



ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Kataríny Benczovej a členov senátu JUDr. Zuzany Šabovej, PhD. a JUDr. Michala Dzurdzíka, PhD. v právnej veci **žalobcu: Slovenský pozemkový fond**, IČO: 17 335 345, Búdkova 36, 817 15 Bratislava, právne zastúpený: A/K/J/K s. r. o., so sídlom Športová 2071/39, 915 01 Nové Mesto nad Váhom, proti **žalovanému: Úrad pre verejné obstarávanie**, so sídlom Ružová dolina 10, 821 09 Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 4746-9000/2021 zo dňa 13.05.2021, konajúc o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 2S/132/2021-90 zo dňa 29.03.2023, takto

rozhodol:

- I. Kasačná sťažnosť sa **zamieta**.
- II. Žalovanému sa nárok na náhradu trov kasačného konania **neprižnáva**.

Odôvodnenie

I. Konanie pred správnymi orgánmi

1. Úrad pre verejné obstarávanie (ďalej aj len „ÚVO“) konajúci ako správny orgán v prvom stupni listom č. 13236-6000/2020-OD/1 „Oznámenie o začatí konania o preskúmanie úkonov kontrolovaného po uzavretí zmluvy“ zo dňa 08.02.2021, v zmysle § 169 ods. 3 písm. a) a § 171 ods. 9 zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej aj len „ZoVO“ alebo „zákon o verejnom obstarávaní“) oznámil žalobcovi začatie konania z vlastného podnetu o preskúmanie úkonov žalobcu po uzavretí zmluvy pri zadávaní predmetnej zákazky s nízkou hodnotou na poskytnutie služby na predmet zákazky „Vykonanie právneho auditu nesporevej agendy na 2 600 hod./2roky“

a súčasne žalobcu v zmysle § 173 ods. 1 písm. b) v spojení s § 173 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní požiadal o doručenie kompletnej dokumentácie týkajúcej sa predmetného postupu kontrolovaného v origináli, vrátane dokladov, na základe ktorých bola určená predpokladaná hodnota zákazky a relevantné zdôvodnenie výberu konkrétnych hospodárskych subjektov, ktorým bola dňa 20.04.2020 elektronicky zaslaná výzva na predloženie ponúk, a ktorí boli zapojení do prieskumu trhu pri zadávaní predmetnej zákazky, a to v lehote do 4 pracovných dní od doručenia oznámenia.

2. Na základe žalobcovho listu „Žiadosť o predĺženie termínu“, v ktorom požiadal úrad o predĺženie lehoty na doručenie kompletnej dokumentácie v origináli z dôvodu aktuálnych opatrení súvisiacich s pandémiou COVID - 19. Úrad vydal dňa 17.02.2021 „Rozhodnutie o prerušení konania“ č. 13236-6000/2020-OD/2, ktorým prerušil konanie o preskúmanie úkonov žalobca po uzavretí zmluvy a nariadil žalobcovi doručiť úradu kompletnú dokumentáciu v origináli do pätnástich pracovných dní odo dňa doručenia rozhodnutia (17.2.2021), žalobca bol zároveň upozornený, že podľa § 173 ods. 6 písm. b) zákona o verejnom obstarávaní, ak kontrolovaný nedoručí úradu dokumentáciu v origináli ani v lehote určenej úradom podľa odseku 4, úrad mu v rozhodnutí podľa § 175 zákona o verejnom obstarávaní súčasne uloží pokutu do 5% zmluvnej ceny.

3. Vzhľadom na nepredloženie kompletnej dokumentácie v origináli v zmysle § 173 ods. 1 písm. b) zákona o verejnom obstarávaní v určenej dodatočnej lehote, ktorá márne uplynula dňa 10.03.2021, ÚVO vydal rozhodnutie č. 13236-6000/2020-OD/4 zo dňa 19.03.2021 ktorým podľa § 175 ods. 4 v spojení s § 173 ods. 6 písm. b) zákona o verejnom obstarávaní uložil žalobcovi pokutu v celkovej výške 14 352,00 eur z dôvodu nesplnenia zákonom o verejnom obstarávaní ustanovenej povinnosti predložiť kompletnú dokumentáciu v origináli vyplývajúcu žalobcovi z § 173 ods. 1 písm. b) v spojení s § 173 ods. 6 ZoVO v nadväznosti na rozhodnutie o prerušení konania č. 13236-6000/2020-OD/2 zo dňa 17.02.2020, vydaného v zmysle § 173 ods. 4 ZoVO, keď úradu nedoručil v dodatočne určenej lehote kompletnú dokumentáciu v originálnom vyhotovení k predmetnému verejnému obstarávaniu, v dôsledku čoho úrad v predmetnom konaní nedisponoval dokladmi v takom rozsahu, aby bolo možné riadne zistiť a preskúmať skutkový stav veci a úkony žalobcu v danom postupe zadávania zákazky s nízkou hodnotou tak neboli riadne preskúmateľné.

4. Na základe odvolania žalobcu podaného dňa 29.03.2021 odvolací orgán ÚVO, Rada ÚVO (ďalej aj len „žalovaný“), rozhodnutím č. 4746-9000/2021 zo dňa 13.05.2021 odvolanie žalobcu zamietol a prvostupňové rozhodnutie potvrdil. V odôvodnení rozhodnutia uviedol, že z § 173 ods. 1 písm. b) ZoVO jednoznačne vyplýva, že žalobca bol v tomto prípade povinný doručiť úradu kompletnú dokumentáciu podľa § 24 tohto zákona v origináli do štyroch pracovných dní odo dňa doručenia predmetného oznámenia o začatí konania, pričom ide o zákonnú lehotu. V konaní bolo vyhovené žalobcovej žiadosti o predĺženie lehoty a v následnom rozhodnutí o prerušení konania bol žalobca výslovne upozornený, že v prípade nesplnenia tejto povinnosti mu úrad v zmysle § 173 ods. 6 písm. b) zákona o verejnom obstarávaní v rozhodnutí podľa § 175 tohto zákona súčasne uloží pokutu do 5% zmluvnej ceny. Je nesporné, že ani v tejto úradom určenej lehote žalobca úradu kompletnú dokumentáciu z predmetného verejného obstarávania v origináli nepredložil. Povinnosť uloženia pokuty vyplývala priamo zo zákona, vecou správnej úvahy mala byť iba výška pokuty. Zdôraznil význam povinnosti predložiť kompletnú dokumentáciu v origináli

a úradom požadované doklady, k čomu preukázateľne nedošlo čím žalobca zabránil úradu riadne zistiť skutkový stav veci a preskúmať súlad postupu žalobcu pri zadávaní predmetnej zákazky so zákonom o verejnom obstarávaní. Žalobca úradu nedoručil kompletnú dokumentáciu ani po uplynutí určených lehôt, a ani v rámci podaného odvolania, a teda v tomto prípade nedoručil kompletnú dokumentáciu z predmetného verejného obstarávania vôbec.

5. Žalovaný poukázal na to, že žalobca v podanom odvolaní neuviedol žiadnu argumentáciu, prečo kompletnú dokumentáciu v origináli nepredložil, ani neargumentuje tým, že ju nebol povinný úradu doručiť, prípadne, že by ňou nedisponoval. Žalovaný nepoprel, že na základe písomností doručených úradu pred samotným začatím konania o preskúmanie úkonov kontrolovaného po uzavretí zmluvy disponoval napr. kópiou výzvy na predloženie ponuky, ktorá bola dňa 20.04.2020 e-mailom odoslaná vybratým trom hospodárskym subjektom, kópiami predložených ponúk, ako aj kópiou informácie o výsledku verejného obstarávania, úrad však v tomto konaní nedisponoval žiadnou dokumentáciou k predmetnému verejnému obstarávaniu v origináli. Zákon o verejnom obstarávaní jednoznačne ukladá verejnému obstarávateľovi povinnosť predložiť v stanovenej lehote kompletnú dokumentáciu, neumožňuje verejnému obstarávateľovi rozhodnúť, ktoré časti dokumentácie k predmetnému verejnému obstarávaniu v origináli považuje za dôležité pre výkon dohľadu zo strany úradu, ktorú časť dokumentácie v origináli úradu predloží, resp. či vôbec predloží úradu kompletnú dokumentáciu k danému verejnému obstarávaniu v origináli. Vzhľadom na zistený stav úrad postupoval v súlade s dikciou § 173 ods. 6 písm. b) zákona o verejnom obstarávaní, podľa ktorého bol úrad v tomto prípade povinný uložiť kontrolovanému pokutu vo výške do 5% zmluvnej ceny.

6. K argumentácii žalobcu o nezohľadnení skutočnosti, že v danom konaní už disponoval viacerými podkladmi, dokumentárnymi a informáciami, žalovaný konštatoval, že úrad v tomto konaní nedisponoval žiadnou dokumentáciou k predmetnému postupu zadávania zákazky v origináli, nedošlo teda ani k predloženiu nekompletnej dokumentácie. K namietanej výške uloženej pokuty, poukázal na spôsob jej určenia s prihliadnutím na zdôvodnený účel, uviedol že práve štátne orgány by mali ísť príkladom a dodržiavať zákonom stanovené povinnosti, ako aj povinnosti následne stanovené iným štátnym orgánom, k určeniu základu výšky pokuty poukázal na prevzatie hodnoty určenej verejným obstarávateľom zo všetkých uvedených dôvodov sa stotožnil aj s výškou stanovenej pokuty. Na podporu svojej argumentácie o práve mať zabezpečený plný prístup ku kompletnej dokumentácii z verejného obstarávania, aby mohol realizovať svoje kompetencie v oblasti dohľadu nad verejným obstarávaním poukázal na bod 53 rozsudku Súdneho dvora Európskej únie vo veci C-450/06 (Varec SA proti Belgickému kráľovstvu).

7. Žalovaný nesúhlasil s tvrdením žalobcu, že v zmysle zákona o verejnom obstarávaní je potrebné, aby úrad v rozhodnutí podľa § 175 ods. 4 tohto zákona uviedol taxatívny výpočet ustanovení ZoVO, ku ktorých porušeniu došlo, a ktorých porušenie malo alebo mohlo mať vplyv na výsledok verejného obstarávania a že k vydaniu rozhodnutia podľa § 175 ods. 4 v spojení s § 173 ods. 6 písm. b) ZoVO je možné pristúpiť iba v prípade, ak úrad zistí porušenie tohto zákona s vplyvom alebo možným vplyvom na výsledok verejného obstarávania, a až následne a súčasne s týmto rozhodnutím je možné pristúpiť k uloženiu pokuty za nedoručenie kompletnej dokumentácie. Žalobcov výklad zákona vyhodnotil

ako neprijateľný, keďže na to, aby úrad vedel vykonať kontrolu postupu zadávania zákazky, musí disponovať kompletnou dokumentáciou v origináli, teda úrad vie preskúmať postup zadávania zákazky a prípadne konštatovať porušenie zákona o verejnom obstarávaní len na základe preskúmania kompletnej dokumentácie, pričom ak táto dokumentácia nie je úradu doručená, úrad nemá na základe čoho preskúmať postup žalobcu v danom verejnom obstarávaní, a teda nemá ani na základe čoho konštatovať prípadné porušenie zákona o verejnom obstarávaní v danom postupe zadávania zákazky. Za nedôvodnú považoval žalovaný požiadavku, aby rada v odvolacom konaní postupom podľa § 174 ods. 1 písm. o) zákona o verejnom obstarávaní zastavila konanie o preskúmanie úkonov kontrolovaného po uzavretí zmluvy z dôvodu, že nebolo zistené porušenie zákona o verejnom obstarávaní, ktoré by malo vplyv na výsledok verejného obstarávania.

8. K tvrdeným pochybeniam v súvislosti s poučovacou povinnosťou uviedol, že poučenie bolo v rozhodnutí úradu uvedené v rozsahu podľa správneho poriadku. Žalobca mal zároveň k dispozícii verejne prístupné informácie k podávaniu odvolaní, zverejnené na webovom sídle úradu, a taktiež samotný zákon o verejnom obstarávaní, ktorý povinnosť zložiť kauciu s podaním odvolania jednoznačne upravuje.

II. Žaloba a rozhodnutie správneho súdu

9. Včas podanou žalobou bolo rozhodnutie žalovaného a aj správne konanie predchádzajúce jeho vydaniu napadnuté správnu žalobou, ktorú Krajský súd v Bratislave (správny súd) zamietol rozsudkom 2S/132/2021-90 zo dňa 29.03.2023.

10. Správny súd ustálil ako základnú otázku posúdenie zákonnosti postupu a rozhodnutia žalovaného v súvislosti s rozhodnutím, ktorým ÚVO podľa § 175 ods. 4 v spojení s § 173 ods. 6 písm. b) zákona o verejnom obstarávaní uložil žalobcovi pokutu v celkovej výške 14 352,00 eur z dôvodu, že žalobca nespĺnil zákonom ustanovenú povinnosť predložiť kompletnú dokumentáciu v origináli vyplývajúcu žalobcovi z § 173 ods. 1 písm. b) v spojení s § 173 ods. 6 ZoVO v nadväznosti na rozhodnutie o prerušení konania č. 13236-6000/2020-OD/2 zo dňa 17.02.2020, keď žalovanému nedoručil ani v dodatočne určenej lehote kompletnú dokumentáciu v originálnom vyhotovení k verejnému obstarávaniu - zákazke s nízkou hodnotou na poskytnutie služby na predmet zákazky „Vykonanie právneho auditu nesporevej agendy na 2 600 hod./2roky“, v dôsledku čoho žalovaný v predmetnom konaní nedisponoval dokladmi v takom rozsahu, aby bolo možné riadne zistiť a preskúmať skutkový stav veci a úkony žalobcu v danom postupe zadávania zákazky s nízkou hodnotou tak neboli riadne preskúmateľné. Posúdenie správneho súdu bolo štrukturované v nadväznosti na rozsah žalobných námietok týkajúcich sa dôvodov na uloženie pokuty, výšky uloženej pokuty a jej odôvodnenia, a námietok vo vzťahu k postupu žalovaného.

11. K posúdeniu dôvodov na uloženie pokuty správny súd reagoval na argumentáciu, že správny orgán disponoval viacerými informáciami a podkladmi súvisiacimi so zadávaním predmetnej zákazky a podľa žalobcu by pokuta v maximálnej výške pripadala do úvahy v takých prípadoch, kedy kontrolovaný vôbec nekomunikuje so správnym orgánom a nepredloží mu žiadnu časť dokumentácie. Aj keď z administratívneho spisu vyplýva, že žalobca síce so žalovaným formálne komunikoval, v konečnom dôsledku kompletnú dokumentáciu z predmetného verejného obstarávania v origináli nepredložil,

čím došlo k zmareniu výkonu kontroly. Za právne relevantné v súvislosti s argumentáciou žalobcu považoval správny súd nie formálnu (predstieranú) súčinnosť žalobcu ale jeho postup nerešpektujúci § 173 ods. 1 písm. b), § 173 ods. 4 ZoVO, čiže nesplnenie jasne formulovanej povinnosti v situácii, keď ZoVO v úprave správneho deliktu v zmysle § 173 ods. 1 písm. b) alebo § 173 ods. 4 ZoVO neobsahuje žiadnu zmienku o možnom odstupňovaní sankcie, ako to naznačuje žalobca. Poukázal na povinnosť verejného obstarávateľa zdokumentovať celý priebeh verejného obstarávania s dôrazom na preskúmateľnosť rozhodnutí prijatých vo všetkých fázach verejného obstarávania (vyplývajúcu z účelu zákona), bez ohľadu na použité prostriedky komunikácie a povinnosť a následnú zákonnú povinnosť uchovávať kompletnú dokumentáciu desať rokov odo dňa odoslania oznámenia o výsledku verejného obstarávania.

12. K argumentácii žalobcu, že žalovanému predložil „viaceré informácie a podklady súvisiacimi so zadávaním predmetnej zákazky“, správny súd uviedol, že zasielanie údajov a podkladov v zmysle v § 63 ods. 1 ZoVO nie je stotožniteľné s pojmom „kompletná dokumentácia podľa § 24 ZoVO ako to vyžaduje § 173 ods. 1 písm. b) ZoVO. Ustanovenie § 63 určuje povinnosti verejného obstarávateľa, obstarávateľa a kontrolných orgánov voči úradu a je v ZoVO zaradené do spoločných procesných ustanovení druhej časti zákona týkajúcej sa postupov zadávania nadlimitných zákaziek a nadlimitných koncesií. Naproti tomu povinnosť predložiť kompletnú dokumentáciu v origináli podľa § 173 sa týka revíznych postupov podľa štvrtej hlavy šiestej časti upravujúcej správu vo verejnom obstarávaní, pričom konkrétne v danom prípade išlo o konanie začaté z vlastného podnetu o preskúmanie úkonov kontrolovaného žalobcu, ktorý je verejným obstarávateľom (§ 169 ods. 1 písm. a) ZoVO). Informácie (opísané v ods. 7 odôvodnenia rozsudku) požadované žalovaným nemožno podľa ich obsahu považovať za dokumentáciu v origináli. Slúžili na posúdenie otázky, či správny orgán začne administratívne konanie o preskúmanie úkonov žalobcu pred uzavretím zmluvy. Žalobcovi boli výzvy (§ 63 ZoVO) na zaslanie informácií zasielané pred začatím konania, pričom je z vyššie citovaných ustanovení zákona evidentný rozdiel vo forme a obsahovej hodnote medzi požiadavkami správneho orgánu na zaslanie informácií a kompletnou dokumentáciou procesu verejného obstarávania. Preto skutočnosť, či žalovaný disponoval nejakými informáciami o verejnom obstarávaní poskytnutými žalobcom, je vychádzajúc zo skutočnosti, že nešlo o kompletnú dokumentáciu v origináli, právne irelevantná. Z uvedeného vyplýva, že posúdenie konania žalobcu ako porušenie povinnosti určenej podľa § 173 ods. 1 písm. b) a podľa 173 ods. 4 zákona o verejnom obstarávaní bolo zo strany žalovaného správneho orgánu po právnej stránke správne.

13. K námietke, že žalovaný neposkytol vo svojom rozhodnutí riadne preskúmateľné odôvodnenie výšky uloženej pokuty zdôraznil význam inštitútu voľnej úvahy (diskrečnej právomoci) správneho orgánu a limity jej prieskumu. Vyslovil záver, že s poukazom na ods. 70 až 75 odôvodnenia rozhodnutia napadnutého správnu žalobou súd nemohol konštatovať dôvodnosť namietanej nepreskúmateľnosti rozhodnutia žalovaného pre nedostatok dôvodov. Poukázal na zohľadnenie poľahčujúcich a priťažujúcich okolností pričom zdôraznil, že žalobca správnomu orgánu alebo súdu netvrdil, že by kompletnou dokumentáciou nedisponoval, alebo že by ňou nedisponoval v origináli. Neuviedol ani poľahčujúce okolnosti, ktoré by mohol správny orgán vziať do úvahy a z ktorých

by vyplynulo uloženie pokuty v nižšej výške. Konanie žalobcu sa správne súdu javilo účelovým, ako snaha podstatne sťažiť alebo znemožniť kontrolu jeho postupu zadávania predmetnej zákazky, pričom požadovanú dokumentáciu nedoložil ani dodatočne. Tvrdenie žalobcu o tom, že použiť hornú hranicu pokuty je vhodné v prípadoch, kedy kontrolovaný s úradom vôbec nekomunikuje, je nesúladne so skutkovou vetou definujúcou porušenie zákona, argument, že žalovaný mohol zvážiť možnosť rozhodnúť o tom, či nariadi zrušiť celý postup zadávania zákazky, považoval súd za neadekvátny vzhľadom k tomu, že v predmetnom procese verejného obstarávania už bola žalobcom uzavretá zmluva. K námietke, že nie je zrejmé, z akého dôvodu bola hodnota zákazky podkladom pre uloženie pokuty v danej výške uviedol, že žalobca predpokladanú hodnotu zákazky určil na sumu 260.000 eur bez DPH, teda tesne pod hranicu finančného limitu pre zadávanie podlimitných zákaziek. Zdôraznil význam toho, že ÚVO bol zo zákona oprávnený preveriť, či výpočet predpokladanej hodnoty zákazky tesne pod (hornou) hranicou finančného limitu pre zákazku s nízkou hodnotou, pre ktorú podľa zákona o verejnom obstarávaní platia menej prísne postupy, bol určený zákonným spôsobom a nie svojvoľne, či žalobca v tomto prípade určil predpokladanú hodnotu zákazky správne, a či vôbec mohol postupovať postupom zadávania zákaziek s nízkou hodnotou, a či žalobca v tomto prípade nemal postupovať podlimitným postupom zadávania zákazky. V tomto smere sa žalobca vyhol vysvetleniu svojho postupu, keď iba opakovane žalovanému uviedol, že predpokladanú hodnotu zákazky stanovil v zmysle Prílohy č. 1 zákona o verejnom obstarávaní, t. j. do 260 000 eur bez DPH. Na túto (pri nepredložení kompletnej dokumentácie v origináli) žalovaný logicky prihliadol vo svojom rozhodnutí.

14. Správny súd sa skonštatoval, že nakoľko žalobca svojím konaním zmaril možnosť preskúmania jeho postupu pri zadávaní predmetnej zákazky, spôsobil nepreskúmateľnosť samotného postupu predmetného verejného obstarávania, bolo dôvodné uložiť pokutu tak, aby nebola neprimerane mierna, aby spĺňala výchovný účel a do budúcnosti motivovala žalobcu na dôsledné plnenie povinností vyplývajúcich mu zo zákona o verejnom obstarávaní, čomu zodpovedá určenie výšky pokuty na hornej hranici príslušnej sadzby. V tomto kontexte vyhodnotil ako nesprávnu a nedôvodnú výhradu žalobcu, že „z hľadiska výšky pokuty je nepredloženie dokumentov podľa žalovaného rovnako závažným deliktom, ako porušenie zákona o verejnom obstarávaní s vplyvom alebo možným vplyvom na výsledok verejného obstarávania“. Dospel k záveru, že pri určovaní výšky pokuty správny orgán svoju diskrečnú právomoc použil v rámci zákonného rámca, z tohto rámca nijako nevybočil, inštitút správneho uváženia nezneužil a svoje rozhodnutie dostatočne odôvodnil. Pri ukladaní výšky pokuty je potrebné vychádzať zo základných rovín pre ukládanie sankcie - individuálnej a generálnej, pričom v preskúmanom prípade nebola pokuta uložená v zjavne neprimeranej výške vo vzťahu k spáchaniu správneho deliktu.

15. Vo vzťahu k námietkam týkajúcim sa postupu žalovaného vyhodnotil ako nedôvodnú argumentáciu žalobcu, že žalovaný (konajúc v prvom stupni) rozhodol podľa § 175 ods. 4 v spojení s § 173 ods. 6 písm. b) ZoVO, a preto mal vo svojom rozhodnutí pomenovať taxatívne všetky porušenia zákona a ktoré mohli mať vplyv na výsledok verejného obstarávania. Takýto výklad je vzhľadom na skutkový stav neprijateľný nakoľko na konštatovanie že bol porušený zákon o verejnom obstarávaní, porušenie malo alebo mohlo mať vplyv na výsledok verejného obstarávania a aby takéto porušenia mohol taxatívne vymenovať, muselo by byť najskôr konanie o preskúmanie úkonov kontrolovaného po uzavretí

zmluvy opierajúce sa o predloženie originálov písomností v zákonom vyžadovanom rozsahu skončené, čo znemožnil žalobca svojim konaním naplňajúcim skutkovú podstatu správneho deliktu za ktorý bola uložená pokuta. Vzhľadom na to nemá oporu v právnej úprave požiadavka na zastavenie konania podľa § 174 ods. 1 písm. o) ZoVO.

16. Správny súd vyhodnotil ako podstatné, že žalovaný v napadnutom rozhodnutí v spojení s rozhodnutím vydanom v prvom stupni (vo výroku rozhodnutia) zrozumiteľne identifikoval porušenie zákona o verejnom obstarávaní, ktorého sa žalobca dopustil, konštatoval nesplnenie povinnosti vyplývajúcej z ust. § 173 ods. 1 písm. b) v spojení s § 173 ods. 6 ZVO.

III. Kasačná sťažnosť a vyjadrenia účastníkov

III.a) kasačná sťažnosť

17. Rozsudok správneho súdu napadol včas podanou kasačnou sťažnosťou žalobca (sťažovateľ) z dôvodov v zmysle § 440 ods. 1 písm. g) SSP a žiadal, aby kasačný súd napadnutý rozsudok Krajského súdu v Bratislave v napadnutom rozsahu zrušil a vec vrátil Správnemu súdu v Bratislave na ďalšie konanie, alternatívne, aby v zmysle ustanovenia § 462 ods. 2 SSP napadnutý rozsudok zmenil tak, že zruší napadnuté rozhodnutia orgánov verejnej správy oboch stupňov v rozsahu napadnutom touto kasačnou sťažnosťou a vec sa mu vráti na ďalšie konanie.

18. Namietal, že správny súd sa v rámci svojej argumentácie v napadnutom rozsudku v celom rozsahu stotožnil s argumentáciou žalovaného prezentovanou v predmetnom súdnom konaní a postavil celé odôvodnenie zamietajúceho rozsudku na dvoch ťažiskových dôvodoch, (i) (údajné) porušenie povinnosti určenej podľa ustanovenia § 173 ods. 1 písm. b) a podľa ustanovenia § 173 ods. 4 toho času účinného znenia ZVO a (ii) pri určovaní výšky pokuty uloženej sťažovateľovi sa žalovaný neodklonil z rámca jeho diskrečnej právomoci, vzhľadom na to, že sťažovateľ mal zmariť možnosť riadnej kontroly postupu sťažovateľa v rámci verejného obstarávania. Okrem uvedeného Krajský súd v Bratislave označil konanie sťažovateľa za javiace sa byť účelovou snahou podstatne sťažiť alebo znemožniť kontrolu postupu sťažovateľa v rámci zadávania zákazky s nízkou hodnotou na poskytnutie služby – predmet zákazky „*Výkonanie právneho auditu nesporevej agendy na 2.600 hod./2 roky*“ postupom podľa ustanovenia § 117 ZoVO, ktorej výsledkom bolo uzavretie Zmluvy o poskytovaní právnych služieb č. CRZ 00970/2020OST0003/20-00 zo dňa 4.5.2020 s advokátskou kanceláriou JUDr. Michal Miškovič – advokátska kancelária s.r.o. Krajský súd v Bratislave tiež konštatoval, že informácie týkajúce sa postupu žalobcu/sťažovateľa pri zadávaní zákazky žalovanému neboli poskytované už od počiatku.

19. Vytkol, že Krajský súd v Bratislave následne všetku ďalšiu argumentáciu sťažovateľa naprieč celým súdnym konaním vedeným pod sp. zn. 2S/132/2021 spochybňuje, práve v intenciách vyššie uvedených argumentov, na preukázanie poukázal najmä, nie však výlučne, na body 53, 54, 60, 62, 66, 67, 72, 73, 74, 76, 80 napadnutého rozsudku.

20. S uvedenými dvoma ťažiskovými argumentami a na ne nadväzujúcimi závermi nesúhlasil, pričom tieto považoval za nesprávne pričom zamietnutím žaloby v ich dôsledku bolo zasiahnuté do jeho subjektívnych práv a právom chránených záujmov. Postup

správneho súdu ktorý sa priklonil v celom rozsahu k názorom žalovaného, resp. tieto si osvojil, považuje za nekritický a vedúci práve k nesprávnym záverom. Svoje kasačné dôvody bližšie vymedzil nasledovne:

- v súvislosti s konštatovaním správneho súdu v bode 59. napadnutého rozsudku o tom, že *informácie (opísané v ods. 7 odôvodnenia rozsudku) požadované žalovaným nemožno podľa ich obsahu považovať za dokumentáciu v origináli a následne vyhodnotenie právnej irelevantnosti toho či žalovaný disponoval nejakými informáciami o verejnom obstarávaní poskytnutými žalobcom*, vytkol, že zo znenia odôvodnenia napadnutého rozsudku zreteľne nevyplýva do akej miery sa Krajský súd v Bratislave oboznamoval s obsahom a dokumentami obsiahnutými v administratívnom spise a do akej miery tieto vyhodnotil tak, aby mohol s určitosťou dospieť k záveru, že predmetná dokumentácia nebola dostatočná na vykonanie revízie v rámci postupu sťažovateľa pri zadávaní zákazky (postup pred uzatvorením zmluvy).
- namietal, že postup správneho súdu pri posudzovaní dokumentácie obsiahnutej v administratívnom spise nerešpektuje základné princípy správneho súdneho konania, a to najmä obsiahnuté v ustanovení § 5 ods. 8 Správneho súdneho poriadku: *„Konanie pred správnym súdom je ústne, ak tak ustanovuje tento zákon. Dokazovanie priamo vykonáva a dôkazy hodnotí správny súd podľa svojej úvahy.“*
- spochybnil rešpektovanie povinnosti materiálneho vedenia konania správnym súdom, nakoľko Krajský súd v Bratislave vyhodnotenie dokumentov obsiahnutých v administratívnom spise zúžil na domnienku, že sa nejedná o dokumentáciu v takom rozsahu, že by žalovaný mohol a vedel preskúmať úkony sťažovateľa pred uzatvorením zmluvy.
- namietal opomenutie uplatnenia zásady materiálnej pravdy správnym súdom, ktorý nevykonal dokazovanie tak, aby boli náležité objasnené rozhodujúce okolnosti dôležité pre úplné posúdenie veci.
- namietal nesplnenie povinnosti správneho súdu v súlade so zásadou materiálnej pravdy z vlastného podnetu vyšetrovať skutočnosti potrebné k zisteniu skutkového stavu veci, pričom tieto povinnosti má správny orgán v ktoromkoľvek štádiu správneho konania.
- rozhodovaciu činnosť Krajského súdu v Bratislave obsiahnutú v napadnutom rozsudku považuje v tomto rozsahu za nepresvedčivú, nekonzistentnú, rozpornú, nesprávnú a vedúcu práve k nesprávnemu právnemu posúdeniu veci.
- s poukazom na charakter správnej žaloby vo veciach správneho trestania namietal, že konajúci Krajský súd v Bratislave nebol viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby, mal vykonať ďalšie dokazovanie smerujúce k potvrdeniu alebo vyvráteniu zistení žalovaného a následne tento postup mal riadne odôvodniť v rámci rozhodnutia v merite veci.
- fakticky potvrdené uloženie pokuty závažným spôsobom zasiahlo do majetkových práv sťažovateľa, nakoľko pokuta bola uložená využitia diskrečnej právomoci žalovaného, správny súd aj správne orgány opomenuli zohľadniť konanie sťažovateľa a rozsah dokumentov, ktoré aktívne žalovanému prístupňoval.
- rozsudku správneho súdu aj obom preskúmaným rozhodnutiam vydaným v správnom konaní vytýkal nepreskúmateľnosť pre nezrozumiteľnosť a nedostatok dôvodov a vydanie na základe nesprávneho právného posúdenia.

III.b) vyjadrenie žalovaného ku kasačnej sťažnosti

21. Žalovaný sa vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti v celom rozsahu stotožnil s odôvodnením napadnutého rozhodnutia zo strany správneho súdu, sťažovateľom uvedené dôvody a závery považuje nedôvodné. Nakoľko má za to, že správny súd rozhodol vecne správne, napadnuté rozhodnutie riadne a dostatočne odôvodnil a vec správne právne posúdil, navrhol, aby kasačný súd kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú zamietol podľa § 461 SSP a sťažovateľovi nepriznal náhradu trov konania.

22. Ku kasačným dôvodom majúcim preukázať nesprávne právne posúdenie veci poukázal na právne posúdenie vykonané správnym súdom v bodoch 53. a 54. napadnutého rozsudku.

- pokiaľ sťažovateľ zdôrazňoval zásah do svojich majetkových práv v dôsledku uloženej (a dobrovoľne zaplatenej pokuty), ktorej dôvodnosť a výška podlieha súdnemu prieskumu, samotný zásah do majetkových práv sťažovateľa žiadnym spôsobom nepreukazuje nesprávnosť či nezákonnosť napadnutého rozhodnutia. Zasiahnuť do majetkovej sféry je totiž účelom ukladanej pokuty, ako sankcie za porušenie zákonom danej povinnosti.
- k poukazu na nedostatočnosť vyhodnotenia dokumentov a informácií predložených v zmysle § 63 ZoVO na účely tohto konania zdôraznil, že sťažovateľom zaslané informácie na výzvy žalovaného podľa § 63 ZoVO nie sú kompletnou dokumentáciou v origináli v zmysle povinnosti ustanovenej v § 173 ods. 1 písm. b) zákona, ako sa s tým správne vysporiadal v bodoch 57. a 58. napadnutého rozhodnutia správny súd. Uvedeným rozlíšením právnej úpravy dvoch odlišných inštitútov v rámci systematiky zákona o verejnom obstarávaní správny súd vykonal dokazovanie tak, aby boli náležité objasnené rozhodujúce okolnosti dôležité pre úplné posúdenie rozhodnej veci, čím naplnil uplatnenie zásady materiálnej pravdy.
- k námietke nedostatočného vysporiadania sa s obsahom administratívnych spisov s odkazom na konkrétne časti rozsudku uviedol, že miera oboznamovania sa súdu s dokumentami obsiahnutými v administratívnych spisoch žalovaného bola dostatočná, správny súd preukázal myšlienkový postup v rámci posudzovania dokumentov obsiahnutých v administratívnych spisoch žalovaného, na základe ktorého vykonal dokazovanie a vyhodnotil dôkazy, čo premietol aj do odôvodnenia napadnutého rozhodnutia. Rovnako za nedôvodné a vyvrátené považoval aj tvrdenie o tom, že rozhodovacia činnosť správneho súdu je v tomto rozsahu nepresvedčivá, nekonzistentná, rozporná, nesprávna a vedúca práve k nesprávnemu právnenému posúdeniu veci.“

23. K námietke sťažovateľa že napadnuté rozhodnutie je nesprávne a nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť alebo nedostatok dôvodov, žalovaný poukázal na judikatúru súdov SR (NS SR, ÚS SR), ktorá považuje nepreskúmateľnosť za dôvod podania kasačnej sťažnosti ako inú vadu konania, pričom táto vada musí byť takej intenzity, že zasiahne do spravodlivého súdneho procesu a subsumuje ju pod právnu úpravu § 440 ods. 1 písm. f) SSP, nestačí však len strohé zhodnotenie nepreskúmateľnosti v kasačnej sťažnosti, táto musí byť preukázaná a výrazná. Vyjadril názor, že žiadna časť napadnutého rozhodnutia nedeklaruje porušenie práva na spravodlivý proces, preto navrhol kasačnému súdu neprihliadať na túto argumentáciu sťažovateľa s poukazom na ustanovenie § 440 ods. 2 druhá veta SSP, podľa ktorej,

dôvod kasačnej sťažnosti nemožno vymedziť tak, že sťažovateľ poukáže na svoje podania pred správnym súdom.

24. K argumentácii sťažovateľa týkajúcej sa pokuty uloženej sťažovateľovi zo strany žalovaného, konkrétne signifikantnej možnosti modifikácie jej výšky podľa úvahy správneho orgánu, keď cit.: „...absolútne nesprávne opomenuli konanie Sťažovateľa a rozsah dokumentov, ktoré aktívne Žalovanému sprístupňoval.“ považuje žalovaný za nepreukázanú a zavádzajúcu a trvá na svojom stanovisku, že nerešpektovanie zákonnej povinnosti doručiť úradu kompletnú dokumentáciu k verejnému obstarávaniu v origináli považuje za jedno z najzávažnejších porušení zákona o verejnom obstarávaní. S uvedenou argumentáciou sťažovateľa sa správny súd vysporiadal v bode 73. napadnutého rozsudku, pričom sa vysporiadal aj s otázkou vyhodnotenia využitia diskrečnej právomoci.

III.c) Vyjadrenie sťažovateľa k vyjadreniu žalovaného

25. Sťažovateľ podal vyjadrenie k vyjadreniu žalovaného ku kasačnej sťažnosti a doplnil kasačnú argumentáciu vo vzťahu k nesprávnosti záverov o porušení povinností podľa ZoVO aj k nesprávnym záverom pri určení výšky pokuty.

26. K nesprávnosti záverov o porušení povinností podľa ZoVO zdôraznil, že v zmysle kasačnej sťažnosti sťažovateľ považuje závery správneho súdu o porušení citovaných ustanovení ZoVO za nesprávne právne posúdenie, a to najmä preto, lebo reálne mal žalovaný v administratívnom spise k dispozícii dokumenty, ktoré možno považovať za súčasť kompletnej dokumentácie podľa § 24 ZoVO (hoci tieto dokumenty neboli žalovanému predložené v origináli), a to ešte pred zaslaním oznámenia sťažovateľovi o začatí konania o preskúmanie úkonov kontrolovaného po uzavretí zmluvy. Ak mal žalovaný k dispozícii dokumenty tvoriace súčasť kompletnej dokumentácie, potom nemožno súhlasiť so záverom, že sťažovateľ porušil vyššie citované ustanovenia ZoVO. Ak je žalovaný oprávnený za účelom výkonu kontroly prihliadať aj na iné dokumenty a informácie, než dokumenty predložené podľa § 173 ods. 1 písm. b) ZoVO, potom by sa aj pri ukladaní sankcií kontrolovaným subjektom malo prihliadať aj na iné dokumenty predložené zo strany kontrolovaného (v tomto prípade sťažovateľa) a nie iba na dokumenty prísne a formálne predložené podľa § 173 ods. 1 písm. b) ZoVO. Ak správny súd zo správnych skutkových záverov (zistenie, že v administratívnom spise sa nachádzajú určité konkrétne dokumenty k postupu sťažovateľa pri verejnom obstarávaní právnych služieb poskytnuté podľa § 63 ods. 1 ZoVO) vyvodil nesprávne právne závery (záver o irelevantnosti dokumentov predložených žalovanému na základe § 63 ods. 1 ZoVO), došlo tým k nesprávnemu právnemu posúdeniu. Až ak by súd predmetné doklady vyhodnotil z hľadiska, či predmetná dokumentácia nebola dostatočná na vykonanie kontroly predmetného postupu, a zistil by, že predmetná dokumentácia nebola dostatočná na vykonanie kontroly postupu sťažovateľa, mohol by oprávnenne vysloviť, že zo strany sťažovateľa došlo k porušeniu povinností podľa ustanovenia § 173 ods. 1 písm. b) a ustanovenia § 173 ods. 4 ZoVO.

27. Striktné vyžadovanie dokumentácie v origináli zo strany správneho súdu považuje za príliš formalistické. Správny súd neprihliadol na skutočnosť, že v čase jeho rozhodovania o správnej žalobe sťažovateľa už bolo účinné (od 31.03.2022) ustanovenie § 173 ods. 2 ZoVO v nasledovnom znení: „...Ak kontrolovaný predkladá dokumentáciu alebo jej časť v listinnej podobe, môže úradu predložiť fotokópiu tejto dokumentácie, ak zároveň písomne

potvrdí, že táto dokumentácia súhlasí s originálnym vyhotovením dokumentácie...“ Z dôvodovej správy k novele ustanovenia § 173 ods. 2 ZoVO vyplýva, že navrhovaná úprava reaguje na potreby aplikačnej praxe. Nepredloženie dokumentácie v origináli by bez ďalšieho nemalo byť dôvodom na konštatovanie o porušení § 173 ods. 1 písm. b) a § 173 ods. 4 ZoVO, ako to urobil správny súd, ktorý vec nesprávne právne posúdil, keď neprihliadol na znenie ustanovenia § 173 ods. 2 ZoVO účinné od 31.03.2022.

28. Pokiaľ ide o kompletnosť dokumentácie podľa § 24 ZoVO, predmetný zákon taxatívne nevymedzuje, čo, resp. kedy sa považuje dokumentácia za kompletnú. Kompletnosť dokumentácie je treba posudzovať individuálne v závislosti od postupu pri zadávaní konkrétnej zákazky. Pomôckou pre verejných obstarávateľov a obstarávateľov má byť v tomto smere dokument, ktorý vypracoval a zverejnil žalovaný, označený ako „Zoznam kompletnej dokumentácie“, ktorý predstavuje ucelený materiál odzrkadľujúci povinnosti verejných obstarávateľov zdokumentovať, evidovať a uchovávať jednotlivé doklady a dokumenty z procesu verejného obstarávania. Predmetný zoznam, členený na jednotlivé časti v závislosti od zvoleného postupu zadávania zákazky v procese verejného obstarávania pre postup podľa § 117 ZoVO (Zadávanie zákaziek s nízkymi hodnotami) neobsahuje zoznam kompletnej dokumentácie. Posúdenie, či dokumenty k postupu pri zadávaní zákazky na právne služby, ktoré boli predložené žalovanému zo strany sťažovateľa na základe § 63 ods. 1 ZoVO, sú kompletne alebo nie, nie je jednoznačné a nezaobíde sa bez podrobnejšej analýzy/vyhodnotenia, ku ktorému však nepristúpil ani žalovaný, ani správny súd preskúmavajúci zákonnosť postupu žalovaného. Bez takejto analýzy nie je možné konštatovať porušenie povinnosti zo strany sťažovateľa o nepredložení kompletnej dokumentácie podľa § 24 ZoVO, ako to urobil správny súd.

29. V nadväznosti na kompletnosť dokumentácie poukázal na skutočnosť, že v čase rozhodovania správneho súdu o správnej žalobe sťažovateľa už bolo účinné (od 31.03.2022) ustanovenie § 173 ods. 4 ZoVO podľa ktorého „...Úrad je oprávnený vydať rozhodnutie o prerušení konania z dôvodu nedoručenia kompletnej dokumentácie v origináli v prípade, ak úrad v rozhodnutí o prerušení konania identifikuje konkrétny doklad, ktorý mal byť súčasťou kompletnej dokumentácie, a jeho predloženie je nevyhnutné pre účely riadneho preskúmania úkonov kontrolovaného.“ Na túto zmenu zákona v prospech sťažovateľa mal správny súd prihliadať pri svojom rozhodovaní, inak vec nesprávne právne posúdil.

30. S odkazom na rozpor medzi bodmi 7. a 13. rozsudku (žiadosti o zaslanie písomností a následné reakcie žalobcu) preukazoval vyvodenie nesprávnych záverov o porušení ZoVO nepredložením, resp. neposkytnutím potrebných požadovaných písomností. Napriek tomu, že sa správny súd listinami v administratívnych spisoch žalovaného zaoberal a vyhodnocoval ich, urobil nesprávny právny záver o ich relevantnosti a v dôsledku toho došlo zo strany správneho súdu k nesprávne právne posúdeniu veci.

31. K vyjadreniu sa k nesprávnym záverom pri určení výšky pokuty vyplývajúcej z preukázaného porušenia zákona v prvom rade zotrval na svojej argumentácii, že žalovaný, ako aj správny súd, opomenuli zohľadniť konanie sťažovateľa a rozsah dokumentov, ktoré sťažovateľ sám žalovanému sprístupnil ešte pred začatím konania o preskúmanie úkonov kontrolovaného po uzavretí zmluvy, a to v zmysle ustanovenia § 63 ZoVO. Na základe takto poskytnutých dokumentov a informácií žalovaný disponoval dokumentami, resp. časťou dokumentov, ktoré tvoria súčasť kompletnej dokumentácie. Predloženie uvedených

dokumentov, ktoré sú opísané jednak v bode 7. odôvodnenia rozsudku, ako aj v bode 9. tohto vyjadrenia, považuje sťažovateľ za poľahčujúcu okolnosť, ktorú mal správny súd vziať do úvahy pri posudzovaní zákonnosti výšky uloženej pokuty. Rovnako malo byť ako poľahčujúca okolnosť brané do úvahy, že v rámci predkladania dokumentov a poskytovania informácií podľa § 63 ZoVO sťažovateľ plne spolupracoval so žalovaným a poskytol mu všetku požadovanú súčinnosť vo vzťahu k obstaraniu predmetu zákazky. Vzhľadom na to, že správny súd popísal v odôvodnení rozsudku predmetné dokumenty, považuje za preukázané, že k ich predloženiu zo strany sťažovateľa došlo. Z administratívneho spisu, ktorý má správny súd k dispozícii, je rovnako preukázané predloženie popísaných a aj niektorých ďalších dokumentov, ktoré svojím charakterom predstavujú súčasť kompletnej dokumentácie podľa § 24 ZoVO.

32. Za vyvodenie nesprávneho právneho záveru správneho súdu považoval aj konštatovanie, že „Žalobca neuviedol ani iné poľahčujúce okolnosti, ktoré by mohol správny orgán vziať do úvahy a z ktorých by vyplynulo uloženie pokuty v nižšej výške.“

33. Namietal, že správny súd neprihliadal pri posudzovaní zákonnosti výšky uloženej pokuty na ustanovenie § 182 ods. 5 ZoVO, ani na ustanovenie § 184m ods. 1 ZoVO, pričom:

- zohľadnil ako priťažujúcu okolnosť status žalobcu, pričom na tento pri určení výšky pokuty nemožno prihliadať jednak z dôvodu zásady rovnosti a nediskriminácie účastníkov správneho konania, a jednak z dôvodu, že každý verejný obstarávateľ, na ktorého sa ZoVO vzťahuje, určitým spôsobom nakladá s verejnými prostriedkami.
- na hodnotu zákazky nemalo byť prihliadané z dôvodu, že výška pokuty je zákonom stanovená ako percentuálna sadzba, ktorá sa vypočíta podľa výšky zmluvnej ceny a tá má súvis s hodnotou zákazky. V posudzovanom prípade sa jednalo o zákazku s nízkou hodnotou, ktorá bola obstarávaná podľa § 117 ZoVO, zmluvná cena bez DPH nepresiahla limity pre zákazky s nízkou hodnotou, t. j. jednalo sa o zákazku, ktorá je z hľadiska jej limitov „menej významná“, preto aj zákon nestanovuje také prísne pravidlá pri jej obstaraní ako napr. pri podlimitných alebo nadlimitných zákazkách. Z tohto hľadiska mala byť hodnota zákazky poľahčujúcou okolnosťou a nie dôvodom na uloženie pokuty v najvyššej možnej výške.
- následky porušenia ZoVO, pričom tieto neboli zo strany žalovaného ani správneho súdu dostatočne posúdené, lebo správny súd nesprávne vyhodnotil ako irelevantné dokumenty, ktoré sťažovateľ predložil žalovanému na základe poskytovania súčinnosti podľa § 63 ods. 1 ZoVO. V dôsledku toho sa správny súd vôbec nezaoberal tým, či skutočne (objektívne) došlo k zmareniu výkonu kontroly, ak sťažovateľ nepredložil dokumentáciu podľa § 173 ods. 1 písm. b) a § 173 ods. 4 ZoVO.
- nesplnenie povinnosti nielen po oznámení začatia konania, ale ani v dodatočne určenej lehote na základe výzvy podľa § 173 ods. 4 ZoVO (bod 64. odôvodnenia rozsudku), nemôže byť priťažujúcou okolnosťou, nakoľko samotné nesplnenie povinnosti musí to byť naplnené u každého subjektu, ktorému sa pokuta podľa § 173 ods. 6 ZoVO uloží.

34. K vyhodnoteniu využitia diskrečnej právomoci zdôraznil, že žalovaný zohľadňoval pri určení výšky pokuty aspekty, ktoré zohľadňovať nemal, a naopak, nezohľadnil to, čo zohľadniť skutočne mal v zmysle ZoVO. Preto nemožno súhlasiť so závermi správneho súdu, že sa žalovaný neodklonil z rámca jeho diskrečnej právomoci.

35. Ak by aj správny súd nebol povinný prihliadať na novelizované ustanovenia ZoVO (novela účinná od 31.03.2022), konkrétne citované ustanovenie § 173 ods. 2 ZoVO ods. 4 ZoVO, pri posudzovaní otázky, či zo strany sťažovateľa došlo alebo nedošlo k porušeniu § 173 ods. 1 písm. b) ZoVO, určite by mal na zmenu predmetných ustanovení zákona prihliadať pri posudzovaní zákonnosti výšky pokuty. Ak totiž po novele postačuje aj predloženie dokumentov k postupu pri verejnom obstarávaní vo fotokópii, potom je predloženie fotokópií dokumentov tvoriacich súčasť kompletnej dokumentácie zo strany sťažovateľa v rámci poskytovania súčinnosti podľa § 63 ZoVO jednoznačne poľahčujúcou okolnosťou. Rovnako by malo byť poľahčujúcou okolnosťou, že žalovaný sťažovateľovi nikdy nekonkretizoval, ktoré všetky dokumenty má predložiť v rámci kompletnej dokumentácie podľa § 24 ZoVO, hoci po novele musí žalovaný v rozhodnutí o prerušení konania identifikovať, ktoré dokumenty kontrolovaný nepredložil.

36. Nesúhlasil s vyjadrením žalovaného, o nedôvodnosti zaobrerania sa kasačným dôvodom v zmysle § 440 ods. 1 písm. f) vzhľadom na jeho nedostatočné vymedzenie, resp. vymedzenie len odkazom na podanie pred správnym súdom.

IV. Právne posúdenie kasačného súdu

37. Vec bola predložená Najvyššiemu správne súdu Slovenskej republiky ktorý po zistení, že kasačná sťažnosť bola podaná včas (§ 443 ods. 1 SSP), oprávnenou osobou (§ 442 ods. 1 SSP), smeruje proti rozhodnutiu, proti ktorému je prípustná (§ 439 SSP), a má predpísané náležitosti (§ 57 SSP a § 445 SSP), preskúmal napadnutý rozsudok, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, pričom dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná.

38. Predmetom súdneho prieskumu v konaní o správnej žalobe vo veciach správneho trestania bolo napadnuté rozhodnutie žalovaného, ktorým bolo potvrdené rozhodnutie ÚVO č. 13236-6000/2020-OD/4 zo dňa 19.03.2021 ktorým podľa § 175 ods. 4 v spojení s § 173 ods. 6 písm. b) zákona o verejnom obstarávaní uložil žalobcovi pokutu v celkovej výške 14 352,00 eur z dôvodu, že žalobca nesplnil zákonom o verejnom obstarávaní ustanovenú povinnosť predložiť kompletnú dokumentáciu v origináli vyplývajúcu žalobcovi z § 173 ods. 1 písm. b) v spojení s § 173 ods. 6 zákona o verejnom obstarávaní v nadväznosti na rozhodnutie o prerušení konania č. 13236-6000/2020-OD/2 zo dňa 17.02.2020, vydaného v zmysle § 173 ods. 4 zákona o verejnom obstarávaní, keď úradu nedoručil v dodatočne určenej lehote kompletnú dokumentáciu v originálnom vyhotovení k predmetnému verejnému obstarávaniu, v dôsledku čoho úrad v predmetnom konaní nedisponoval dokladmi v takom rozsahu, aby bolo možné riadne zistiť a preskúmať skutkový stav veci a úkony žalobcu v danom postupe zadávania zákazky s nízkou hodnotou tak neboli riadne preskúmateľné.

39. Kasačný súd v prvom rade uvádza, že kasačná sťažnosť bola primárne založená na kasačnom dôvode v zmysle § 440 ods. 1 písm. g) SSP – porušenie zákona vydaním rozhodnutia na základe nesprávneho právneho posúdenia, čo do preukázania spáchania skutku ako aj čo do rozhodovania konania o výške trestu. V bode 24. kasačnej sťažnosti bolo namietané, že rozsudok ako aj rozhodnutia správnych orgánov sú nesprávne a nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť alebo nedostatok dôvodov, čo predstavuje kasačný dôvod v zmysle § 440 ods. 1 písm. f) SSP.

40. Predmetom súdneho prieskumu je rozhodnutie vo veci správneho deliktu poriadkovej povahy v zmysle § 173 ods. 1 písm. b) ZVO v spojení s ust. § 173 ods. 6 písm. b) ZVO, vzhľadom na charakter podanej žaloby správny súd v zmysle § 195 písm. a) SSP nie je viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby, ak zistenie skutkového stavu orgánom verejnej správy bolo nedostačujúce na riadne posúdenie veci alebo skutkový stav, ktorý vzal orgán verejnej správy za základ napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia, je v rozpore s administratívnymi spismi alebo v nich nemá oporu.

41. Medzi žalobcom a žalovaným existuje primárne rozpor v posudzovaní správneho deliktu za ktorý bola uložená sankcia poriadkovej povahy medzi žalobcom na jednej strane a žalovaným resp. správnym súdom na strane druhej.

Podľa § 173 ods. 1 písm. b) ZoVO v znení účinnom ku dňu rozhodovania žalovaného dňa 13.01.2021 (ďalej aj len „príslušné znenie“) *Kontrolovaný je povinný doručiť úradu kompletnú dokumentáciu podľa § 24 v origináli do štyroch pracovných dní odo dňa doručenia oznámenia o začatí konania, ak ide o konanie o preskúvanie úkonov kontrolovaného podľa § 169 ods. 1 písm. a) až c) a ods. 3 a 4.*

Podľa § 173 ods. 4) ZoVO v príslušnom znení *ak kontrolovaný nedoručí úradu kompletnú dokumentáciu v origináli podľa odseku 1, úrad vydá rozhodnutie o prerušení konania, ktorým kontrolovanému nariadi doručiť úradu kompletnú dokumentáciu v origináli v lehote určenej úradom. Na žiadosť kontrolovaného môže úrad rozhodnúť o určení dodatočnej lehoty, ak sú na to objektívne dôvody. Prerušenie konania trvá, až kým nepominú prekážky, pre ktoré sa konanie prerušilo. Od vydania rozhodnutia o prerušení konania do doručenia kompletnej dokumentácie v origináli úradu lehota podľa § 175 ods. 5 neplynie.*

Podľa § 173 ods. 2 ZoVO v príslušnom znení *doručením kompletnej dokumentácie v origináli úradu, ak ide o elektronickú komunikáciu, sa rozumie sprístupnenie elektronickej podoby dokumentácie zriadením prístupu do elektronického prostriedku použitého na elektronickú komunikáciu v lehote podľa odseku 1. Súčasťou elektronickej podoby dokumentácie sú aj auditné záznamy o všetkých úkonoch vykonaných v použitom elektronickej prostriedku. Ak kontrolovaný predkladá dokumentáciu alebo jej časť v listinnej podobe, môže úradu predložiť fotokópiu tejto dokumentácie, ak zároveň písomne potvrdí, že táto dokumentácia súhlasí s originálnym vyhotovením dokumentácie. Kontrolovaný môže nahliadať do dokumentácie ním doručenej úradu. V prípadoch, keď sa konanie o preskúvanie úkonov kontrolovaného pred úradom nezačne, úrad bez zbytočného odkladu poskytnutú dokumentáciu vráti.*

42. Žalovaný považoval za rozhodujúce nesporné preukázanie toho, že vo vzťahu k požiadavke na predloženie kompletnej dokumentácie, ako uceleného súboru písomností, žalobca od počiatku riadne nespolupracoval, a napriek prerušeniu konania a jednoznačne formulovanej výzve nepredložil kompletnú dokumentáciu. Žalobca poukazoval na skutočnosť, že bez ohľadu na dôvod zaslania (právny titul žiadosti), mal žalovaný z predchádzajúcej dokumentácie súvisiacej s predmetným verejným obstarávaním k dispozícii časť dokumentov, ktoré mohli byť podkladom pre rozhodnutie, avšak správny orgán sa nezaoberal vyhodnotením, či objektívne predložené časti predmetnej dokumentácie boli resp. by mohli byť dostačujúce

na predmetný účel. Žalobca pritom nikdy ani netvrdil, že by bol býval predložil požadovanú kompletnú dokumentáciu, v neskoršom štádiu kasačného konania doplnil svoju argumentáciu v tom smere, že ani § 24 ZoVO ani žalovaným vypracovaná pomôcka „Zoznam kompletnej dokumentácie“ nedefinuje rozsah kompletnej dokumentácie v prípadoch verejného obstarávania s malou hodnotou. Záver o nepredložení kompletnej dokumentácie preto nie je možné vysloviť bez analýzy predložených dokladov, čo by bol postup v súlade so zásadou materiálnej pravdy.

43. Vo vzťahu k rozhodnutiu správneho súdu bolo žalobcom vytýkané nerešpektovanie charakteru konania o správnej žalobe vo veci správneho trestania, v súvislosti s ktorým mal zohľadniť zmenu právnej úpravy, keď ustanovenie § 173 ods. 4 ZoVO bolo s účinnosťou od 31.03.2022 doplnené o poslednú vetu: *Úrad je oprávnený vydať rozhodnutie o prerušení konania z dôvodu nedoručenia kompletnej dokumentácie v origináli v prípade, ak úrad v rozhodnutí o prerušení konania identifikuje konkrétny doklad, ktorý mal byť súčasťou kompletnej dokumentácie, a jeho predloženie je nevyhnutné pre účely riadneho preskúmania úkonov kontrolovaného.* Vzhľadom na účel novely, ktorou bolo precizovanie postupu pri prerušení konania z dôvodu nedoručenia kompletnej dokumentácie v origináli mal za to, že bolo povinnosťou súdu zohľadniť novú právnu úpravu v prospech žalobcu.

44. K tomu kasačný súd uvádza, že pokiaľ rozhodoval žalovaný, úplne logicky sa stotožnil so závermi o nepredložení kompletnej dokumentácie v originálnom vyhotovení v zmysle zákona a rozhodnutia o prerušení konania. Je všeobecne ustálené, pod výrazom „kompletný“ treba rozumieť úplný, celý, celkový alebo ucelený, pričom označuje stav, kedy nič nechýba a všetky časti súbor alebo súpravy sú prítomné. Vyjadruje finálnu podobu veci, ktorá obsahuje všetky potrebné súčasti. Z toho je možné vyvodiť, že žalobca bol povinný predložiť celý súbor dokumentov, súvisiacich s verejným obstarávaním výsledkom ktorého bolo uzavretie zmluvy pri zadávaní predmetnej zákazky s nízkou hodnotou na poskytnutie služby na predmet zákazky „Vykonanie právneho auditu nesporevej agendy na 2 600 hod./2roky“ a súčasne žalobcu v zmysle § 173 ods. 1 písm. b) v spojení s § 173 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní požiadal, pričom bolo výslovne uvedené, že správny orgán žiada o doručenie kompletnej dokumentácie týkajúcej sa predmetného postupu kontrolovaného v origináli, vrátane dokladov, na základe ktorých bola určená predpokladaná hodnota zákazky a relevantné zdôvodnenie výberu konkrétnych hospodárskych subjektov, ktorým bola dňa 20.04.2020 elektronicky zaslaná výzva na predloženie ponúk, a ktorí boli zapojení do prieskumu trhu pri zadávaní predmetnej zákazky, a to v lehote do 4 pracovných dní od doručenia oznámenia.

45. Ako správne argumentoval žalovaný, z uvedeného nevyplýva, že by žalobcovi vznikol nárok na lavírovanie v otázke, či treba predložiť všetky dokumenty, eventuálne, či sa nemôže časti svojej povinnosti zbaviť tým, že odkáže na časti dokumentácie ktoré už správny orgán zaslal a založí tým povinnosť správneho orgánu vyhodnocovať všetky dostupné doklady z hľadiska, či sú postačujúcej na účel, vymedzený v Oznámení o začatí konania, z obsahu ktorého jednoznačne vyplýva tento účel. Bez ohľadu na zdôrazňovanie zásady materiálnej pravdy súd zdôrazňuje, že zákon výslovne stanovuje nesplnenie kritéria „kompletnosti“ ako dôvodu pre vznik deliktuálnej zodpovednosti a následného uloženia sankcie. Podstatné je, že sám žalobca nerozporoval, že kompletnú dokumentáciu v zmysle právnej požiadavky stanovenej zákonom a špecifikovanej v oznámení nepredložil

a neuviedol ani žiadne právne relevantné dôvody, ktoré by ho tejto povinnosti zbavili. Na tomto závere nič nemení ani skutočnosť zmeny právnej úpravy, ktorá v prípade prerušenia konania vyžaduje identifikáciu dokladu ktorého predloženie je nevyhnutné pre účely riadneho preskúmania úkonov kontrolovaného. Dôvodnosť identifikácie konkrétneho dokladu ako nevyhnutného je rovnako ako dôvodnosť požiadavky úplnosti, prípadne námietky správnosti záveru o neúplnosti preskúmateľná v súdnom konaní. Požiadavku na striktnú aplikáciu tejto zmeny právnej úpravy podľa kasačného súdu nie je možné subsumovať pod ust. § 195 písm. c) alebo písm. d) SSP. Rovnako nie je možné brániť sa tým, že pomocný materiál vypracovaný žalovaným neobsahuje (na rozdiel od iných druhov kontrol), čo treba rozumieť pod pojmom kompletný spisový materiál.

46. Pokiaľ sa týka správnosti právneho posúdenia pri určovaní výšky pokuty, sťažovateľ argumentoval nepreukázaním realizácie diskrečnej právomoci u správnych orgánov. K tejto otázke kasačný súd poukazuje na odôvodnenie výšky pokuty obsiahnuté v napadnutom rozhodnutí, prevzaté aj správnym súdom. Pokiaľ bola spochybňovaná výška sankcie, stanovenej hornou hranicou daného rozmedzia (do 5% ceny hodnoty zákazky) kasačný súd v zmysle § 195 ods. 1 písm. e) SSP akcentuje rozsah prieskumu druhu a výšky sankcie limitmi, či uložený druh sankcie a jej výška nevybočili z rozsahu správnej úvahy orgánu verejnej správy. V tomto prípade bola správna úvaha dostatočne odôvodnená. Pokiaľ sťažovateľ namietal neprípustnosť zohľadnenia skutočností ním vyhodnotených ako prítiažujúce okolností (orgán štátu nakladajúci s finančnými prostriedkami štátu, neplniaci povinnosti vo vzťahu k inému štátnemu orgánu, kontrolujúcemu účelnosť využívania finančných prostriedkov štátu) resp. nezohľadnenia podľa neho relevantných poľahčujúcich okolností (napr. súčinnosť, nesprávnosť záveru o nečinnosti od počiatku) treba uviesť, že v prípade kvázi prítiažujúcich okolností sa nejedná o klasické prítiažujúce okolnosti v zmysle skutočnosti, ktorá zvyšuje závažnosť spáchaného skutku (správneho deliktu) a vedie k prísnejšiemu trestu, ale je len konštatovaním vyplývajúcim z legitímnych očakávaní vo vzťahu k pôsobeniu štátneho orgánu. K tvrdeným poľahčujúcim okolnostiam kasačný súd uvádza, že vzhľadom na vyššie rozoberanú požiadavku kompletnosti rozhodne za ne nie je možné považovať postup, preukazujúci čiastočné splnenie jednoznačne definovanej povinnosti.

47. Pokiaľ sa týka správnosti určenia základu pre výpočet pokuty, ktorý bol stanovený na základe určenia ceny obstarávaných služieb určených verejným obstarávateľom, treba zdôrazniť, že dôvodom začatia konania o preskúmanie úkonov žalobcu po uzavretí zmluvy pri zadávaní zákazky s nízkou hodnotou bola možnosť spochybnenia, že zákazka bola obstaraná za cenu ktorá teoreticky mohla byť manipulovaná (znižovaná) tak, aby napĺňala kritériá zákazky s nízkou hodnotou s čím logicky súvisel jednoduchší proces verejného obstarávania. Ak sťažovateľ namietal že cena nezodpovedal výsledkom kontroly, ktorá sa neuskutočnila pre nepredloženie kompletnej dokumentácie) v žiadnom prípade by to nemohlo byť na jeho ujmu, nakoľko ak by kontrola dopadla v jeho prospech, základ pokuty by sa nemenil, v opačnom prípade by sankčné dôsledky pre neho boli závažnejšie.

48. Pokiaľ sťažovateľ vo vzťahu k poľahčujúcim okolnostiam zdôrazňoval ním stanovenú cenu obstarávaných služieb, dôsledkom ktorej bolo zjednodušený zákonný postup verejného obstarávania, tento argument sa vzhľadom na účel konania začatého oznámením zo dňa 8.2.2021 javí ako absolútne nelogický. Zároveň kasačný súd vyhodnotil ako nedôvodné namietanie nezohľadnenia zásahu do jeho majetkových práv, vzhľadom na to, že taký je účel

pokuty a skutočnosť, že uloženie pokuty je dôsledkom porušenia povinnosti žalobcu konať spôsobom v zmysle čl. 2 ods. 2 Ústavy SR.

49. Pokiaľ sa týka poukazu na nepreskúmateľnosti a nezrozumiteľnosti rozhodnutí správnych orgánov ako aj rozsudku správneho súdu, neidentifikovaného v kasačnej sťažnosti ako kasačný dôvod podľa § 440 ods. 1 písm. f) SSP, kasačný súd v prvom rade pripomína, že posúdenie namietaných právnych vád napadnutého rozsudku správneho súdu [§ 440 ods. 1 písm. g) až i) SSP] je subsidiárne a nasleduje až vtedy, ak kasačný súd nezistí existenciu vád zmätočnosti [§ 440 ods. 1 písm. a) až f) SSP], ktoré odôvodňujú zrušenie napadnutého rozsudku bez ďalšieho. Kasačný súd nemôže preskúmať správnosť právneho posúdenia správneho súdu v prípade, ak toto právne posúdenie v napadnutom rozsudku nie je vôbec obsiahnuté alebo v rozsudku obsiahnuté je, avšak nie je riadne vyargumentované, resp. odôvodnené. Kasačný súd si je vedomý, že sťažovateľ svoju kasačnú sťažnosť dôvodil len v zmysle ustanovenia § 440 ods. 1 písm. g) SSP, avšak v zmysle optiky uznesenia veľkého senátu Najvyššieho správneho súdu sp. zn. 19SVs/6/2023 z 5. júna 2024 uvedené nepredstavuje zásadný problém. Najvyšší správny súd v cit. uznesení v bode 29. uviedol, že: *„Hranica medzi nezákonnosťou rozhodnutia z dôvodu zmätočnosti (nepreskúmateľnosti) a nesprávneho právneho posúdenia môže byť v praxi nejasná. Preto posudzovanie týchto momentov nemôže byť striktné zo strany kasačného súdu. Ak teda aj sťažovateľ namieta nesprávne právne posúdenie, ale kasačný súd dospeje k záveru, že z dôvodu absencie jasného právneho posúdenia zo strany správneho súdu ide o zmätočné (nepreskúmateľné) rozhodnutie, nemôže to byť prekážkou preskúmania len z dôvodu (nesprávneho) podradenia uvedenej skutočnosti sťažovateľom pod iný dôvod kasačnej sťažnosti.“*

50. Bez ohľadu na akceptovanie prípustnosti kasačnej námietky uplatnenej v zmysle § 440 písm. f) SSP kasačný súd konštatuje jej nedôvodnosť. Správny súd v závere svojho rozsudku podrobne odôvodnil výrok rozhodnutia, vysporiadal sa so všetkými žalobnými dôvodmi vo vzťahu k preskúmaným rozhodnutiam ÚVO a v jeho postupe a záveroch neboli identifikované žiadne dôvody pre konštatovanie prítomnosti vád zmätočnosti.

V. Záver

51. Na základe vyššie uvedených skutočností a vyslovených záverov kasačný súd konštatuje, že nezistil dôvodnosť kasačných námietok sťažovateľa. Rozsudok správneho súdu považuje za dostatočne odôvodnený a vychádzajúci zo správneho právneho posúdenia veci. Preto kasačnú sťažnosť sťažovateľa podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

52. O náhrade trov kasačného konania rozhodol kasačný súd na základe toho, že žalobca (sťažovateľ) bol procesne neúspešný a u procesne úspešného žalovaného nezistil výnimočné dôvody, pre ktoré by mohol spravodlivo požadovať náhradu trov konania (§ 467 ods. 1 v spojení s § 167 ods. 1 a § 168 SSP).

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

Poučenie: Proti tomuto rozsudku **nie je** prípustný opravný prostriedok.

V Bratislave 17. decembra 2025

JUDr. Katarína Benczová

predsedníčka senátu

(sudkyňa spravodajkyňa)

podpísané elektronicky

JUDr. Zuzana Šabová, PhD.

sudkyňa

podpísané elektronicky

JUDr. Michal Dzurdzík, PhD.

sudca

podpísané elektronicky

Za správnosť vyhotovenia:

████████████████████