



ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu Mgr. Kristíny Babiakovej (sudkyňa spravodajkyňa), zo sudkyne JUDr. Anity Filovej a sudcu JUDr. Rastislava Dlugoša, PhD., v právnej veci žalobkyne: **Ponton City a.s.**, Horárska 12, Bratislava, IČO: 44 802 625, právne zastúpená advokátskou kanceláriou: *ADVOKÁTSKA KANCELÁRIA GUNIŠ & PARTNERS s.r.o.*, so sídlom *Klincová 37/B, Bratislava, IČO: 36 862 657*, proti žalovanému: **Úrad pre verejné obstarávanie**, Ružová dolina 10, 820 05 Bratislava, za účasti ďalšieho účastníka: **VODOHOSPODÁRSKA VÝSTAVBA, ŠTÁTNY PODNIK**, Karloveská 2, Bratislava, P.O.BOX 45, IČO: 00 156 752, právne zastúpený advokátskou kanceláriou: *Podhorský & Partners, s.r.o.*, so sídlom *Mlynské nivy 53, Bratislava, IČO: 46 962 000*, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 16544-9000/2019 zo dňa 15. januára 2020, konajúc o kasačnej sťažnosti žalobkyne proti rozsudku Správneho súdu v Bratislave č. k. BA-2S/54/2020-258 zo dňa 13. júna 2024, takto

rozhodol:

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky rozsudok Správneho súdu v Bratislave č. k. BA-2S/54/2020-258 zo dňa 13. júna 2024 **zrušuje** a vec mu **vracia na ďalšie konanie**.

Odôvodnenie

I.

Priebeh administratívneho konania

1. VODOHOSPODÁRSKA VÝSTAVBA, ŠTÁTNY PODNIK (ďalej ako „ďalší účastník“ alebo „obstarávateľ“) v Úradnom vestníku Európskej únie pod značkou 2019/S 118-290664 zo dňa 21. júna 2019 a vo Vestníku verejného obstarávania č. 125/2019 zo dňa 24. júna 2019 pod značkou 14873 - MSS zverejnil oznámenie o vyhlásení verejného obstarávania - verejnú súťaž na predmet nadlimitnej zákazky (služby) „Služby na zabezpečenie verejnej vodnej dopravy po Dunaji motorovou kompou medzi prístavmi Vojka nad Dunajom a Kyselica“ (ďalej len „predmet zákazky“). Išlo o nadlimitnú zákazku na poskytnutie služieb, predpokladaná hodnota zákazky bola vo výške 15.500.000 EUR bez DPH.

2. Proti podmienkam uvedeným v iných dokumentoch potrebných na vypracovanie žiadosti o účasť, ponuky alebo návrhu poskytnutých kontrolovaným podala žalobkyňa dňa 17. októbra 2019 námietky podľa § 170 ods. 3 písm. b) zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej ako „zákon o verejnom obstarávaní“) v znení účinnom do 30. marca 2022.

3. Rozhodnutím č. 14406-6000/2019 zo dňa 25. novembra 2019 (ďalej len „prvostupňové rozhodnutie“) žalovaný námietky žalobkyne zamietol. Následne rada žalovaného ako odvolací orgán (ďalej len „žalovaný“) rozhodnutím č. 16544-9000/2019 zo dňa 15. januára 2020 (ďalej len „rozhodnutie žalovaného“) zamietla odvolanie žalobkyne a potvrdila prvostupňové rozhodnutie.

4. Námietku žalobkyne, ktorou vytýkala nejednoznačný a neurčitý opis predmetu zákazky, lebo nebol stanovený konkrétny počet cyklov v rámci pravidelnej prepravy prostredníctvom kompy, vyhodnotil žalovaný ako nedôvodnú. Zo strany obstarávateľa nebolo objektívne možné vopred určiť záväzné počty cyklov pravidelnej prepravy na obdobie desiatich rokov, lebo by následne nemusel zodpovedať požiadavkám dotknutých obcí a obstarávateľ predmet zákazky opísal (a aj doplnil na základe žiadosti žalobkyne o nápravu) v súlade s § 42 ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní v miere všetkých jemu v tom čase objektívne známych skutočností potrebných na plnenie predmetu zákazky a na vypracovanie ponuky. Na základe stanoveného opisu predmetu zákazky bol oslovený hospodársky subjekt schopný poskytnúť predbežnú cenovú ponuku na daný predmet zákazky. Zároveň poukázal na fakt, že žalobkyňa je doterajším poskytovateľom služieb a práve ona disponuje skúsenosťami s plnením daného predmetu zákazky.

5. Žalobkyňa namietala aj nejasne stanovený obsah kritéria na vyhodnotenie ponúk. Podľa žalovaného požiadavky ďalšieho účastníka (dotknutých obcí) na počet cyklov podliehajú zmene a žalobkyňa neuviedla, aké kritérium by považovala za jasné, objektívne a správne. Na základe žiadosti žalobkyne o nápravu ďalší účastník zmenil kritérium na vyhodnotenie ponúk na „*paušálnu cenu za poskytnuté služby za jeden rok s výnimkou ceny za naftu*“. Podľa názoru žalovaného by mali uchádzači vziať do úvahy prípustnosť úpravy cestovného poriadku a 30 minútové intervaly cyklov od 4:30 do 0:00 hod.

6. V tretej námietke žalobkyňa namietala popretie účelu inštitútu poskytnutia súčinnosti na uzavretie zmluvy, keďže v obchodných podmienkach návrhu zmluvy o poskytovaní služieb je určená pre úspešného uchádzača povinnosť pred podpisom zmluvy v rámci poskytnutia súčinnosti podľa § 56 ods. 12 zákona o verejnom obstarávaní predložiť prepravný poriadok a návrh cestovného poriadku. Žalovaný sa odvolal na Výkladové stanovisko Úradu pre verejné obstarávanie č. 3/2016 k právomoci úradu preskúmať zmluvné podmienky návrhu zmluvy alebo rámcovej dohody, ktorá má byť výsledkom verejného obstarávania. Jeho preskúmavacia právomoc sa pri výkone činnosti obmedzuje na skúmanie súladu zmluvných podmienok so zákonom o verejnom obstarávaní, najmä či obstarávateľ nastavil zmluvné podmienky pre všetkých záujemcov v súlade s princípom transparentnosti, nediskriminácie a princípom rovnakého zaobchádzania. Uvedená situácia v čase rozhodovania žalovaným ešte nenastala, lebo verejné obstarávanie bolo vo fáze pred predkladaním ponúk, preto ďalší účastník neporušil § 10 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní. V súvislosti s osobitnou podmienkou na predloženie cestovného poriadku a prepravného poriadku odkázal na zákonnú obligatórnu požiadavku plynúcu z § 11 ods. 3 zákona č. 338/2000 Z. z. o vnútrozemskej plavbe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov v spojení s § 2 ods. 2 písm. g) Vyhlášky Ministerstva dopravy, pôšt a telekomunikácií Slovenskej republiky č. 124/2001 Z. z., podľa ktorej prepravný poriadok vo verejnej vodnej doprave na vnútrozemských vodných cestách obsahuje aj cestovný poriadok. Podľa žalovaného nedošlo k porušeniu § 10 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní pri určení spôsobu stanovenia osobitnej zmluvnej podmienky podľa bodu 35.4 písm. a) súťažných podkladov.

7. V štvrtej námietke žalobkyňa namietala, že pri aplikácii obchodných podmienok z bodov 2.12.2 písm. a), 14.3 a 14.7 „Návrhu zmluvy o poskytovaní služieb“ bude postup obstarávateľa v rozpore s § 18, § 24 ods. 1, § 42 ods. 1, § 56 ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní a aj s princípmi verejného obstarávania. Žalovaný v reakcii na túto námietku v rozhodnutí opäť odkázal na preskúmavaciu právomoc vyplývajúcu z Výkladového stanoviska žalovaného č. 3/2016 a odvolal sa na bod 115 preambuly smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/25/EÚ z 26. februára 2014 o obstarávaní vykonávanom subjektmi pôsobiacimi v odvetviach vodného hospodárstva, energetiky, dopravy a poštových služieb a o zrušení smernice 2004/17/ES.

II.

Priebeh konania pred správnym súdom a jeho rozhodnutie

8. Proti rozhodnutiu žalovaného podala žalobkyňa správnu žalobu a žiadala, aby správny súd zrušil tak rozhodnutie žalovaného ako aj prvostupňové rozhodnutie a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie.

9. V správnej žalobe žalobkyňa opakovane odkazovala na svoju argumentáciu uvádzanú už skôr v jednotlivých bodoch žiadosti o nápravu, námietok a aj odvolaní podaných v administratívnom konaní. Neuvedenie konkrétnej argumentácie odôvodnila tým, že je obsiahna a nepovažuje ju za účelné opakovať v správnej žalobe. Z týchto dôvodov sa v žalobe zamerala len na kľúčovú argumentáciu pre posúdenie zákonnosti rozhodnutia žalovaného.

10. Namietala, že ďalší účastník vypracoval opis predmetu zákazky stanovený vo verejnom obstarávaní v rozpore „*najmä s § 42 ods. 1 a § 10 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní*“ z dôvodu, že neuviedol presný a záväzný počet cyklov, ktoré by mali byť úspešným uchádzačom vykonávané v rámci pravidelnej prepravy. Podľa žalobkyne ide o nedostatok zakladajúci rozpor s uvedenými ustanoveniami zákona o verejnom obstarávaní a aj ďalšími porušeniami zákona o verejnom obstarávaní a jeho princípov. Pre správne ocenenie predmetu zákazky potrebovala presný a záväzný počet cyklov pri pravidelnej preprave, lebo bez toho nevedela oceniť predmet zákazky bez rizika vzniku straty a finančnej likvidácie. Podľa žalobkyne ďalší účastník vedel v čase vyhlásenia verejného obstarávania stanoviť presný a záväzný počet cyklov v rámci pravidelnej prepravy, lebo ho uviedol v opise predmetu zákazky (aktuálne 25 cyklov), pričom v prvostupňovom a ani v druhostupňovom rozhodnutí sa príslušné orgány nezaoberali právne ani skutkovo tým, či nestanovenie presného záväzného počtu cyklov má vplyv na cenotvorbu záujemcov. Ďalej sa žalovaný nezaoberal tým, či by malo vplyv na cenu poskytovaných služieb to, ak by bol na úvod plnenia zmluvy zadaný presný a záväzný počet cyklov, ktorý by sa v čase plnenia menil podľa požiadaviek ďalšieho účastníka.

11. Žalobkyňa uviedla, že ďalší účastník určil kritérium na vyhodnotenie ponúk vo verejnom obstarávaní (ďalej aj iba ako „kritérium“) v rozpore „*najmä s § 44 ods. 1, § 42 ods. 1, § 24 ods. 1 a § 10 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní*“, lebo je neurčité a neobjektívne. Kritérium nebolo v súlade so zákonom o verejnom obstarávaní z dôvodu nezákonne stanoveného opisu predmetu zákazky. Argumentáciu žalovaného považuje za nesprávnu, lebo nezohľadňuje možnosť určenia presného a záväzného počtu cyklov s možnosťou zmeny počtu cyklov. Ďalší účastník mal v rámci prípravy verejného obstarávania využiť inštitút prípravných trhových konzultácií a predbežného zapojenia záujemcov a uchádzačov podľa § 25 zákona o verejnom obstarávaní, ak nevedel stanoviť kritérium, opis predmetu zákazky alebo iné časti súťažných podkladov, ale nemal prenášať zodpovednosť na záujemcov o účasť vo verejnom obstarávaní. Podľa jej názoru zmena počtu cyklov vykonávaných v rámci pravidelnej prepravy má vplyv na cenu poskytovaných služieb.

12. Žalobkyňa tiež namietala, že ďalší účastník ako obstarávateľ stanovil v rozpore „*najmä s § 18, § 56 ods. 1, § 24 ods. 1 a § 10 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní*“ obchodné podmienky uvedené v článku 2 bod 2.12 ods. 2.12.2 písm. a) piata, šiesta a siedma veta a článku 14 bod 14.7 tretia a štvrtá veta v spojení s článkom 14 bod 14.3 Návrhu zmluvy o poskytovaní služieb uvedenej v Prílohe č. 2 k súťažným podkladom (ďalej len „obchodné podmienky“), lebo tieto obchodné podmienky nemôžu byť aplikované v súlade s zákonom o verejnom obstarávaní pre nezákonne určený opis predmetu zákazky a tiež z dôvodu, že založia jednostrannú zmenu predmetu zákazky. Uviedla, že obchodné podmienky umožňujú obstarávateľovi neobmedzené voľné rozhodovanie v podobe jednostrannej zmeny zmluvy, ktorá má byť výsledkom verejného obstarávania. Žalobkyňa poukazovala na to, že s mnohými jej argumentmi vznesenými v administratívnom konaní sa žalovaný v rozhodnutiach ani nevysporiadal.

13. S odkazom na § 2 ods. 5 písm. h) a súvisiace ustanovenia zákona o verejnom obstarávaní žalobkyňa poukazovala na nesprávnosť názoru obstarávateľa uvádzaného v administratívnom konaní, že zmluva, ktorá mala byť výsledkom verejného obstarávania, je rámcovou dohodou.

14. Správny súd v Bratislave (právny nástupca Krajského súdu v Bratislave vo veciach správneho súdnictva; ďalej len „správny súd“) rozsudkom č. k. BA-2S/54/2020-258 zo dňa 13. júna 2024 (ďalej len „napadnutý rozsudok“) správnu žalobu zamietol.

15. Správny súd na úvod (bod 51) konštatoval, že nemohol prihliadať na argumentáciu žalobkyne z administratívneho konania, na ktorú síce v žalobe opakovane odkazovala, ale ju v nej neuviedla. Súd je viazaný v zmysle §134 ods. 1 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“) len žalobnými bodmi, ktoré sú v žalobe priamo uvedené. Správny súd vzhľadom na svoju procesnú pozíciu nad stranami nevyhľadáva za žalobcov dôvody nezákonnosti rozhodnutia, keďže práve tieto skutočnosti (konkrétne tvrdenia žalobcu o nezákonnosti a v čom bol v jej dôsledku ukrátený na svojich právach) majú tvoriť obsah žaloby a určovať rozsah preskúmania zákonnosti rozhodnutia súdom, ktorým je súd viazaný.

16. Vzhľadom na obsah žalobných bodov správny súd zhrnul, že sporným bolo najmä, (i) či bol vypracovaný opis predmetu zákazky v rozpore so zákonom o verejnom obstarávaní z dôvodu neuvedenia presného a záväzného počtu cyklov, (ii) či je neurčito a neobjektívne nastavené kritérium na vyhodnotenie ponúk vo verejnom obstarávaní, (iii) či je neurčitou a nepreskúmateľnou osobitná podmienka plnenia zmluvy o poskytovaní služieb, (iv) či mal obstarávateľ využiť inštitút prípravných trhových konzultácií, a (v) či sú niektoré obchodné podmienky (body 2.12.2 písm. a), 14.3 a 14.7) z návrhu zmluvy o poskytovaní služieb v rozpore s § 18, §56 ods. 1, §24 ods. 1 a § 10 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní.

17. Správny súd vyhodnotil ako nedôvodnú námietku žalobkyne o nezákonne určenom opise predmetu zákazky. Žalobkyňa síce tvrdila, že z tohto dôvodu nevedela oceniť predmet zákazky bez rizika vzniku straty a jej finančnej likvidácie, ale konkrétne v žalobe neuviedla, v čom vidí rozpor s § 42 ods. 1 a § 10 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní. Žalobkyňa si sama odporuje, lebo najprv v žalobe tvrdila, že obstarávateľ neuviedol v opise predmetu zákazky presný a záväzný počet cyklov, ale v inej časti žaloby uvádza, že v opise predmetu zákazky obstarávateľ uviedol presný počet cyklov (aktuálne 25 cyklov denne).

18. Námietku žalobkyne, že navrhovaná zmluva nie je rámcovou zmluvou, vyhodnotil správny súd ako všeobecnú a neodôvodnenú, lebo ju žalobkyňa odôvodnila len odkazom na § 2 ods. 5 písm. h) a súvisiace ustanovenia zákona o verejnom obstarávaní, preto sa s ňou bližšie ani nezaoberal. Až v rámci svojho písomného vyjadrenia v konaní k tejto námietke uviedla, že zmluva nie je rámcovou dohodou podľa § 2 ods. 5 písm. g) zákona o verejnom obstarávaní z dôvodu, že *„zmluva, ktorá má byť výsledkom verejného obstarávania nie je zmluvou, ktorá by určovala podmienky zadávania ďalších zákaziek počas jej platnosti, ale obsahuje všetky konečné podmienky plnenia predmetu zákazky“*. Preto súd na túto námietku nemohol prihliadať.

19. Žalobkyňa nepresvedčila správny súd ani o dôvodnosti žalobnej námietky, v ktorej namietala neurčitosť a neobjektívnosť kritéria na vyhodnotenie ponúk vo verejnom obstarávaní. Žalobkyňa síce odôvodnenie postavila na rozpore *„najmä s § 44 ods. 1, § 42 ods. 1, § 24 ods. 1 a § 10 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní“*, ale konkrétne dôvodné argumenty v žalobe neuviedla. Vychádzajúc z obsahu súťažných podkladov dospel súd k záveru, že kritériá boli dostatočne zrozumiteľné pre každého, kto sa chcel reálne na verejnej súťaži zúčastniť. Správne

orgány jasne uviedli, že sa určuje paušálna služba celkovo za služby a naftu si bude úspešný uchádzač fakturovať osobitne a súd zdieľa ten istý názor.

20. K námietke inštitútu prípravných trhových konzultácií a predbežného zapojenia záujemcov a uchádzačov podľa v § 25 zákona o verejnom obstarávaní správny súd uviedol, že tento je spojený len s možnosťou obstarávateľa, nie povinnosťou, a bolo teda len na ňom, či to využije.

21. Správny súd vyhodnotil námietku žalobkyne o rozpore osobitnej podmienky plnenia zmluvy (na predloženie cestovného poriadku a prepravného poriadku) „*najmä s § 42 ods. 12, § 56 ods. 12 a nasl., § 24 ods. 1 a § 10 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní*“ len za všeobecnú a abstraktnú. V námietke žalobkyňa síce uviedla, že osobitná podmienka bola neurčitá a nepreskúmateľná, ale v žalobe ju presne nešpecifikovala, konkrétne v čom vidí jej neurčitosť či nepreskúmateľnosť. Žalobkyňa odkazovala na svoje vyjadrenia uvádzané v administratívnom konaní, ale súd je v zmysle § 134 ods. 1 SSP viazaný len obsahom žalobných bodov. Keďže žalobkyňa do žalobného bodu presne námietku nezdôvodnila, súd musel konštatovať nedôvodnosť námietky.

22. Správny súd neuznal ani námietku žalobkyne, že obchodné podmienky (v článku 2 bod 2.12 ods. 2.12.2 písm. a) piata, šiesta a siedma veta a článku 14 bod 14.7 tretia a štvrtá veta v spojení s článkom 14 bod 14.3 Návrhu zmluvy o poskytovaní služieb uvedenej v Prílohe č. 2 k súťažným podkladom) umožňujú obstarávateľovi neobmedzené voľné rozhodovanie v podobe jednostrannej zmeny zmluvy, lebo z hľadiska hmotného práva je zmluva dvojstranným právnym úkonom. Aj pri tejto námietke si žalobkyňa pomáhala len odkazom na svoju argumentáciu v administratívnom konaní, ktorú ale v žalobe neuviedla. Súd však doplnil, že nesúhlasí s názorom žalobkyne, že by bolo možné jednostranne zmeniť zmluvu.

III.

Kasačná sťažnosť a priebeh konania na kasačnom súde

23. Proti napadnutému rozsudku správneho súdu podala žalobkyňa – sťažovateľka kasačnú sťažnosť z dôvodov podľa § 440 ods. 1 písm. f) a g) SSP. Žiadala zmeniť napadnutý rozsudok tak, že bude zrušené rozhodnutie žalovaného a vec bude vrátená žalovanému na ďalšie konanie, alternatívne žiadala napadnutý rozsudok správneho súdu zrušiť a vec mu vrátiť na ďalšie konanie.

24. Sťažovateľka na úvod kasačnej sťažnosti odkázala na body 2, 3, 4, a 5 správnej žaloby, v ktorých zadefinovala predmet súdneho prieskumu a nadviazala na administratívne konanie. Podľa jej názoru postupovala podľa § 182 ods. 1 písmeno e) a f) SSP, keď v prílohách správnej žaloby predložila všetky dôkazy, na ktoré v správnej žalobe odkazuje. Poukázala na to, že jednotlivé žalobné body priamo vychádzajú z týchto príloh a dôkazov. Správny súd bol podľa jej názoru viazaný žalobnými bodmi v celom rozsahu, teda aj v kontexte príloh a dôkazov priložených k správnej žalobe v zmysle § 129 ods. 1 SSP a mal prihliadať aj na jej argumentáciu z administratívneho konania. Odôvodnenie rozsudku v bode 51 z toho dôvodu považovala za absolútne nedostatočné a nepreskúmateľné a zároveň právne nesprávne.

25. K vyhodnoteniu námietky nezákonne určeného opisu predmetu zákazky vyslovene namietala záver správneho súdu v bode 55 napadnutého rozsudku, keď správny súd uzavrel, že sťažovateľka v žalobe konkrétne neuviedla, v čom vidí rozpor s § 42 ods. 1 a § 10 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní pri opise predmetu zákazky. Podľa sťažovateľky presne vo všetkých odsekoch bodu 2 správnej žaloby a vo všetkých odsekoch bodu 1 druhého vyjadrenia uviedla túto argumentáciu. V tejto súvislosti sťažovateľka tiež poukázala na to, že správny súd nesprávne vyhodnotil jej argumentáciu k počtu cyklov, keď ona nespochybňovala, že ďalší účastník uviedol, aký počet cyklov (25) je denne momentálne vykonávaný, ale neurčil aký počet cyklov má sťažovateľka oceniť.

26. Sťažovateľka tiež rozporovala závery správneho súdu o type zmluvy, keď podľa jej názoru riadne odôvodnila, prečo navrhovaná zmluva nemôže byť zmluvou rámcovou.

27. Podľa sťažovateľky je nepreskúmateľný záver správneho súdu, keď bez bližšieho uvádza, že správne orgány sa jasne vysporiadali s tým, prečo konkrétne záväzný počet cyklov neurčili.

28. V štvrtom sťažnostnom bode sťažovateľka citovala body 55, 57 napadnutého rozsudku, pričom správne súdu vytýka, že hoci citoval ustanovenia § 42 ods. 1 a § 10 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní, tieto na prejednávanú vec neaplikoval. Tiež poukázala na záver správneho súdu, ktorý vyslovil v súvislosti s odkazom sťažovateľky na iné rozhodnutia žalovaného, že orgány verejnej správy nie sú pri svojom rozhodovaní právne viazané svojimi skoršími rozhodnutiami. Tento záver správneho súdu je podľa sťažovateľky v rozpore s § 3 ods. 5 druhá veta Správneho poriadku a zo strany správneho súdu ide o nesprávne právne posúdenie. Podľa sťažovateľky sa prvostupňový orgán ako aj žalovaný preukázateľne v zmysle argumentácie správnej žaloby odchýlili od svojej rozhodovacej činnosti, čím porušili princíp právnej istoty a legitímnych očakávaní. Podľa sťažovateľky správny súd vôbec nevykonal výklad a aplikáciu právnych noriem na zistený skutkový stav.

29. V rámci piateho sťažnostného bodu sťažovateľka namieta vyhodnotenie správneho súdu k jej námietke neurčitosti a neobjektívnosti kritéria na vyhodnotenie ponúk vo verejnom obstarávaní, ktorý jej námietky vyhodnotil ako nekonkrétne. Podľa sťažovateľky v bode 3 ods. 1, 2 a 17 správnej žaloby ako aj v bode 2 druhého vyjadrenia presne uviedla, prečo je kritérium na vyhodnotenie ponúk v rozpore s § 44 ods. 1, § 42 ods. 1, § 24 ods. 1 a § 10 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní. Rovnako k námietke, že žalovaný mal využiť inštitút prípravných trhových konzultácií a predbežného zapojenia záujemcov a uchádzačov, sťažovateľka uvádza, že ide o vedľajšiu podpornú argumentáciu. Správny súd podľa nej tak reagoval na najnepodstatnejšiu časť jej argumentácie. Skutočnosť, či inštitút v prípravných trhových konzultácií podľa § 25 zákona o verejnom obstarávaní je obligatórny alebo fakultatívny, je podľa sťažovateľky irelevantné v kontexte namietaného porušenia ustanovení zákona o verejnom obstarávaní. Rozsudok správneho súdu je tak podľa sťažovateľky nepreskúmateľný. V rámci šiesteho sťažnostného bodu sťažovateľka považuje z rovnakých dôvodov ako v bode päť kasačnej sťažnosti rozsudok vychádzajúci z nesprávneho právneho posúdenia.

30. V siedmom sťažnostnom bode sťažovateľka namieta vyhodnotenie jej argumentácie správnym súdom týkajúcej sa rozporu osobitnej podmienky s § 42 ods. 12, § 56 ods. 12 a nasl.,

§ 24 ods. 1 a § 10 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní. Podľa sťažovateľky záver správneho súdu, že bližšie nešpecifikovala, v čom vidí nepreskúmateľnosť tejto podmienky, je nesprávny, keďže v bode 4 správnej žaloby a v bode 3 druhého vyjadrenia presne uviedla, prečo je osobitná podmienka v rozpore s týmito ustanoveniami. Sťažovateľka cituje bod 4 ods. 1, 2, 10, 13, 15, 16 správnej žaloby, z ktorých má byť jej argumentácia zrejmá a rozsudok správneho súdu označuje za nepreskúmateľný. Z rovnakých dôvodov v bode osem kasačnej sťažnosti namietala nesprávne právne posúdenie správneho súdu.

31. V deviatom bode kasačnej sťažnosti sťažovateľka namieta vyhodnotenie správneho súdu v bode 61 napadnutého rozsudku, keď súd námietku sťažovateľky, že obchodné podmienky umožňujú obstarávateľovi neobmedzené voľné rozhodovanie v podobe jednostrannej zmeny zmluvy, vyhodnotil ako neodôvodnenú, lebo sťažovateľka odkazovala len na jej argumentáciu v administratívnom konaní. Podľa sťažovateľky táto svoju argumentáciu riadne uviedla v bode 5 správnej žaloby a bode 4 druhého vyjadrenia. Sťažovateľka cituje bod 5 ods. 1, ods. 2, ods. 6, ods. 9 správnej žaloby. Z uvedených dôvodov považuje rozsudok správneho súdu za nepreskúmateľný a z rovnakých dôvodov v bode 10 kasačnej sťažnosti namieta nesprávne právne posúdenie správneho súdu.

32. Ku kasačnej sťažnosti sa vyjadril žalovaný, ktorý zotrval na argumentácii predloženej v správnom súdnom konaní. Závery správneho súdu považuje za vecne správne, vychádzajúce zo správneho právneho posúdenia a napadnutý rozsudok netrpí podľa jeho názoru vadou nepreskúmateľnosti. S odkazom na § 182 ods. 1 písm. e) SSP v spojení s § 134 ods. 1 SSP poukázal na to, že správny súd nevyhľadáva za žalobcu konkrétne dôvody nezákonnosti rozhodnutia, pričom citoval rozhodnutia správnych súdov a rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5Sfk/13/2021 zo dňa 27. apríla 2023. Upozornil, že sťažovateľka v kasačnej sťažnosti dôvodí výhradne citáciami obsahu správnej žaloby, pričom jej výhrady vo svojej podstate spočívajú vo vyjadrení nestotožnenia sa s výsledkom konania, ktorý je determinovaný priamo obsahom samotnej správnej žaloby, v ktorej sťažovateľka nedostatočne vytýčila rozsah súdneho prieskumu. Podľa žalovaného sa správny súd náležitým spôsobom, zrozumiteľne a jasne, v rozsahu ustanovenom správnu žalobou, vysporiadal so všetkými relevantnými námietkami sťažovateľky. Kasačnú sťažnosť žiadal zamietnuť.

33. Ďalší účastník vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti uviedol, že včasné, správne a úplné formulovanie žalobných bodov v správnej žalobe má zásadný význam. S odkazom na konštantnú judikáciu uzavrel, že jednoduchý odkaz na námietky, ktoré žalobca vzniesol v administratívnom konaní, je nedostatkom správnej žaloby. Žaloba pred súdom by mala obsahovať konkrétne a jasne formulované dôvody, prečo je napadnuté rozhodnutie nezákonné. Samotný fakt, že sťažovateľka odkázala na priebeh administratívneho konania a k správnej žalobe priložila prílohy a dôkazy, ju nezbavuje povinnosti konkrétne a jasne formulovať jednotlivé žalobné body. Ak sa sťažovateľka v kasačnej sťažnosti snaží navodiť dojem, že si povinnosť uviesť konkrétne žalobné body splnila, ani jedno z ňou citovaných bodov správnej žaloby neobsahuje konkrétnu a úplnú argumentáciu sťažovateľky. Podľa ďalšieho účastníka správny súd správne právne posúdil, že sťažovateľka nepreukázala jej tvrdenia, že preskúmané rozhodnutie žalovaného by malo byť v rozpore čo i len s jedným ustanovením zákona o verejnom obstarávaní, a to z dôvodu chýbajúcej argumentácie v správnej žalobe.

Práve z dôvodu absencie argumentácie v správnej žalobe nemohol správny súd poskytnúť hlbšie právne posúdenie veci.

34. Podľa sťažovateľky je nepreskúmateľný záver správneho súdu, keď bez bližšieho uvádza, že správne orgány sa jasne vysporiadali s tým, prečo konkrétne záväzný počet cyklov neurčili.

35. Vo vyjadrení zo dňa 26. februára 2025 sťažovateľka v zásade zopakovala svoju argumentáciu, pričom farebne vyznačila jednotlivé časti jej argumentácie uvedené v správnej žalobe na podporu svojich tvrdení.

IV.

Posúdenie kasačného súdu

36. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP), po zistení, že kasačná sťažnosť sťažovateľky bola podaná včas (§ 443 ods. 1 SSP), oprávnenou osobou (§ 442 ods. 1 SSP) a je prípustná (§ 439 ods. 1 SSP), preskúmal napadnutý rozsudok správneho súdu spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu a dospel k názoru, že kasačná sťažnosť je dôvodná.

37. Kľúčovými otázkami v predmetnej veci, ku ktorých zodpovedaniu bol kasačný súd sťažovateľkou vyzvaný, sú (i) či je možné odkaz na argumentáciu vedenú žalobcom v správnom konaní považovať za splnenie povinnosti uviesť v správnej žalobe dôvody žaloby podľa § 182 ods. 1 písm. e) SSP a (ii) či je napadnutý rozsudok preskúmateľný, ak v posudzovanom prípade správny súd vyhodnotil žalobné dôvody/body sťažovateľky uvedené v správnej žalobe ako všeobecné a nekonkrétne a z toho dôvodu ako nedôvodné.

38. Kasačný súd v prvom rade uvádza, že z ustanovenia § 182 ods. 1 písm. e) SSP jasne vyplýva povinnosť žalobcu v správnej žalobe uviesť *dôvody žaloby, z ktorých musí byť zrejmé, z akých konkrétnych skutkových a právnych dôvodov žalobca považuje napadnuté výroky rozhodnutia alebo opatrenia za nezákonné*. Ide o jeho významnú povinnosť, ktorou určuje, čo konkrétne bude správny súd na základe jeho žaloby preskúmať t. j. aké skutkové a právne otázky má správny súd posudzovať, keďže podľa § 134 SSP je správny súd viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby, ak nie je v SSP uvedené inak (v tu posudzovanom prípade je správny súd viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby). Žalobné body je potrebné špecifikovať a odôvodniť priamo v správnej žalobe. Kasačný súd už uviedol, že všeobecný odkaz na dôvody odvolania alebo námietok z administratívneho konania nie je dostatočnou špecifikáciou žalobného bodu, a preto samotná skutočnosť, že sťažovateľ niečo namieta v odvolaní, z tejto námietky nevytvára žalobný bod, a to ani pokiaľ na toto odvolanie vo všeobecnosti a bez konkretizácie vyžadovanej § 182 ods. 1 písm. e) SSP sťažovateľ poukáže/odkáže (mutatis mutandis rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5Sfk/13/2021 zo dňa 27. apríla 2023).

39. Záver správneho súdu, ktorý realizoval v bode 51 napadnutého rozsudku, bol teda právne správny. Správny súd nemohol za sťažovateľku vyhľadávať dôvody správnej žaloby v priložených dokumentoch, lebo by konal nad rámec ustanovenia § 134 SSP, podľa ktorého je viazaný rozsahom a dôvodmi správnej žaloby.

40. Kasačný súd následne posudzoval, či iné časti správnej žaloby sťažovateľky, na ktoré poukazovala v kasačnej sťažnosti, obsahujú také žalobné dôvody, ktoré splňajú požiadavky ustanovenia § 182 ods. 1 písm. e) SSP a či sa s týmito mal/mohol správny súd vysporiadať. V tejto súvislosti kasačný súd opakuje, že obligatórnou náležitosťou žaloby je povinnosť žalobcu tvrdiť, že správne rozhodnutie alebo jeho časť odporuje konkrétnemu všeobecne záväznému právnemu predpisu, pričom toto svoje tvrdenie musí aj právne odôvodniť. Nestačí iba všeobecné tvrdenie, že zákon bol porušený, žalobca musí poukázať na konkrétne skutočnosti, z ktorých vyvodzuje porušenie zákona. Za žalobné body nemožno preto považovať ani citáciu či odkaz na paragrafy zákona, ktoré údajne žalovaný porušil, ani ich parafrázu bez akejkoľvek špecifikácie ((BAJÁNKOVÁ, Jana, BARICOVÁ, Jana. § 182 [Náležitosti všeobecnej správnej žaloby]. In: BARICOVÁ, Jana, FEČÍK, Marián, ŠTEVČEK, Marek, FILOVÁ, Anita a kol. Správny súdny poriadok. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2017, s. 910.). Preto v prípade nekonkrétnych námietok, ktoré len poukazujú na porušenie zákona bez bližšej špecifikácie dôvodov, prečo je rozhodnutie žalovaného nezákonné a bez aplikácie všeobecných princípov na prípad žalobcu, by tieto mohli byť správnym súdom bez ďalšieho vyhodnoteného ako nedôvodné.

41. V súlade s týmito východiskami následne kasačný súd posudzoval kasačné námietky sťažovateľky súvisiace s jej jednotlivými žalobnými bodmi. K námietke týkajúcej sa protizákonnosti opisu predmetu zákazky správny súd v zásade konštatoval (bod 55 napadnutého rozsudku), že sťažovateľka v žalobe neuviedla, v čom vidí rozpor s § 42 ods. 1 a § 10 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní, z toho dôvodu sa danou námietkou ďalej nezaoberala a vyhodnotil ju ako nedôvodnú. Kasačný súd podrobne preskúmal správnu žalobu sťažovateľky, ktorej relevantné body sťažovateľka citovala v kasačnej sťažnosti, a na rozdiel od správneho súdu prijal záver, že sťažovateľka v súvislosti s touto námietkou uniesla svoju povinnosť uviesť konkrétne dôvody správnej žaloby podľa § 182 ods. 1 písm. e) SSP. Zo správnej žaloby mal kasačný súd za preukázané, že sťažovateľka namietala porušenie § 42 ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní v časti opisu predmetu zákazky, keď obstarávateľ nestanovil presný počet cyklov pravidelnej prepravy, teda namietala nesplnenie požiadavky jednoznačnosti, presnosti či úplnosti opisu predmetu zákazky, ktorá vyplýva z daného ustanovenia. Argumentovala, že obstarávateľ „vedel a vie aj dnes stanoviť presný a záväzný počet cyklov“, že v priebehu času došlo „k zmene počtu cyklov, a to z 21 cyklov denne na aktuálnych 25 cyklov denne“, že „presný a záväzný počet cyklov vykonávaných v rámci pravidelnej prepravy“ je potrebný pre ocenenie predmetu zákazky „bez rizika vzniku straty a finančnej likvidácie“ sťažovateľky, že „v prípade navýšenia/zníženia počtu cyklov (...), by sa mala v súlade s § 18 a súvisiacimi ustanoveniami Zákona č. 343/2015 Z. z. a pravidlami zadanými Obstarávateľom v zmluve priamo úmerne meniť aj cena poskytovaných služieb“, že „nedostatky Opisu predmetu zákazky zakladajú nielen porušenie vyššie uvedených ustanovení Zákona č. 343/2015 Z. z., ale (...) aj dôvod na zrušenie Verejného obstarávania“, že potreba presného uvedenia počtu cyklov je dôležitá „vo vzťahu k variabilným nákladom Žalobcu, resp. akéhokoľvek prepravcu na servis a údržbu kompy“ alebo poukázala na konkrétne rozhodnutia žalovaného, z ktorých má vyplývať, že nestanovenie presného a záväzného počtu cyklov pravidelnej prepravy je v rozpore so zákonom o verejnom obstarávaní. Uvedené námietky sťažovateľky (najmä právneho charakteru) kasačný súd

vyhodnotil ako konkrétne dôvody žaloby, s ktorými sa správny súd mal vysporiadať a cez tieto námietky posúdiť, či nestanovenie konkrétneho počtu cyklov pravidelnej prepravy vyhovuje požiadavkám ustanovenia § 42 ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní. Vzhľadom na to, že správny súd dané právne posúdenie nevykonal, rozhodnutie správneho súdu vyhodnotil kasačný súd ako nedostatočne odôvodnené, a preto nepreskúmateľné. Vzhľadom na to, že správny súd nevykonal právne posúdenie tohto zásadného žalobného bodu sťažovateľky, čím zasiahol do práva sťažovateľky na spravodlivý proces, kasačný súd sa už ďalej nevenoval jej prípadnej ďalšej vecnej argumentácii.

42. Ak správny súd uviedol, že sťažovateľka poznala počet cyklov prepravy – teda 25 cyklov denne, aj v tomto smere musí dať kasačný súd za pravdu sťažovateľke, že tento počet nebol uvedený v opise predmetu zákazky ako fixný, ale bol len orientačne uvedený spolu s inými údajmi o počtoch cyklov v iných rokoch. Uvedenú skutočnosť nakoniec nespochybňuje ani obstarávateľ či žalovaný, ktorí poukazujú na to, že obstarávateľ presný počet cyklov neuviedol a ani uviesť nevedel.

43. Naopak, v súvislosti s ďalšími námietkami sťažovateľky týkajúcimi sa jej argumentácie k (i) nastavenému kritériu na vyhodnotenie ponúk vo verejnom obstarávaní, (ii) osobitnej podmienke plnenia zmluvy o poskytovaní služieb, (iii) využitiu inštitútu prípravných trhových konzultácií a (iv) stanoveným obchodným podmienkam (body 2.12.2 písm. a), 14.3 a 14.7) či (v) rámcovosti zmluvy, prijal kasačný súd rovnaký záver ako správny súd. Námietky sťažovateľky uvedené v správnej žalobe v súvislosti s týmito jej žalobnými bodmi buď odkazujú na jej námietky uvedené v odvolaní alebo v iných podaniach realizovaných v administratívnom konaní alebo bez bližšej právnej argumentácie v nich sťažovateľka namieta porušenie právnych predpisov. Ako bolo uvedené vyššie, takáto argumentácia sťažovateľky nespĺňa požiadavky stanovené v §182 ods. 1 písm. e) SSP a preto nepovažoval kasačný súd rozhodnutie správneho súdu v tomto smere za nepreskúmateľné. Správny súd nebol povinný námietky sťažovateľky v tomto smere za ňu sám dopĺňať. Rovnako, ak sťažovateľka v súvislosti s týmito námietkami napádala aj ich právne posúdenie, toto nemohol kasačný súd posúdiť, keďže správny súd vzhľadom na nekonkrétnosť žalobných bodov ich právne posúdenie v zásade ani nemohol realizovať.

44. Napokon, ak sťažovateľka namietala aj nepreskúmateľnosť záveru správneho súdu týkajúceho sa dostatočnosti odôvodnenia rozhodnutí správnych orgánov najmä k stanoveniu počtu cyklov, túto jej námietku vyhodnotil kasačný súd ako nedôvodnú. Správny súd sa v bode 59 napadnutého rozsudku tejto námietke venoval, s konkrétnym odôvodnením vyslovil názor o dostatočnosti odôvodnenia rozhodnutí správnych orgánov, s čím sa stotožnil aj kasačný súd.

V.

Záver

45. Sumarizujúc vyššie uvedené kasačný súd uzatvára, že kasačná sťažnosť sťažovateľky bola dôvodná a napadnutý rozsudok správneho súdu je nedostatočne odôvodnený v miere zasahujúcej do práva sťažovateľky na spravodlivý proces (§ 440 ods. 1 písm. f) SSP). Kasačný súd preto postupom podľa § 462 ods. 1 SSP zrušil napadnutý rozsudok správneho súdu a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

46. V ďalšom konaní bude správny súd postupovať podľa pokynov kasačného súdu vyjadrených v najmä bode 41 tohto rozsudku a vyvarovať sa pochybení zistených v tejto veci. Správny súd je viazaný vyjadrenými právnymi názormi kasačného súdu (§ 469 SSP).

47. V ďalšom konaní správny súd rozhodne aj o nároku na náhradu trov kasačného konania (§ 467 ods. 3 SSP).

48. 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, dňa 25. septembra 2025

Mgr. Kristína Babiaková
predsedníčka senátu (sudkyňa spravodajkyňa)
podpísané elektronicky

JUDr. Anita Filová
sudkyňa
podpísané elektronicky

JUDr. Rastislav Dlugoš, PhD.
sudca
podpísané elektronicky

Za správnosť vyhotovenia:

██████████