotožňuje s opisom tohto protiprávneho stavu tak, ako ho uviedol prvostupňový správny orgán v napadnutom rozhodnutí, a teda, že **zmena vykonaná Dodatkom č. 1 zo dňa 02. 01. 2010**, ktorá spočívala v navýšení paušálnej odmeny advokáta z 1 991,63 eur (pri prepočte konverzným kurzom 30,126) o 1 158,37 eur mesačne (o viac ako 58 %), **predstavovala podstatnú zmenu zmluvy**, a teda **nové zadanie zákazky, ktoré malo byť realizované postupom podľa zákona č. 25/2006 Z. z.** Tak, ako to správne odôvodnil v napadnutom rozhodnutí prvostupňový správny orgán, postup pri uzatvorení Dodatku č. 1 nemohol byť aprobovaný ako zákonná možnosť zmeny zmluvy podľa § 9 ods. 3 zákona č. 25/2006 Z. z. a nemohol byť ani aprobovaný ako oprávnená aplikácia rokovacieho konania bez zverejnenia podľa § 58 písm. i) tohto zákona. Elementárne skutočnosti tohto prípadu, ktorými sa nie je potrebné bližšie zaoberať, keďže sú podrobne opísané v Protokole, ako aj v napadnutom rozhodnutí, zákonnosť postupu účastníka konania podľa § 9 ods. 3 alebo § 58 písm. i) zákona č. 25/2006 Z. z. vylučujú. Na tomto mieste druhostupňový správny orgán podotýka, že účastník konania v Rozklade nepredložil žiadnu argumentáciu, ktorá by bola spôsobilá vyvrátiť zistenie, že Dodatok č. 1 z 02. 01. 2010 bol uzatvorený v rozpore s vtedy platnou právnou úpravou zákona č. 25/2006 Z. z., pod pôsobnosť ktorého spadalo aj obstarávanie právnych služieb, aké boli poskytované vo veci samej.⁴

62. Vychádzajúc z teórie správneho práva, podstatou trvaceho správneho deliktu je vyvolanie protiprávneho stavu páchatelom a jeho následné vedomé alebo nevedomé udržiavanie počas určitého časového obdobia. Druhostupňový správny orgán má za to, že **vo veci samej bol protiprávny stav nepretržite udržiavaný tým, že účastník konania využíval v priebehu rokov právne služby poskytované advokátom, ktoré neprešli procesom ich obstarania stanoveným zákonom.** V danom prípade nešlo o jednorazové porušenie právnej povinnosti, ale o kontinuálne udržiavanie protiprávneho stavu, ktorý sa prejavil každým ďalším zadaním zákazky advokátovi na základe objednávky bez existencie legálneho právneho základu.
63. Druhostupňový správny orgán podporne poukazuje na judikatúru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v stavebných veciach, konkrétne na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Asan/17/2019 z 10. 03. 2021, v ktorom bolo posúdené za trváci správny delikt uskutočnenie stavby bez stavebného povolenia a následné užívanie tejto stavby, cit.: „*U trvajúceho správneho deliktu ide o konanie, ktorým páchatel vyvolal protiprávny stav, ktorý následne udržiava, a teda protiprávny stav stále trvá a je udržiavaný zo strany páchatela. Typickým trvajúcim správnym deliktom je napr. konanie spočívajúce v uzatvorení a plnení*

³ Podľa čl. II. „Predmet zmluvy“, bodu 6. Zmluvy o poskytovaní právnych služieb zo dňa 01. 02. 2007 sa advokát zaviazal poskytovať právne služby všetkým odštepným závozom klienta (účastníka konania) na základe objednávok zo strany vedúcich odštepných závozov alebo nimi poverených osôb.

⁴ Vzhľadom na právnú úpravu účinnú v rozhodnom čase a predmet Dodatku č. 1 išlo o podlimitnú zákazku na neprioritné služby (v zmysle Prílohy č. 3 k zákonu č. 25/2006 Z. z.), pri zadávaní ktorej mal byť podľa § 95 ods. 1 zákona č. 25/2006 Z. z. použitý postup zadávania podprahových zákaziek (§ 99 a nasl. tohto zákona).

záväzkov v obchodnom reťazci z kartelovej dohody. Ak ide o trvajúci priestupok, začína plynúť prekluzívna lehota momentom odstránenia protiprávneho stavu alebo jeho zánikom. Zákon u trvajúceho priestupku sankcionuje práve udržiavanie protiprávneho stavu. U trvajúceho priestupku je jeho znakom konanie páchatel'a spočívajúce vo vyvolaní a následnom udržiavaní protiprávneho stavu. Je charakteristický i tým, že na dobu jeho páchania sa hľadí ako na jeden skutok a jeden priestupok, resp. správny delikt, a to až do okamihu ukončenia protiprávneho stavu, čo môže urobiť páchatel', ale i iný subjekt. Tiež je charakteristický tým, že trváci správny stavebný delikt trvá dlhšie časové obdobie a u stavieb to môže byť doslova i niekoľko rokov.

47. Kedy dôjde k ukončeniu protiprávneho stavu u trvajúceho správneho deliktu, bude dôležitou a rozhodujúcou skutočnosťou otázka, že kedy dôjde k odstráneniu protiprávneho stavu. Môže sa stať, že páchatel' sám ukončí protiprávny stav. Na druhej strane, u trvajúceho priestupku môže byť ukončený protiprávny stav i zo strany správneho orgánu, a to vtedy, ak začne správne konanie. V aplikačnej praxi správnych súdov je táto otázka naplnená, keď napr. súťažný úrad začne správne konanie, ak zistí, že v reťazci obchodných subjektov ide o kartelové dohody, a teda ide medzi nimi o protisúťažné správanie. V tomto prípade hoci by páchatel' následne udržiaval protiprávny stav, jednalo by sa už o nový skutok a nový trváci správny delikt. Skutočnosť, či sa jedná o nový skutok má z pohľadu správneho práva trestného veľký význam i z hľadiska otázok, či ide o premlčanie, recidívu, ako i z hľadiska zásad ukladania sankcií a pod.

48. V prípade, že stavebný úrad obce na základe štátneho stavebného dohľadu zistí, že stavebník začal stavbu rodinného dvojdomu bez stavebného povolenia, dopustí sa stavebného priestupku podľa § 105 ods. 3 písm. b/ stavebného zákona č. 50/1976 Zb. V takomto prípade ide o trváci správny delikt a stavebný priestupok trvajúceho charakteru trvá až do ukončenia protiprávneho konania. Zákon, ak vychádzame z analógie legis, sankcionuje u trvajúceho priestupku práve udržiavanie protiprávneho stavu. U trvajúceho priestupku je jeho znakom konanie páchatel'a spočívajúce vo vyvolaní a následnom udržiavaní protiprávneho stavu. Je charakteristický i tým, že na dobu jeho páchania sa hľadí ako na jeden skutok a jeden priestupok, resp. správny delikt, a to až do okamihu ukončenia protiprávneho stavu. Ak sa trváci priestupok prejednáva z úradnej povinnosti a vytvorený protiprávny stav nebol doteraz ukončený, začína plynúť 2 ročná prekluzívna lehota na prejednanie trvajúceho priestupku (§ 20 ods.1 PrZ) okamihom doručenia oznámenia o začatí priestupkového konania subjektu, ktorý je podozrivý z jeho spáchania.“

64. Druhostupňový správny orgán považuje prípad riešený Najvyšším súdom Slovenskej republiky za analogický k prípadu účastníka konania, ktorý sa vyhol povinnosti uzavrieť zmluvu postupom podľa zákona č. 25/2006 Z. z., pričom na tomto základe sa následne realizovali plnenia, čím **sa de facto za verejné prostriedky opakovane zadávali zákazky v prospech jediného súkromného subjektu na základe Dodatku č. 1, ktorý nebol uzatvorený na základe postupov, resp. spôsobom podľa tohto zákona.** Táto situácia je typickým udržiavaním protiprávneho stavu, pričom druhostupňový správny orgán má za to, že účelom ustanovenia § 149 ods. 1 písm. a) zákona č. 25/2006 Z. z., resp. ustanovenia § 182 ods. 1 písm. a) zákona č. 343/2015 Z. z. je postihnúť aj takéto konanie, a to tak, ako je to v týchto ustanoveniach gramaticky formulované – vyhnúť sa povinnosti uzavrieť zmluvu spôsobom a postupom podľa tohto zákona. Ak je teda účelom (objektom) tohto správneho deliktu to, aby sa nezádávali zákazky mimo tohto zákona, ak verejný obstarávateľ zadá zákazku bez využitia postupov podľa zákona a takéto protiprávne konanie pokračuje, je objekt tohto správneho deliktu narušený, a to až dovtedy, pokiaľ sa podľa takto zadanej zákazky plní. Podľa druhostupňového správneho orgánu je potrebné posudzovať takéto skutky ako trváce

správne delikty. Opačný prístup by totiž vytváral ničím neobmedzený priestor na to, aby sa donekonečna využívalo a uskutočňovalo plnenie, ktoré bolo *ex tunc* obstarané v rozpore so zákonom, a to v rozpore s účelom právnej úpravy verejného obstarávania.

65. Druhostupňový správny orgán sa nemôže stotožniť s argumentáciou účastníka konania, podľa ktorého je predmetný správny delikt potrebné považovať za delikt jednorazový, ktorý je dokončený najneskôr momentom uzavretia Dodatku č. 1, resp. vykonaním nezákonného postupu verejného obstarávateľa. Ak by malo platiť to, čoho sa dovoľáva účastník konania, a síce, že iba okamih uzatvorenia záväzku by bol protizákonný a následné opakované plnenie už nie, tak by podľa druhostupňového správneho orgánu nebolo možné dostatočne chrániť verejný záujem spočívajúci v tom, aby obstarávanie plnenia za verejné prostriedky bolo realizované v súlade s pravidlami verejného obstarávania. Avšak, pokiaľ by určitá zákazka bola jednorazovým obstaraním napr. stavby, tak v tom prípade by podľa druhostupňového správneho orgánu malo ísť o dokonaný správny delikt, ak by sa verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ vyhol povinnosti postupovať podľa zákona o verejnom obstarávaní. Takáto situácia však nespadá pod prípad účastníka konania, keďže v danom prípade išlo o opakované plnenie za paušálnu odmenu poskytované na dobu neurčitú.
66. Argumentácia, podľa ktorej konanie, ktorého sa dopustil účastník konania, je potrebné považovať za dokonané uzavretím Dodatku č. 1 a podľa ktorej po uzavretí Dodatku č. 1 už neexistoval žiaden protiprávny stav, je podľa názoru druhostupňového správneho orgánu právne neudržateľná. Takýto výklad správneho deliktu podľa § 149 ods. 1 písm. a) zákona č. 25/2006 Z. z., resp. podľa § 182 ods. 1 písm. a) zákona č. 343/2015 Z. z. by popieral jeho účel, a zároveň by umožnil, aby verejní obstarávateľia alebo obstarávateľia profitovali z vlastného protiprávneho konania tým, že čím dlhšie by protiprávny stav udržiavali, tým skôr by sa mohli dovoľávať zániku zodpovednosti za správny delikt, resp. zániku jeho sankcionovateľnosti. Takýto záver je v rozpore nielen s účelom právnej úpravy správneho trestania, ale aj so zásadou *nemo ex suo delicto meliorem suam condicionem facere potest*, podľa ktorej nikto nemôže získať právnu výhodu z vlastného protiprávneho konania.
67. Účastník konania napadnutému rozhodnutiu vytýka, obdobne ako v priebehu konania pred prvostupňovým správnym orgánom, že postihuje konanie, ku ktorému malo dôjsť mimo subjektívnej a objektívnej lehoty na začatie správneho konania. Podľa názoru druhostupňového správneho orgánu sa s touto argumentáciou už úrad vysporiadal v napadnutom rozhodnutí, a to tak, že pristúpil k reštrikcii rozsahu postihovaného skutku v súlade s ust. § 182 ods. 11 zákona č. 343/2015 Z. z., pričom výšku pokuty vypočítal iba za tri roky spätne. V rámci toho je podľa druhostupňového správneho orgánu nutné poznamenať, že **tri roky spätne od začatia správneho konania predstavujú obdobie od 04. 10. 2018 do 04. 10. 2021**, a nie, ako je uvedené v napadnutom rozhodnutí, obdobie využívania služieb od 04. 10. 2019 do 04. 10. 2021. Druhostupňový správny orgán je toho názoru, že v danom prípade bola objektívna lehota na začatie správneho konania podľa § 182 ods. 11 zákona č. 343/2015 Z. z. prvostupňovým správnym orgánom dodržaná, keďže prvostupňové správne konanie začalo dňa 04. 10. 2021, t. j. v období, kedy protiprávny stav založený účastníkom konania trval.
68. Druhostupňový správny orgán má ďalej za to, že vo veci samej, ako aj v iných obdobných prípadoch nezákonne uzatvorených historických zmlúv alebo dodatkov, z ktorých bolo kontinuálne plnené dlhé časové obdobie, musí byť smerodajná aj ustálená rozhodovacia prax úradu o posudzovaní takýchto deliktov ako trvácich, keďže druhostupňový, ako i prvostupňový správny orgán sú povinní pri rozhodovaní dbať na zachovanie jej konzistentnosti, pokiaľ osobitné skutkové okolnosti toho-ktorého prípadu neodôvodňujú rozhodnúť o veci inak. Rešpektovanie ustálenej rozhodovacej praxe prispieva k napĺňaniu princípu materiálnej

rovnosti účastníkov konania, ako i princípu predvídateľnosti práva a z toho plynúcej zásady ochrany legitímnych očakávaní.

69. Druhostupňový správny orgán preto poukazuje na to, že vo svojich minulých rozhodnutiach za obdobného skutkového stavu už posúdil konanie, ktoré malo trvajúci charakter, ako naplňajúce objektívnu stránku správneho deliktu podľa § 182 ods. 1 písm. a) zákona č. 343/2015 Z. z., a to napríklad v rozhodnutí č. [12034-P/2021](#) z 26. 11. 2021, cit.: „Podľa druhostupňového správneho orgánu využívanie služieb podľa Dodatku č. 2 zo dňa 7. 2. 2012 k Zmluve o poskytovaní elektronickej komunikačnej služby Hlasová Virtuálna Privátna Sieť z 5. 4. 2007 je potrebné chápať ako udržiavanie určitého protiprávneho stavu, a teda ako jedno konanie, ku ktorého dokonaniu na účely správneho konania došlo momentom doručenia oznámenia o začatí správneho konania (t. j. ide o trváci správny delikt). Nakoľko zákon o verejnom obstarávaní ani správny poriadok neupravujú postup správnych orgánov pri postihu páchatel'a za trváci delikt, správny orgán musí použiť „analógiu legis (analógia práva)“ a vychádzať zo zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov, ktorý upravuje legálnu definíciu trváceho trestného činu v § 122 ods. 12 nasledovne, cit.: „Za trváci trestný čin sa považuje vyvolanie a udržiavanie alebo len udržiavanie protiprávneho stavu.“ Dôležité je zdôrazniť, že sa postihuje udržiavanie protiprávneho stavu. Trváci trestný čin sa musí posudzovať ako jedno konanie, bez ohľadu na dĺžku trvania protiprávneho stavu. Rozhodujúcim momentom pri trvácich správnych deliktoch je okamih dokonania, resp. ukončenia protiprávneho stavu, pričom k jeho ukončeniu dochádza napríklad okamihom, kedy by účastník konania prestal služby podľa Dodatku č. 2 využívať.“ Obdobne možno poukázať aj na rozhodnutie č. [11511-P/2022](#) zo dňa 06. 10. 2022 vo veci účastníka konania Rozhlas a televízia Slovenska, v ktorom kvalifikoval za trváci správny delikt konanie spočívajúce vo využívaní služieb zo zmluvy uzavretej na základe neoprávneného použitia výnimky podľa ustanovenia § 1 ods. 2 písm. i) zákona č. 343/2015 Z. z. V predmetnom rozhodnutí bolo konštatované, cit.: „(...) využívanie služieb v zmysle Zmluvy je potrebné chápať ako udržiavanie určitého protiprávneho stavu, a teda ako jedno konanie, ku ktorého dokonaniu došlo momentom uzavretia Dodatku č. 1 k Zmluve/ukončenia využívania služieb v zmysle Zmluvy (t. j. ide o trváci správny delikt). Nakoľko zákon o verejnom obstarávaní ani správny poriadok neupravujú postup správnych orgánov pri postihu páchatel'a za trváci delikt, prvostupňový správny orgán správne použil „analógiu legis (analógia práva)“ a vychádzal zo zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov, ktorý upravuje legálnu definíciu trváceho trestného činu v § 122 ods. 12 nasledovne, cit.: „Za trváci trestný čin sa považuje vyvolanie a udržiavanie alebo len udržiavanie protiprávneho stavu.“ Postihuje sa teda udržiavanie protiprávneho stavu, pričom trváci trestný čin sa musí posudzovať ako jedno konanie, bez ohľadu na dĺžku trvania protiprávneho stavu. Rozhodným momentom pri trvácich správnych deliktoch je okamih dokonania, resp. ukončenia protiprávneho stavu, pričom k jeho ukončeniu dochádza napríklad okamihom, kedy by páchatel' prestal služby podľa Zmluvy využívať. Prvostupňový správny orgán v tejto súvislosti v napadnutom rozhodnutí poukázal na rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky, ktorý v jeho odôvodnení zo dňa 22. 2. 2005, č. j. 5 A 164/2002 – 44, uviedol, cit.: „trvajícím jiným správním deliktem je takový správní delikt, jímž pachatel vyvolá protiprávní stav, který posléze udržuje, popřípadě jímž udržuje protiprávní stav, aniž jej vyvolal. Jednání, jímž pachatel udržuje protiprávní stav závadný z hlediska správního práva, tvoří jeden skutek a jeden správní delikt až do okamžiku ukončení deliktního jednání, t. j. až do okamžiku odstranění protiprávního stavu. Lhůta pro uložení pokuty, případně pro zahájení řízení o uložení pokuty, začne běžet teprve od okamžiku ukončení trvajícího správního deliktu. Pokaždé, když se správní orgán dozví, že delikvent i nadále udržuje protiprávní stav, t. j. že stále nedošlo k ukončení trvajícího jiného

správneho deliktu, počne vždy běžet nová subjektivní lhůta.“ Podľa druhostupňového správneho orgánu bolo možné v danom prípade poukázať aj na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 7Sžo/47/2016 zo dňa 25. 4. 2018, ktorý sa zaoberal plynutím lehôt v prípadoch trvácich správnych deliktov, pričom v odôvodnení konštatoval, že cit.: „Pre posúdenie začatia plynutia objektívnej trojročnej lehoty podľa § 107 ods. 1 stavebného zákona na prejednanie a uloženie pokuty za zistený trváci správny delikt nie je podstatný deň 28.01.2009, kedy žalobca vyvolal protiprávny stav, ale podstatný je deň ukončenia protiprávneho stavu“. Vzhľadom na uvedené aj podľa druhostupňového správneho orgánu v tomto prípade objektívna lehota na začatie správneho konania doposiaľ nemohla uplynúť, keďže účastník konania využíval služby v zmysle Zmluvy do 31. 5. 2020, pričom od tohto dátumu je potrebné počítat plynutie trojročnej objektívnej lehoty na začatie správneho konania. Objektívna lehota na začatie správneho konania tak podľa druhostupňového správneho orgánu bola dodržaná. V danom prípade však bolo potrebné zohľadniť aj prvú vetu § 182 ods. 6 ZVO, podľa ktorej, cit.: „konanie o uložení pokuty možno začať do jedného roka odo dňa, keď sa úrad dozvedel o porušení zákona, najneskôr do troch rokov odo dňa, keď k porušeniu došlo.“ Na základe uvedeného bolo teda možné začať správne konanie iba vo vzťahu k časovému obdobiu do troch rokov od začatia predmetného správneho konania. Rozhodujúce časové obdobie, počas ktorého došlo zo strany účastníka konania k protiprávnemu využívaniu služieb v zmysle Zmluvy, bolo teda potrebné skrátiť na obdobie od 1. 11. 2018 do 31. 5. 2020.“

70. V neposlednom rade je možné poukázať na analogický prípad mesta Holíč, ktoré bolo v novom konaní⁵ č. [4126-3000/2025](#) sankcionované za to, že v čase od 28. 03. 2014 do 27. 03. 2017 (do dňa začatia správneho konania) zadávalo nemenovanej spoločnosti plnenia na služby, ktoré vyplývali zo zmluvy uzavretej v roku 1998, čím sa toto mesto vyhlo povinnosti uzavrieť zmluvu, koncesnú zmluvu alebo rámcovú dohodu spôsobom alebo postupom ustanoveným zákonom č. 343/2015 Z. z. Na tomto mieste je potrebné podotknúť, že Správny súd v Bratislave v správnom súdnom konaní sp. zn. BA-1S/26/2018 nevytkol úradu, že takéto konanie posúdil ako trváci správny delikt podľa § 182 ods. 1 písm. a) zákona č. 343/2015 Z. z.
71. Pokiaľ ide o tvrdenie účastníka konania prezentované v Rozklade, že súdna prax sa stotožnila s názorom, že správny delikt podľa § 182 ods. 1 písm. a) zákona č. 343/2015 Z. z. má byť považovaný výlučne za poruchový, a teda dokonaný uzatvorením zmluvy bez preukázania použitia zákonného spôsobu alebo postupu, pričom účastník konania v Rozklade uvádza výňatky z údajnej „rozhodovacej činnosti NSS SR a NS SR“, druhostupňový správny orgán nemá vedomosť o existencii takýchto rozhodnutí, ktoré by sa predmetnej problematike venovali. Na tomto mieste je potrebné poznamenať, že účastník konania v Rozklade uvádza citácie týchto údajne existujúcich rozhodnutí, avšak bez uvedenia ich spisovej značky, autora, dátumu ich vydania. Druhostupňový správny orgán nielenže nemohol bez uvedenia týchto údajov overiť existenciu tejto údajne relevantnej rozhodovacej praxe súdnych autorít, ale má oprávnenú pochybnosť o tom, či takéto rozhodnutia vôbec existujú a či v danom prípade nejde skôr o nesprávne využitie AI zo strany právneho zástupcu účastníka konania, ktorý Rozklad vyhotovil a svojim podpisom autorizoval.⁶

⁵ Po zrušení rozhodnutia predsedu úradu č. [17307-P/2017](#) zo dňa 30. 11. 2017 rozsudkom Správneho súdu v Bratislave sp. zn. [BA-1S/26/2018 – 134](#) zo dňa 25. 09. 2024.

⁶ K tomu pozri napr. článok Českej televízie o nesprávnom využití AI nástrojov v konaní pred Ústavným súdom Českej republiky: <https://ct24.ceskatelevize.cz/clanek/domaci/advokat-si-pomohl-ai-ta-citovala-neexistujici-rozsudky-muz-dostal-pokutu-od-us-367883>. Pre podrobnejšie oboznámenie sa názorom Ústavného súdu Českej republiky pozri Usnesení Ústavního soudu sp. zn. [I.ÚS 3004/25](#) z 01. 12. 2025 alebo [tu](#).

72. V súvislosti s účastníkom konania namietaným porušením zásady legality druhostupňový správny orgán, ktorý preskúmal napadnuté rozhodnutie v celom jeho rozsahu, **identifikoval iný nedostatok napadnutého rozhodnutia, a to zjavný rozpor vo vymedzení skutku,** keď prvostupňový správny orgán v bode 82 odôvodnenia na jednej strane konštatoval, že pristúpil k reštrikcii rozsahu postihovaného skutku v súlade s ust. § 182 ods. 11 zákona č. 343/2015 Z. z. a výšku pokuty vypočítal v súlade s ustálenou rozhodovacou praxou iba za tri roky spätne, a to **za obdobie využívania služieb od 04. 10. 2018 (viď bod 67 tohto rozhodnutia) do 04. 10. 2021**, teda ku dňu začatia prvostupňového správneho konania, avšak na druhej strane vo výrokovej vete sankcionovaný skutok definoval nasledovne, cit.: „(...) **účastník konania využíval služby od 02. 01. 2010 ku dňu začatia tohto správneho konania (t. j. 04. 10. 2021)** na základe Dodatku č. 1 zo dňa 02. 01. 2010 k Zmluve o poskytovaní právnych služieb zo dňa 01. 02. 2007, uzatvoreného medzi účastníkom konania a advokátom JUDr. Milošom Barbušom, Advokátska kancelária, Štúrova 13, 810 00 Bratislava, a ktorý bol uzatvorený bez uplatnenia príslušných postupov podľa zákona č. 25/2006 Z. z. čím sa vyhol povinnosti uzavrieť zmluvu (dodatok) podľa zákona č. 25/2006 Z. z., spôsobom alebo postupom týmto ustanoveným týmto zákonom.“
73. Ak teda prvostupňový správny orgán pristúpil k reštrikcii sankcionovaného konania len v rozsahu obdobia využívania služieb od 04. 10. 2018 do 04. 10. 2021, druhostupňového správneho orgánu nie je zrejmé, z akého dôvodu sa takto vymedzený skutok, ktorý je predmetom sankcionovania, neodzrkadlil vo výroku napadnutého rozhodnutia. Podľa druhostupňového správneho orgánu, aby bol skutok vo výroku vymedzený technicky presne a v kontexte prekluzívnej trojročnej lehoty na začatie správneho konania, mal znieť takto, cit.: „**ukladá sa pokuta vo výške (...) podľa 182 ods. 1 písm. a) zákona č. 343/2015 Z. z. za to, že účastník konania využíval služby od 04. 10. 2018 ku dňu začatia tohto správneho konania (t. j. 04. 10. 2021)** na základe Dodatku č. 1 zo dňa 02. 01. 2010 k Zmluve o poskytovaní právnych služieb zo dňa 01. 02. 2007, uzatvoreného medzi účastníkom konania a advokátom JUDr. Milošom Barbušom, Advokátska kancelária, Štúrova 13, 810 00 Bratislava, a ktorý bol uzatvorený bez uplatnenia príslušných postupov podľa zákona č. 25/2006 Z. z. čím sa vyhol povinnosti uzavrieť zmluvu (dodatok) podľa zákona č. 25/2006 Z. z., spôsobom alebo postupom týmto ustanoveným týmto zákonom.“
74. Na tomto mieste druhostupňový správny orgán poukazuje na to, že výrok v správnom trestaní predstavuje najzásadnejšiu časť rozhodnutia správneho orgánu, keďže iba výrokom je možné uznať páchatel'a za vinného zo spáchania správneho deliktu a uložiť mu povinnosť zniesť z toho vyplývajúcu sankciu. Rozhodnutia o správnych deliktoch sú rozhodnutiami *de facto* trestného charakteru, preto musia obsahovať presné vymedzenie konania, za ktoré sa ukladá sankcia. Musia teda obsahovať presný popis skutku s uvedením času, spôsobu jeho spáchania a iných skutočností tak, aby skutok nemohol byť zamenený s iným. Pokiaľ z výroku rozhodnutia nevyplýva, v čom konkrétne spočíva deliktuálne konanie, nie je možné zodpovedajúcim spôsobom ustáliť, aký skutok bol predmetom konania o uložení sankcie. V súvislosti so špecifikovaním výroku rozhodnutia druhostupňový správny orgán poukazuje napr. na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. [2 Sžo 238/2009](#) zo dňa 19. 05. 2010, z ktorého vyplýva, cit.: „Z hľadiska ustálenej súdnej praxe považuje za potrebné odvolací súd zdôrazniť, že výrok rozhodnutia o postihu za správny delikt musí obsahovať popis skutku s uvedením miesta, času a spôsobu jeho spáchania, popri prípade i evidencie iných skutočností, ktoré sú potrebné k tomu, aby nemohol byť zamenený s iným. (...) Musí byť preto určitý a konkrétny, aby nevznikli pochybnosti o tom, čo bolo predmetom správneho konania. (...) Vymedzenie predmetu konania vo výroku rozhodnutia o správnom

*delikte musí spočívať v špecifikácii deliktu tak, aby sankcionované konanie nemohlo byť zameniteľné s iným konaním a tento záver má oporu priamo v ustanovení § 47 ods. 2 správneho poriadku. Taktiež je potrebné uviesť, že záver o nevyhnutnosti úplnej špecifikácie príslušného správneho deliktu z hľadiska vecného, časového a miestneho plne korešponduje i s medzinárodným záväzkom Slovenskej republiky, pretože i na rozhodovanie o správnych deliktoch je potrebné aplikovať požiadavky článku 6 ods. 1 Dohovoru o ľudských právach a základných slobodách.*⁷

75. S ohľadom na vyššie uvedené musí byť podľa druhostupňového správneho orgánu prioritou opätovného konania prvostupňového správneho orgánu **vymedziť vo výroku rozhodnutia skutok striktne v tom rozsahu, v akom bude sankcionovaný.**

K porušeniu princípu dôkazného bremena

76. K argumentácii účastníka konania, ktorý v Rozklade namieta porušenie princípu dôkazného bremena, ktoré mal zniesť prvostupňový správny orgán, s odôvodnením, že cit.: „*Žiadne doklady neboli zo strany VLM SR, š.p. predložené z toho dôvodu, že dané doklady boli v súlade so Zákonom o verejnom obstarávaní, skartované v zákonnej päťročnej lehote.*“, druhostupňový správny orgán uvádza, že predmetná argumentácia nezabavuje účastníka konania zodpovednosti za spáchanie správneho deliktu. V prvom rade má druhostupňový správny orgán za to, že nie je prekážkou preskúmania Dodatku č. 1 z pohľadu jeho súladu so zákonom č. 25/2006 Z. z. to, že dokumentácia bola skartovaná, keďže prvostupňový správny orgán mal k dispozícii Dodatok č. 1 a aj pôvodnú Zmluvu o poskytovaní právnych služieb z 01. 02. 2007, pričom právny stav v čase uzatvorenia Dodatku č. 1, ako aj právny stav do dňa začatia prvostupňového správneho konania bol jasný. Absencia skartovanej dokumentácie, ktorá sa podľa účastníka konania mala týkať použitej metódy verejného obstarávania pred uzatvorením Dodatku č. 1, nemá vplyv na možnosť preukázania rozhodujúcich skutočností, ktoré odôvodňujú záver o porušení zákona č. 25/2006 Z. z. V druhom rade je k tomu potrebné uviesť, že **použitá metóda verejného obstarávania bola v prvostupňovom správnom konaní nesporná, keďže išlo de facto o priame zadanie zákazky na služby aktuálnemu poskytovateľovi (advokátovi), prostredníctvom zmeny Zmluvy o poskytovaní právnych služieb z 01. 02. 2007.**
77. K argumentácii účastníka konania, podľa ktorého prvostupňový správny orgán dospel k záveru o spáchaní správneho deliktu napriek absencii dokumentácie, ktorá by porušenie zákona preukázala, druhostupňový správny orgán uvádza, že obsah administratívneho spisu a výsledok dohľadovej činnosti úradu v podobe Protokolu poskytoval dostatočný podklad pre prijatie

⁷ Obdobne v rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. [4Sfk/15/2023](#) zo dňa 19. 11. 2024, cit.: „*V rozhodnutiach trestného charakteru, ktorými sú nepochybné i rozhodnutia o iných správnych deliktoch, je nevyhnutné vymedziť presne, za aké konkrétne konanie je subjekt postihnutý. To je možné zaručiť len konkrétnymi údajmi obsahujúcimi popis skutku s uvedením miesta, času a spôsobu jeho spáchania, prípadne uvedením iných skutočností, ktoré sú potrebné na to, aby skutok nemohol byť zamenený s iným. Takáto miera podrobnosti je nevyhnutná pre celé sankčné konanie, a to najmä z dôvodu vylúčenia prekážky litispendencie, dvojitého postihu pre rovnaký skutok, pre vylúčenie prekážky veci rozhodnutej, pre určenie rozsahu dokazovania, a to aj pre zabezpečenie riadneho práva na obhajobu. Až vydané rozhodnutie jednoznačne určí, čoho sa páchatel dopustil a v čom spáchaný delikt spočíva. Jednotlivé skutkové údaje sú rozhodné pre určenie totožnosti skutku, vylučujú pre ďalšie obdobie možnosť zámeny skutku a možnosť opakovaného postihu za rovnaký skutok, **pritom je potrebné odmietnuť úvahu o tom, že postačí, ak tieto náležitosti sú uvedené len v odôvodnení rozhodnutia.** Význam výrokového časti rozhodnutia spočíva v tom, že iba táto časť rozhodnutia môže zasiahnuť do práv a povinností účastníkov konania. Riadne formulovaný výrok a v ňom v prvom rade konkrétny popis skutku je nezastupiteľná časť rozhodnutia, z ktorého je možné zistiť, či a aká povinnosť bola porušená a aké opatrenia či sankcie boli uložené. Len rozhodnutie obsahujúce takýto výrok môže byť vynútitelne exekúciou.*“

záveru o spáchaní správneho deliktu, keďže tento vo svojom súhrne spoľahlivo preukazoval porušenie zákona č. 25/2006 Z. z., resp. zákona č. 343/2015 Z. z. účastníkom konania pri zadávaní zákaziek na právne služby a nevzbudzoval dôvodné pochybnosti o správnosti prijatých skutkových záverov.

78. V neposlednom rade k tomu druhostupňový správny orgán uvádza, že v prípade aprobácie obrany prezentovanej účastníkom konania by pre zbavenie sa administratívnoprávnej zodpovednosti verejného obstarávateľa alebo obstarávateľa v obdobných prípadoch postačovalo tvrdenie o nedostupnosti, resp. neexistencii súvisiacej dokumentácie. Takúto argumentáciu je potrebné vo verejnom obstarávaní, v ktorom sa narába s verejnými prostriedkami, kategoricky odmietnuť.

K zásade materiálnej pravdy a k precedenčnej zásade

79. Pokiaľ ide o účastníkom konania namietané porušenie zásady materiálnej pravdy, druhostupňový správny orgán sa s týmto názorom nemôže stotožniť, keďže prvostupňový správny orgán v konaní postupoval na základe výsledkov vykonaného dohľadu, resp. kontroly, zachytených v Protokole, ktorý bol s účastníkom konania prerokovaný dňa 25. 03. 2021. Druhostupňový správny orgán v tejto súvislosti považuje za dôležité opätovne zdôrazniť, že skutočnosti zachytené v priebehu výkonu dohľadu, ako aj v priebehu prvostupňového správneho konania jednoznačne indikujú záver, že účastník konania pri uzatváraní Dodatku č. 1 a využívaní právnych služieb poskytovaných advokátom do dňa začatia prvostupňového správneho konania nepostupoval v súlade s platnou právnou úpravou a až *ex post* sa snažil uvedený nedostatok zhojiť vyjadreniami prispôbenými priebežným záverom vyplývajúcim z prebiehajúcej kontroly. Účastník konania spočiatku tvrdil, že Dodatok č. 1 uzavrel v súlade s § 58 písm. i) zákona č. 25/2006 Z. z. postupom rokovacieho konania bez zverejnenia, pričom následne na podklade záverov úradu o nemožnosti postupovať pri zadávaní zákazky rokovacím konaním bez zverejnenia pre nesplnenie zákonných podmienok svoju argumentáciu zmenil a začal tvrdiť, že postupoval podľa § 9 ods. 3 zákona č. 25/2006 Z. z. a aplikoval inštitút dovolenej zmeny zmluvy. Síce je pravdou, že právom účastníka konania je reagovať na zistenia správneho orgánu a na základe podkladov predkladaných správnym orgánom v priebehu konania sa brániť, avšak podľa druhostupňového správneho orgánu takáto zmena argumentácie nasvedčuje skôr tomu, že v čase uzatvárania pôvodnej zmluvy a Dodatku č. 1 účastník konania vôbec nepostupoval podľa zákona č. 25/2006 Z. z. a následne (v priebehu konaní úradu) kreoval rôzne argumentácie, ktorými sa snažil obhájiť ich uzavretie podľa režimu zákona č. 25/2006 Z. z. Odhliadnuc od toho, druhostupňový správny orgán má za to, že v prvostupňovom správnom konaní bol náležite ustálený skutkový stav, že bol zabezpečený dostatok dôkazov na prijatie záveru o vine účastníka konania, a teda že prvostupňový správny orgán uniesol dôkazné bremeno v takej miere, aby mohol pristúpiť k uloženiu sankcie.
80. K výhrade účastníka konania vznesenej v Rozklade, v zmysle ktorej prvostupňový správny orgán nezohľadnil jeho vysvetlenie o zrušení odštepného závodu v Pliešovciach, po ktorom bola čiastka, ktorá bola účtovaná ako odmena za poskytovanie právnych služieb, presmerovaná na štátny podnik, tzn., že v skutočnosti od 01. 07. 2007 do 02. 01. 2010 mu nebola účtovaná odmena vo výške 60 000 Sk, ale vo výške 75 000 Sk bez DPH, druhostupňový správny orgán uvádza, že sa s ňou prvostupňový správny orgán dostatočne v napadnutom rozhodnutí vysporiadal, keď v bode 79 napadnutého rozhodnutia explicitne uviedol, že účtovné operácie a spôsob fakturácie nie sú predmetom právnej úpravy verejného obstarávania a že neboli pre prvostupňové správne konanie relevantné. Relevantným bol a je jedine ten fakt, že **účastník konania zmenil Zmluvu o poskytovaní právnych služieb zo dňa 01. 07. 2007 neoprávnene, na základe čoho zadával do začatia prvostupňového správneho**

konania zákazky na právne služby jedinému hospodárskemu subjektu v rozpore s právnou úpravou verejného obstarávania a princípmi, na ktorých je táto založená.

81. Účastník konania v podanom Rozklade opätovne, ako v prvostupňovom správnom konaní, namieta porušenie precedenčnej zásady, pričom sa domáha aplikácie obdobného postupu, aký úrad aplikoval pri posudzovaní uzatvorenia pôvodnej Zmluvy o poskytovaní právnych služieb zo dňa 01. 02. 2007.⁸ Vo vzťahu k tomu druhostupňový správny orgán uvádza, že napadnuté rozhodnutie sa zaoberá aj touto argumentáciou (bod 77), s ktorou je potrebné sa stotožniť, keďže pôvodná Zmluva o poskytovaní právnych služieb zo dňa 01. 02. 2007 nebola predmetom prvostupňového správneho konania. V druhom rade je k tomu potrebné uviesť, že prvostupňový správny orgán nie je v konaní viazaný postupom, ktorý zvolila kontrolná skupina pri výkone dohľadu, keďže je iba v jeho právomoci zvoliť najvhodnejší postup prejednávania správneho deliktu, ustáliť skutkový stav a zákonne o veci rozhodnúť. Druhostupňový správny orgán v tomto ohľade nemôže prvostupňovému správnomu orgánu vytknúť, že nepostupoval rovnako ako kontrolná skupina, ktorá vyhotovila Protokol.

K sankcii

82. Na základe preskúmania napadnutého rozhodnutia dospel druhostupňový správny orgán k záveru, že prvostupňový správny orgán vec samú posúdil správne a v súlade so zákonom č. 25/2006 Z. z., resp. zákonom č. 343/2015 Z. z., keď pristúpil ku konštatovaniu o naplnení všetkých znakov skutkovej podstaty správneho deliktu podľa § 182 ods. 1 písm. a) tohto zákona, resp. podľa § 149 ods. 1 písm. a) zákona č. 25/2006 Z. z. Účelom predmetnej skutkovej podstaty správneho deliktu je zabezpečiť, aby verejní obstarávatelia a obstarávatelia zadávali zákazky výlučne postupmi a spôsobmi ustanovenými zákonom o verejnom obstarávaní, pričom uvedená právna úprava smeruje k ochrane verejného záujmu na zachovaní hospodárskej súťaže, transparentnosti, rovnakého zaobchádzania a nediskriminácie hospodárskych subjektov tým, že postihuje konanie spočívajúce v obchádzaní zákonného režimu zadávania verejných zákaziek. Uloženie sankcie v takýchto prípadoch sleduje nielen represívny, ale aj preventívny účel, spočívajúci v posilnení rešpektovania zákonom ustanovených pravidiel pri nakladaní s verejnými prostriedkami.
83. Aj keď prvostupňový správny orgán vec samú správne právne posúdil po meritórnej stránke, t. j. že došlo k spáchaniu prejednávaneho správneho deliktu, **druhostupňový správny orgán v napadnutom rozhodnutí identifikoval zásadnú vadu pri určení základu pre výpočet pokuty, ktorá má za následok nezákonnosť napadnutého rozhodnutia v otázke výšky uloženej sankcie.**
84. Podľa napadnutého rozhodnutia bola základom pre výpočet sankcie v súlade s § 182 ods. 6 posledná veta zákona č. 343/2015 Z. z. zmluvná cena ako finančná hodnota skutočne poskytnutého plnenia uhradená verejným obstarávateľom (účastníkom konania) ku dňu začatia prvostupňového správneho konania o uložení pokuty – suma 113 400 eur bez DPH ako súčet

⁸ V Protokole kontrolná skupina uviedla nasledovné, cit.: „(...) nemohla overiť, či Zmluva o poskytovaní poradenstva bola uzavretá podľa vtedy platnej právnej úpravy, a to podľa zákona č. 523/2003 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, nakoľko nemá k dispozícii dokumentáciu k postupu kontrolovaného, ktorého výsledkom bolo uzavretie Zmluvy o poskytovaní poradenstva. (...) nakoľko nemohla overiť, či pôvodná Zmluva o poskytovaní poradenstva bola uzavretá podľa vtedy platnej právnej úpravy, a to podľa zákona č. 523/2003 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, tak nemôže ani overiť, či Zmluva o poskytovaní právnych služieb bola uzavretá podľa vtedy platnej právnej úpravy, a to podľa zákona č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.“

plnení od 04. 10. 2019⁹ do 04. 10. 2021, t. j. súčet poskytnutých zmluvných plnení za 36 mesiacov. K tomu je potrebné uviesť, že prvostupňový správny orgán nevychádzal z hodnoty skutočne poskytnutého plnenia na základe reálnych mesačne vystavených a vyplatených faktúr, ale len z hodnoty zmluvného plnenia na základe „mechanického výpočtu“ dohodnutej paušálnej odmeny vo výške 3 150 eur bez DPH vynásobenej počtom 36 mesiacov. Takto určená hodnota preto predstavuje iba matematický súčin dohodnutej mesačnej odmeny a časového obdobia, pričom sama osebe **neodráža skutočný rozsah a hodnotu reálne poskytnutých plnení**.

85. Druhostupňový správny orgán v rozkladovom konaní uskutočnil overenie, či bola advokátovi vyplácaná iba paušálna mesačná odmena vo výške 3 150 eur bez DPH, pričom zistil, že **Zmluva o poskytovaní právnych služieb zo dňa 01. 02. 2007 počítala aj s inými zložkami odmeny**. Advokát popri dohodnutej paušálnej odmene (čl. V tejto zmluvy v zmysle Dodatku č. 1) **mal nárok aj na tarifnú odmenu** podľa čl. VI. bodu 1 tejto zmluvy zvýšenú o 100 SKK základnej sadzby tarifnej odmeny za každý úkon poskytnutej právnej služby bez DPH s možným jednostranným zvýšením zo strany advokáta,¹⁰ **na náhradu hotových výdavkov** účelne a preukázateľne vynaložených pre klienta v súvislosti s poskytovaním právnych služieb, najmä na súdne poplatky a iné poplatky, cestovné výdavky, výdavky na kolky, preklady, znalecké posudky a podobne a **na náhradu za stratu času** (čl. V, bod 2 a čl. VI, bod 4 tejto zmluvy). Taktiež mal **nárok na paušálnu sumu 1 000 SKK** ako náhradu za telekomunikačné výdavky, poštovné výdavky a miestne prepravné (čl. V., bod 3 a čl. VI, bod 5 tejto zmluvy). K tomu je potrebné poznamenať, že tieto peňažné nároky neboli uzavretím Dodatku č. 1 dotknuté, keďže, ako bolo už uvedené vyššie, Dodatkom č. 1 sa navýšila iba paušálna odmena za poskytovanie právnych služieb. Okrem toho, druhostupňový správny orgán zistil, že **podľa verejne dostupných údajov, t. j. reálne vystavených a prijatých faktúr, zverejnených na webovej stránke účastníka konania (<https://www.vlm.sk/register-dokumentov/prijate-faktury-2025#prehlad>), za obdobie od 04. 10. 2018 do 04. 10. 2021 odmena uhradená advokátovi predstavovala súhrnne sumu 434 461,75 eur s DPH**.
86. Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti druhostupňový správny orgán konštatuje, že **pri určovaní základu pre výpočet pokuty prvostupňový správny orgán nevychádzal zo spoľahlivo zisteného skutkového stavu a náležite neposúdil skutočný rozsah a hodnotu plnení**, ktoré boli v rozhodnom období poskytnuté na základe predmetného zmluvného vzťahu. **Za účelom nápravy tohto nedostatku v zistení skutočného stavu veci je podľa druhostupňového správneho orgánu v novom konaní potrebné vykonať ďalšie dokazovanie, najmä zabezpečením všetkých účtovných dokladov od účastníka konania a ich vyhodnotením tak, aby bolo možné objektívne určiť hodnotu skutočne poskytnutých plnení v súlade s ustanovením § 182 ods. 6 posledná veta zákona č. 343/2015 Z. z.**
87. Druhostupňový správny orgán na tomto mieste akcentuje, že samotná skutočnosť, že si zmluvné strany dohodli mesačnú paušálnu odmenu vo výške 3 150 eur bez DPH, automaticky nepreukazuje, že v každom mesiaci rozhodného obdobia došlo k poskytnutiu plnenia v rovnakej hodnote, ani že takto určená suma predstavuje skutočnú hodnotu všetkých plnení relevantných pre účely určenia základu ukladanej pokuty.

⁹ Pozn.: vo výroku napadnutého rozhodnutia je chyba v písaní, správne malo byť od 04. 10. 2018. Pozri bod 67. tohto rozhodnutia.

¹⁰ Podľa čl. VI., bod 2. tejto zmluvy, cit.: „Advokát a advokátka môžu v zmysle § 13 ods. 1 Vyhl. č. 655/2004 Z.z. zvýšiť základnú sadzbu tarifnej odmeny až na trojnásobok, ak ide o úkony mimoriadne obtiažne, časovo náročné, vyžadujúce si znalosť cudzieho práva alebo znalosť cudzieho jazyka.“

88. Pre účely správneho trestania je totiž rozhodujúce, aby sankcia vychádzala zo skutočných a preukázaných okolností prípadu, a nie iba z hodnoty založenej na jednoduchom výpočte. Postup založený výlučne na mechanickom výpočte zmluvnej paušálnej odmeny bez overenia hodnoty reálneho rozsahu poskytnutých plnení by mohol viesť k príliš miernemu sankčnému postihu, ktorý by nenaplnil preventívnu a výchovnú funkciu správneho trestania. Je teda nevyhnutné, aby výška ukladanej sankcie vychádzala z úplných, presných a overiteľných skutkových zistení, ktorých zhromaždenie a overenie bude predmetom opätovného konania prvostupňového správneho orgánu.
89. **Vzhľadom na to, že druhostupňový správny orgán dospel k záveru, že pri určovaní základu pre výpočet pokuty podľa § 182 ods. 6 posledná veta zákona č. 343/2015 Z. z. došlo k zásadnej vade pri zisťovaní skutkového stavu, zrušuje výrok napadnutého rozhodnutia ako celok a vec vracia na nové prejednanie, pričom úlohou prvostupňového správneho orgánu v opätovnom konaní bude opätovne prepočítať základ pre určenie pokuty tak, aby zodpovedal reálnej hodnote a rozsahu poskytnutých plnení za obdobie od 04. 10. 2018 do 04. 10. 2021.** Druhostupňový správny orgán k tomu dodáva, že zisťovanie skutkového stavu v otázke určenia základu pre výpočet pokuty by bolo nad rámec druhostupňového konania o rozklade, keďže by išlo o vykonanie dokazovania o zásadnej skutkovej otázke, ktorá mala byť ustálená už pri vydaní prvostupňového rozhodnutia. Z uvedeného dôvodu považuje druhostupňový správny orgán za nevyhnutné, aby prvostupňový správny orgán v ďalšom konaní doplnil dokazovanie v naznačenom rozsahu a svoje skutkové i právne závery náležite premietol do výroku a odôvodnenia nového rozhodnutia.
90. Druhostupňový správny orgán záverom konštatuje, že sadzba 2,1 % zo zmluvnej ceny ako finančnej hodnoty skutočne poskytnutého plnenia uhradenej účastníkom konania, ktorú úrad aplikoval v napadnutom rozhodnutí, sa s prihliadnutím na celkové okolnosti tohto prípadu, najmä povahu a závažnosť porušenia zákona o verejnom obstarávaní a skutočnosť, že účastník konania sa tohto porušenia dopustil prvýkrát, javí ako primeraná, avšak druhostupňový správny orgán zdôrazňuje, že vzhľadom na úlohu, ktorá prináleží prvostupňovému správneho orgánu v opätovnom konaní, bude nevyhnutné opätovne určiť novú sadzbu ukladanej pokuty, keďže nový výpočet pre určenie základu pokuty bude mať priamy vplyv na východiská, z ktorých prvostupňový správny orgán vychádzal. V neposlednom rade bude potrebné rešpektovať príslušné zákonné kritériá a zásady ukladania správnych sankcií tak, aby výsledná výška pokuty zodpovedala okolnostiam prejednávaneho prípadu.
91. Na dôvažok druhostupňový správny orgán dodáva, že plne súhlasí so záverom prvostupňového správneho orgánu o uložení pokuty na dolnej hranici sankčného rozpätia, a to aj s ohľadom na časový aspekt veci, ktorý je opísaný v bode 101 napadnutého rozhodnutia, ako aj s ohľadom na to, že účastník konania v súčasnosti aplikuje postupy v zmysle zákona č. 343/2015 Z. z. Takto určená sankcia bude plniť preventívny aj represívny účel, a zároveň bude motivovať účastníka konania k dôslednému dodržiavaniu povinností v oblasti verejného obstarávania.

Záver

92. Druhostupňový správny orgán po preskúmaní napadnutého rozhodnutia v konaní o Rozklade konštatuje, že napadnuté rozhodnutie trpí vadou výroku (pozri bod 72 a nasl. tohto rozhodnutia), ako aj vadou odôvodnenia (pozri vyššie), ktoré by nebolo účelné odstraňovať na druhom stupni, keďže predmetný prípad si vyžaduje doplnenie skutkových zistení, precizáciu skutku a nové určenie výšky ukladanej pokuty, voči ktorej bude mať účastník konania právo podať riadny opravný prostriedok, t. j. nový rozklad.

93. Druhostupňový správny orgán konštatuje, že samotný skutok bol zo strany prvostupňového správneho orgánu vo výroku nesprávne vymedzený, t. j. nebolo v ňom správne zadefinované konkrétne obdobie využívania právnych služieb, za ktoré bol účastník konania sankcionovaný, t. j. od 04. 10. 2018 do začatia prvostupňového správneho konania.
94. V ďalšom konaní je prvostupňový správny orgán povinný pri opätovnom posúdení veci prihliadať na skutkový a právny stav relevantný v čase rozhodovania, pričom sankcionovaný skutok je potrebné vo výroku rozhodnutia vymedziť presne, určito a nezameniteľne, a to jeho časovým ohraničením na obdobie troch rokov spätne odo dňa začatia prvostupňového správneho konania. Súčasne je potrebné zabezpečiť, aby právna kvalifikácia skutku, ako aj rozhodnutie o sankcii vychádzali z právnej úpravy aplikovateľnej na posudzované konanie, pri rešpektovaní zásad časovej pôsobnosti právnych predpisov vrátane uplatnenia pre páchatel'a priaznivejšej právnej úpravy, ak sú na to splnené zákonné podmienky. Takéto posúdenie veci bude v súlade so zásadami *tempus regit actum* a *lex mitior*.
95. Pri formulácii skutku je povinnosť dôsledne dbať na jeho úplnosť, konkrétnosť a vnútornú logickú súdržnosť, keďže práve skutkové vymedzenie predstavuje základný rámec, v ktorom sa následne uskutočňuje právne posúdenie veci.
96. Pri určení základu pre výpočet pokuty bude povinnosťou prvostupňového správneho orgánu postupovať v intenciách tohto rozhodnutia a v súlade so zásadou materiálnej pravdy, pričom úrad je právnym názorom druhostupňového správneho orgánu viazaný.
97. Podľa § 59 ods. 3 správneho poriadku odvolací orgán rozhodnutie zruší a vec vráti správne mu orgánu, ktorý ho vydal, na nové prejednanie a rozhodnutie, pokiaľ je to vhodnejšie najmä z dôvodov rýchlosti alebo hospodárnosti; správny orgán je právnym názorom odvolacieho orgánu viazaný.
98. Podľa § 61 ods. 3 správneho poriadku ustanovenia o odvolacom konaní sa primerane vzťahujú aj na konanie o rozklade.
99. Vzhľadom na to, že druhostupňový správny orgán identifikoval v postupe prvostupňového správneho orgánu vady, ktoré zakladajú dôvod na zrušenie napadnutého rozhodnutia a vrátenie veci na opätovné prejednanie, rozhodol na návrh osobitnej komisie tak, ako je uvedené vo výroku tohto rozhodnutia.

P o u č e n i e

Podľa § 61 ods. 2 správneho poriadku sa proti tomuto rozhodnutiu nemožno odvolať. Rozhodnutie je preskúmateľné súdom.

(elektronický podpis)

JUDr. Peter Kubovič
predseda
Úradu pre verejné obstarávanie

Doručuje sa:

JUDr. Miloš Barbuš, advokát, Štúrova 13, 810 00 Bratislava, URI:ico://sk/31760074_20069