



ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Správny súd v Bratislave v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Iny Šingliarovej a členov senátu doc. JUDr. Mateja Horvata, PhD., a JUDr. Petry Šuttovej, LL.M., v právnej veci **žalobcu: Generálne riaditeľstvo Zboru väzenskej a justičnej stráže**, so sídlom Šagátova 1, 821 08 Bratislava, IČO: 00 212 008, proti **žalovanému: Úrad pre verejné obstarávanie**, so sídlom Ružová dolina 10, 821 09 Bratislava, **za účasti: EUBIRAC, a. s.**, so sídlom Podunajská 23, 821 06 Bratislava, IČO: 35 683 066, v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia Rady Úradu pre verejné obstarávanie, č. spisu **9081-9000/2020** zo dňa **04.09.2020**, takto

r o z h o d o l:

- I. Správny súd v Bratislave žalobu **z a m i e t a** .
- II. Žalovanému a ďalšiemu účastníkovi konania právo na náhradu trov konania **n e p r i z n á v a** .

O d ô v o d n e n i e

I. Predmet správneho súdneho prieskumu

1. Predmetom správneho súdneho prieskumu je rozhodnutie Rady Úradu pre verejné obstarávanie, č. spisu 9081-9000/2020 zo dňa 04.09.2020 (ďalej len „**napadnuté rozhodnutie**“), ktorým žalovaný podľa § 146 ods. 2 zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní v znení účinnom do 18.01.2021 (ďalej len „**ZVO**“) rozhodol, že sú dané dôvody podľa § 12 ods. 10 ZVO na úpravu referencie vyhotovenej verejným obstarávateľom Generálnym riaditeľstvom Zboru väzenskej a justičnej stráže (ďalej len „**verejný obstarávateľ**“ alebo „**žalobca**“) zo dňa 10.01.2020 na plnenie Zmluvy o dielo č. 2133

uzatvorenej dňa 07.07.2017 (ďalej len „**zmluva**“) ako výsledok verejného obstarávania na predmet zákazky „Realizácia stavby - Stravovacia prevádzka v ÚVTOS a ÚVV Leopoldov“ (ďalej len „**predmet zákazky**“) medzi verejným obstarávateľom a EUBIRAC, a. s. (ďalej len „**zhotoviteľ**“ alebo „**ďalší účastník**“).

II. Priebeh administratívneho konania

2. Žalovaný napadnutým rozhodnutím zmenil referenciu namiesto verejného obstarávateľa a upravil ju nasledovne: v časti „3.1. HODNOTENIE KVALITY PLNENIA“ upravil referenciu tak, že v časti „Predčasné ukončenie zmluvy, koncesnej zmluvy verejným obstarávateľom alebo obstarávateľom z dôvodu podstatného porušenie povinností dodávateľa: **Áno**“, mení referenciu nasledovne: „Predčasné ukončenie zmluvy, koncesnej zmluvy verejným obstarávateľom alebo obstarávateľom z dôvodu podstatného porušenie povinností dodávateľa: Nie“ a v časti „3.1. HODNOTENIE KVALITY PLNENIA“ upravil referenciu tak, že v časti „Odôvodnenie, či plnenie bolo dodané v rozsahu, kvalite a spôsobom podľa zmluvy alebo koncesnej zmluvy“ dopĺňa hodnotenie kvality plnenia nasledovne: „Cena skutočne vykonaných prác: 1 226 451,89 eur bez DPH.“

3. Žalovaným zistený skutkový stav je zhrnutý v bodoch 54 až 88 napadnutého rozhodnutia, pričom vychádza zo zhrnutých podkladov poskytnutých žalovanému zo strany žalobcu a ďalšieho účastníka a ktoré sú vymedzené v bode 2 až 53 napadnutého rozhodnutia.

4. Vzhľadom na to, že správnu žalobou (pozri bod 21 odôvodnenia tohto rozsudku) bol napadnutý len výrok napadnutého rozhodnutia týkajúci sa predčasného ukončenia zmluvy z dôvodu podstatného porušenia povinností dodávateľa (tu: zhotoviteľa) správny súd zhrnie iba podstatnú časť argumentácie žalovaného týkajúcu sa právneho hodnotenia dôvodov, ktoré ho viedli k danému výroku.

5. Žalovaný uviedol, že medzi verejným obstarávateľom a zhotoviteľom bolo sporné to, či v referencii malo alebo nemalo byť uvedené, že verejný obstarávateľ odstúpil od zmluvy z dôvodu podstatného porušenia povinností zhotoviteľa. Verejný obstarávateľ mal za to, že od zmluvy o dielo odstúpil ku dňu 31.03.2019, zatiaľ čo zhotoviteľ, že k takémuto odstúpeniu došlo už dňa 14.02.2019. Bolo teda sporné to, ktoré z dvoch odstúpení od zmluvy bolo platné a právne účinné, s čím súvisí aj to, či v referencii malo alebo nemalo byť uvedené, že verejný obstarávateľ odstúpil od zmluvy z dôvodu podstatného porušenia povinností zhotoviteľa.

6. Žalovaný poukázal na to, že ZVO mu nezveruje právomoc rozhodovať o platnosti a účinnosti právnych úkonov, avšak poukázal na § 40 ods. 1 Správneho poriadku, kde je upravený režim predbežných otázok. Pre rozhodnutie žalovaného o návrhu zhotoviteľa bolo dôležité zodpovedanie otázky, či došlo k platnému a právne účinnému odstúpeniu od zmluvy o dielo. Bolo preto nevyhnutné, aby si žalovaný urobil o uvedenom predbežný úsudok.

7. Odstúpenie od zmluvy o dielo zo strany zhotoviteľa, ku ktorému došlo na základe listu zo dňa 12.02.2019 a v ktorom bolo uvedené, že zhotoviteľ odstupuje od zmluvy podľa § 345 Obchodného zákonníka, vyhodnotil žalovaný s poukazom na § 345 Obchodného zákonníka, bod 14.1 a bod 5.4 zmluvy o dielo zmluvy tak, že odstúpenie od zmluvy zo strany zhotoviteľa nemožno považovať za platné a účinné vo vzťahu k možnému odstúpeniu od zmluvy pre podstatné porušenie zmluvných povinností verejným obstarávateľom. Rovnako tak dospel k záveru, že neboli splnené podmienky ani na odstúpenie od zmluvy podľa § 346 Obchodného zákonníka, a teda na odstúpenie od zmluvy pre nepodstatné porušenie zmluvy.

8. Vo vzťahu k odstúpeniu od zmluvy o dielo zo strany verejného obstarávateľa poukázal žalovaný na znenie odstúpenia od zmluvy zo dňa 26.03.2019, kde bolo uvedené, že verejný obstarávateľ odstupuje ku dňu 31.03.2019 od zmluvy v súlade s článkom XIV bod 14.2 zmluvy a § 346 Obchodného zákonníka. Žalovaný poukázal na to, že tento bod zmluvy, ako aj predmetné ustanovenie Obchodného zákonníka upravujú odstúpenie od zmluvy pre nepodstatné porušenie zmluvy. Obchodný zákonník pritom v § 345 ods. 2 ustanovuje vyvrátiteľnú právnu domnienku, že v prípade pochybnosti či je porušenie zmluvy podstatné alebo nepodstatné, považuje sa za nepodstatné.

9. Žalovaný preto skonštatoval, že verejný obstarávateľ sa v predmetnom odstúpení od zmluvy o dielo neodvoláva na skutočnosť, že by od nej odstupoval pre podstatné porušenie povinností zhotoviteľa a túto skutočnosť uviedol verejný obstarávateľ až následne vo vyhotovenej referencii. Sám verejný obstarávateľ v predmetnom odstúpení od zmluvy nekvalifikoval svoje odstúpenie od zmluvy ako odstúpenie pre podstatné porušenie zmluvných povinností dodávateľa.

10. Žalovanému preto nebolo zrejmé, na základe akých skutočností verejný obstarávateľ v predmetnej referencii uviedol, že odstúpil od zmluvy o dielo z dôvodu podstatného porušenia povinností zhotoviteľa, pretože to nevyplýva ani z konania verejného obstarávateľa, ktoré predchádzalo predmetnému odstúpeniu od zmluvy (poskytnutie dodatočnej lehoty na riadne dokončenie a odovzdanie diela, uznanie odstúpenia od zmluvy zo strany dodávateľa verejným obstarávateľom), ako ani zo samotného znenia odstúpenia od zmluvy tak, ako ho verejný obstarávateľ koncipoval. Pokiaľ preto ide o odstúpenie od zmluvy o dielo zo strany verejného obstarávateľa, na toto odstúpenie od zmluvy nebolo

možné nazerať ako na odstúpenie od zmluvy o dielo z dôvodu podstatného porušenia povinností zhotoviteľa, a preto je v tejto časti daný dôvod na zmenu referencie, pretože referencia nezodpovedala skutočnému stavu.

III. Správna žaloba

11. Včas podanou správnu žalobou sa žalobca domáhal zrušenia napadnutého rozhodnutia žalovaného podľa § 191 ods. 1 písm. c), e) a f) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“) a vrátenia veci žalovanému.

12. V prvej časti žaloby žalobca rekapituloval skutkový stav veci. Následne na to skonštatoval, že si splnil svoju zákonnú povinnosť podľa § 12 ods. 3 ZVO a v Evidencii referencií vedenej žalovaným dňa 10.01.2020 zverejnil negatívnu referenciu na ďalšieho účastníka. Žalovaný v napadnutom rozhodnutí v bodoch 137 až 165 uviedol, že nedošlo k predčasnému ukončeniu zmluvy z dôvodu podstatného porušenia povinností ďalšieho účastníka, že na odstúpenie verejného obstarávateľa od zmluvy nie je možné nazerať ako na odstúpenie z dôvodu podstatného porušenia povinností ďalšieho účastníka, že je v tejto časti daný dôvod na zmenu referencie. Žalobcovi nie je zrejmé, ako žalovaný na základe predložených písomností (žalobcom predložené dôkazy č. 7 až 14), ktoré mal žalovaný k dispozícii, mohol dospieť k takémuto záveru.

13. Žalobca poukázal na článok XIV (Odstúpenie od zmluvy) bod 14.1 a 14.2 zmluvy a na článok V (Čas a miesto realizácie diela) bod 5.3 a 5.5 zmluvy. Z nich vyplynulo, že podľa ustanovení tejto zmluvy alebo podľa § 345 Obchodného zákonníka môže oprávnená strana od zmluvy odstúpiť za podstatné porušenie zmluvy. Za podstatné porušenie zmluvy, za ktoré objednávatel' (žalobca) má právo odstúpiť od zmluvy, sa považuje neodovzdanie diela ani v dodatočnej lehote. Uviedol, že v odstúpení žalobcu od zmluvy (list zo dňa 26.03.2019, dôkaz č. 12) bolo uvedené, že žalobca z dôvodu právnej istoty odstupuje ku dňu 31.03.2019 od zmluvy v súlade s článkom XIV bod 14.2 zmluvy a § 346 Obchodného zákonníka.

14. Žalobca odstúpil od zmluvy z dôvodu omeškania zhotoviteľa, ktorý neodovzdal predmet zákazky ani v dodatočnej lehote, čo sa považuje za podstatné porušenie zmluvy, za ktoré má právo odstúpiť od zmluvy. Žalobca toto právo využil, a to z dôvodov podstatného porušenia zmluvy, avšak, keďže bola zhotoviteľovi poskytnutá dodatočná lehota na plnenie, žalobca v súlade s článkom XIV bod 14.2 zmluvy odstúpil spôsobom pre nepodstatné porušenie zmluvy a výslovne zdôraznil, že nie z dôvodu nepodstatného porušenia zmluvy.

15. V súvislosti s odstúpením uviedol, že na neho právnymi predpismi nie sú vyžadované žiadne osobitné náležitosti ako právneho úkonu a uvádzanie dôvodu odstúpenia nie je povinné. Zo súdnej praxe vyplýva, že na právne úkony nemožno klásť prehnane formálne požiadavky a v prípade určitého nedostatku má byť uprednostnený konformný výklad smerujúci k platnosti daného právneho úkonu. Je vždy potrebné skúmať faktickú existenciu dôvodov na odstúpenie. Zhotoviteľovi bola zo strany žalobcu poskytnutá dodatočná lehota na riadne zhotovenie predmetu zákazky, táto márne uplynula z dôvodov na strane zhotoviteľa, a preto žalobca odstúpil od zmluvy spôsobom pre nepodstatné porušenie, avšak z dôvodov podstatného porušenia povinností zhotoviteľa. Túto skutočnosť žalobca uviedol v súlade s § 12 ods. 1 písm. a) ZVO v rámci referencie na zhotoviteľa, kde referencia obsahuje informáciu, či došlo k odstúpeniu od zmluvy zo strany verejného obstarávateľa z dôvodu podstatného porušenia povinností zhotoviteľa.

16. Žalobca je toho názoru, že žalovaný v súlade s jeho právomocou podľa § 12 ods. 10 ZVO môže zmeniť referenciu výhradne vtedy, ak došlo preukazne k chybnému vyhotoveniu referencie. Je neprípustné, aby dôvod odstúpenia posudzoval žalovaný a navyše túto skutočnosť dokonca v referencii zmenil. Platnosť či neplatnosť odstúpenia od zmluvy môže vysloviť jedine súd. Žalovaný tak môže urobiť len v prípade dôvodov, ktoré sú upravené v § 19 ZVO.

17. Podľa § 12 ods. 8 ZVO zhotoviteľ je oprávnený požiadať verejného obstarávateľa o úpravu referencie, ak nezodpovedá skutočnému stavu. Zhotoviteľ bol v permanentnom omeškaní s realizáciou predmetu zákazky, a teda svojím konaním porušoval zmluvu podstatným spôsobom. Žalobca nepopiera fakt, že zhotoviteľ má právo na odlišný názor na skutočnosti, ktoré nastali v rámci plnenia zmluvy, ako aj na samotné dôvody odstúpenia od zmluvy, avšak, ak sa zhotoviteľ nestotožnil s tým, že si žalobca uplatnil z dôvodu omeškania zmluvnú pokutu a následne od zmluvy odstúpil, mal sa domáhať napadnutia odstúpenia od zmluvy výhradne súdnou cestou. Nejde tu totiž *de facto* o napadnutie nesprávne vyhotovenej referencie, ale o napadnutie skutočností, ktoré nastali pri plnení zmluvy, ako aj o napadnutie samotného odstúpenia od zmluvy.

18. Žalovaný neposudzoval vyhotovenie správnosti referencie, ale prekročil svoju právomoc tým, že bez súdneho sporu rozhodol a vyslovil, že k odstúpeniu od zmluvy nedošlo z dôvodu podstatného porušenia zmluvných povinností zhotoviteľa. Referencia tak nie je referenciou žalobcu, ale žalovaného, žalobca sa s touto referenciou nestotožňuje. Žalovaný pritom rozhodol len na základe písomného vyjadrenia zhotoviteľa a písomného vyjadrenia žalobcu bez riadneho skúmania veci.

19. Cieľom verejného obstarávania je úsporné nakladanie s prostriedkami zo štátneho rozpočtu. Verejní obstarávatelia aj uchádzači sa musia správať zodpovedne a eticky v celom procese verejného obstarávania. Aktivity zhotoviteľa sú verejne známe, prihlasuje sa do súťaží, vyhráva zákazky v rámci kritériá predloženia najnižšej cenovej ponuky a následne si neplní svoje zmluvné povinnosti. Zhotoviteľ svojím konaním spôsobil žalobcovi nemalé ťažkosti, ktorých náprava si vyžiadala vynaloženie dodatočných finančných prostriedkov. Nie je úmyslom žiadneho verejného obstarávateľa uzatvoriť zmluvu so zhotoviteľom, ktorý si nebude plniť svoje zmluvné povinnosti a aby dohra, vyplývajúca z takéhoto záväzkového vzťahu, končila až pred súdom. Na predídenie výberu takéhoto nezodpovedného zhotoviteľa slúži inštitút referencií. Žalobca v súlade so svojimi zákonnými povinnosťami a na základe vlastných skúseností vyhotovil na zhotoviteľa negatívnu referenciu, ktorá zodpovedala skutočnému stavu vecí.

20. Žalobca v správnej žalobe namietal aj nedodržanie zásady materiálnej pravdy, ktorej podstatou je spoľahlivo zistený skutkový stav veci ako podmienka rozhodnutia vo veci.

21. Žalobca zdôraznil, že druhý výrok napadnutého rozhodnutia, ktorým sa dopĺňa hodnotenie kvality o cenu, nenamieta žalobou.

IV. Ďalšie vyjadrenia účastníkov konania

22. Žalovaný sa k žalobe vyjadril podaním zo dňa 09.12.2020 (ďalej len „vyjadrenie“).

23. Žalovaný poukázal na zmluvu a na list žalobcu zo dňa 26.03.2019 (odstúpenie od zmluvy zo strany žalobcu) a ktoré sú primárnym podkladom predmetu správnej žaloby. Žalobca je toho názoru, že jeho odstúpenie od zmluvy bolo z dôvodu podstatného porušenia zmluvy a nie nepodstatného porušenia zmluvy. S poukazom na odstúpenie od zmluvy a na samotnú zmluvu má žalovaný za to, že odstúpenie od zmluvy posúdil z hľadiska skutkového aj právneho správne.

24. Žalovaný poukázal na list žalobcu zo dňa 03.09.2018, v ktorom žalobca uviedol, že ak riadne dokončené dielo protokolárne zhotoviteľ neodovzdá najneskôr do 31.03.2019, žalobca po márnom uplynutí tejto dodatočnej primeranej lehoty odstúpi od zmluvy v súlade s článkom XIV zmluvy a § 346 Obchodného zákonníka. Ďalej žalovaný cituje list odstúpenie od zmluvy zo strany žalobcu, kde je uvedené, že je zrejmé a nespochybniteľné, že ak riadne dokončené dielo žalobca neodovzdá do 31.03.2019, a teda včas poskytnutá dodatočná primeraná lehota márne uplynie, tak žalobca ku dňu 31.03.2019 odstupuje od zmluvy v súlade s článkom XIV bod 14.2 zmluvy a § 346 Obchodného zákonníka. Žalovaný ďalej cituje článok XIV bod 14.2 zmluvy, kde je uvedené, že ak oprávnená strana oznámi druhej strane,

že na splnení zmluvných podmienok naďalej trvá alebo nevyužije právo od zmluvy odstúpiť, môže od zmluvy odstúpiť len spôsobom pre nepodstatné porušenie zmluvy podľa § 346 Obchodného zákonníka. Žalovaný zdôrazňuje, že toto ustanovenie klasifikuje odstúpenie od zmluvy pre nepodstatné porušenie zmluvnej povinnosti.

25. Žalobca sa v žiadnom prípade odstúpenia od zmluvy nedovoľáva na skutočnosť, že by mal záujem odstúpiť od zmluvy pre podstatné porušenie zmluvnej povinnosti, ale sám taxatívne vymedzuje § 346 Obchodného zákonníka a zároveň článok XIV bod 14.2 zmluvy, ktoré pomenúvajú dôvod odstúpenia od zmluvy ako nepodstatné porušenie zmluvnej povinnosti. Žalobca prvýkrát prejavil vôľu odstúpiť od zmluvy pre podstatné porušenie zmluvnej povinnosti až v obsahu vyhotovenej predmetnej referencie, čo je však podľa názoru žalovaného nedostatočné na preukázanie skutku iného stavu veci. Podľa žalovaného namietané odstúpenie od zmluvy pre podstatné porušenie povinnosti zo strany žalobcu nikdy nevyplývalo ani z jeho konania, ktoré predchádzalo odstúpeniu od zmluvy.

26. Žalovaný tiež cituje rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Obdo/61/2016, z ktorého vyplýva, že údaj o dôvode odstúpenia je imanentnou súčasťou každého jednostranného odstúpenia od právneho úkonu, bez uvedenia tohto údaju nie je možné pokladať jednostranné odstúpenie od právneho úkonu za perfektné. Nepostačuje, ak zmluvná strana všeobecne odkáže na zmluvné povinnosti, avšak neuvedie, ktorú konkrétnu zmluvnú povinnosť druhá zmluvná strana porušila. Ak nie je v odstúpení vymedzený dôvod odstúpenia, nie je možné chýbajúci obsah odstúpenia ako právneho úkonu doplniť výkladovými pravidlami uvedenými v § 266 ods. 1, 2 a 3 Obchodného zákonníka. Z judikatúry tak jednoznačne vyplýva, že na platnosť a účinnosť odstúpenia od zmluvy zo strany žalobcu bolo potrebné vymedziť porušenie konkrétnej povinnosti, ktorá zakladá dôvod predmetného odstúpenia. V prípade absencie tohto dôvodu nie je možné opierať sa o úmysel, ktorý sa žalobca snaží svojím prejavom vôle vykonať.

27. Žalovaný poukázal na inštitút § 40 Správneho poriadku, podľa ktorého žalovaný má právomoc vyriešiť odstúpenie od zmluvy ako predbežnú otázku. Žalovaný zároveň uznáva, že takéto posúdenie nemôže nahradiť rozhodnutie orgánu, ktorý je príslušný na záväzné riešenie danej problematiky a ktorým je súd.

28. Žalovaný v závere svojho vyjadrenia uvádza, že nemá vedomosť o tom akým spôsobom boli jeho práva dotknuté, keďže znenie upravenej referencie zásadne negatívne neovplyvňuje postavenie či práva žalobcu.

29. Žalobca navrhol správnu žalobu ako nedôvodnú zamietnuť.

30. Žalobca sa k vyjadreniu žalovaného vyjadril podaním zo dňa 29.12.2020 (ďalej len „**replika**“), v ktorom zotrval na argumentácii predostretej v správnej žalobe.

31. Zdôraznil však, že preskúmvanie skutočností len na základe zmluvy a odstúpenia od zmluvy je absolútne nedostatočné. Je potrebné skúmať predmetnú zmluvu, v ktorej boli na tieto účely explicitne upravené skutočnosti, ktoré sa zmluvné strany zaviazali považovať za podstatné porušenie zmluvy. V tejto súvislosti tak poukazuje na článok V bod 5.5 zmluvy a čo je považované za podstatné porušenie zmluvy. Zmluvne dojednané porušenia vymedzené ako podstatné, sú v tomto ohľade nemenné a nemožno ich z dôvodu poskytnutia dodatočnej primeranej lehoty preklasifikovať na nepodstatné. Žalobca zdôraznil, že článok XIV bod 14.2 zmluvy sa výhradne dotýka spôsobu odstúpenia od zmluvy, ktorý je definovaný v § 346 Obchodného zákonníka. Poukázal, že odstúpenie od zmluvy zo strany žalobcu odkazovalo na článok XIV zmluvy a na spôsob odstúpenia. Samotný článok XIV bol upravený súlade s § 345 ods. 3 Obchodného zákonníka. Išlo tu o odstúpenie z dôvodu podstatného porušenia zmluvy, avšak spôsobom ustanoveným pre nepodstatné porušenie zmluvy, t. j. po márnom uplynutí dodatočne poskytnutej lehoty na riadne plnenie záväzku.

32. Podľa žalobcu je neštandardné, aby žalovaný napriek predloženým rozsiahlym dôkazom o množstve závažných porušení zhotoviteľa nielen voči žalobcovi, ale aj voči subdodávateľom, skonštatoval, že k podstatnému porušeniu zmluvy nedošlo. Považuje to za významný zásah do svojich práv a vytvára to domnienku nestrannosti žalovaného, pretože takýmto rozhodnutím bolo zabránené konaniu a rozhodnutiu v správnom konaní vo veci uloženia zákazu účasti vo verejnom obstarávaní.

33. Žalovaný sa k replike žalobcu vyjadril podaním zo dňa 29.01.2021 (ďalej len „**duplika**“), v ktorom zotrval na svojich predchádzajúcich vyjadreniach. Uviedol, že na účely deklarovania správnosti a zákonnosti napadnutého rozhodnutia žalobou napadnutej časti bolo potrebné skúmať zmluvu a odstúpenie od zmluvy ako prejavy vôle. Posúdenie prejavu vôle odstúpenia je nevyhnutné, a preto pristúpil k využitiu § 40 Správneho poriadku. Vymedzenie dôvodu odstúpenia od zmluvy je imanentnou súčasťou prejavu vôle odstúpenia od zmluvy a až splnením týchto podmienok je možné očakávať nástup právnych účinkov odstúpenia.

34. Žalovaný zdôraznil, že nerozporuje tvrdenia žalobcu ohľadom porušenia povinností zhotoviteľa, ktoré jasne a objektívne odôvodňujú, že zhotoviteľ neuspokojivo plnil svoje povinnosti. Žalovaný preto časť referencie o hodnotení kvality plnenia ako „Neuspokojivé“ nezmenil. Táto časť referencie však nie je predmetom tohto súdneho konania.

35. Ďalší účastník sa k správnej žalobe a ďalším vyjadreniam žalobcu a žalovaného nevyjadril.

V. Relevantná právna úprava

36. Podľa § 3 ods. 1 písm. b) SSP na účely tohto zákona sa rozumie rozhodnutím orgánu verejnej správy správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorý je formálne označený ako rozhodnutie alebo je za rozhodnutie považovaný podľa osobitného predpisu a zakladá, mení, zrušuje alebo deklaruje práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby, alebo sa jej priamo dotýka.

37. Podľa § 5 ods. 2 SSP konanie pred správnym súdom je jednou zo záruk ochrany základných ľudských práv a slobôd a ochrany práv a oprávnených záujmov účastníkov administratívneho konania.

38. Podľa § 5 ods. 3 SSP pri rozhodovaní správny súd dbá na ochranu zákonnosti a verejného záujmu.

39. Podľa § 177 ods. 1 SSP správnou žalobou sa žalobca môže domáhať ochrany svojich subjektívnych práv proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy.

40. Podľa § 177 ods. 2 SSP ochrany iných ako subjektívnych práv sa môže domáhať len prokurátor alebo subjekt výslovne na to oprávnený zákonom.

41. Podľa § 178 ods. 1 SSP žalobcom je fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá o sebe tvrdí, že ako účastník administratívneho konania bola rozhodnutím orgánu verejnej správy alebo opatrením orgánu verejnej správy ukrátená na svojich právach alebo právom chránených záujmoch.

VI. Verejné vyhlásenie rozsudku

42. Zákonom č. 151/2022 Z. z. o zriadení správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 151/2022 Z. z.“) bol, okrem iného, zriadený aj Správny súd v Bratislave, ktorý začal svoju činnosť dňa 01.06.2023. Podľa § 3 písm. b) zákona č. 151/2022 Z. z. ak § 4 ods. 1 neustanovuje inak, výkon súdnictva prechádza od 1. júna 2023 z krajských súdov na správne sudy vo všetkých veciach, v ktorých je od 1. júna daná právomoc správnych súdov, a to z Krajského súdu v Bratislave, Krajského súdu v Nitre a Krajského súdu v Trnave na Správny súd v Bratislave. Z daného dôvodu predmetná právna vec pôvodne vedená na Krajskom súde v Bratislave pod sp. zn. 2S/252/2020 je na základe uvedenej zmeny právnej úpravy vedená na Správnom súde v Bratislave pod sp. zn. BA-2S/252/2020 a zároveň v súlade s Rozvrhom práce Správneho

súdu v Bratislave na rok 2025 v znení Dodatku č. 3 bola náhodným výberom pridelená na konanie a rozhodovanie do senátu 9S Správneho súdu v Bratislave.

43. Správny súd v Bratislave ako vecne a miestne príslušný správny súd (§ 10, § 13 ods. 1 SSP) preskúmal žalobou napadnuté rozhodnutie, vrátane postupu v administratívnom konaní v rozsahu žalobných bodov tak, ako vyplývali z obsahu žaloby (§ 134 ods. 1 SSP, § 134 ods. 2 SSP *a contrario*) a dospel k záveru o nedôvodnosti podanej žaloby, a preto ju rozsudkom podľa § 190 SSP zamietol.

44. O žalobe rozhodol správny súd bez nariadenia pojednávania rozsudkom podľa § 107 ods. 2 SSP, keďže žalobca ani žalovaný netrvali na nariadení pojednávania. Termín verejného vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený najmenej päť dní vopred na úradnej tabuli správneho súdu a na webovom sídle súdu a rozsudok bol verejne vyhlásený dňa 10.10.2025 (§ 137 ods. 4 SSP).

VII. Právne hodnotenie správneho súdu

45. Na úvod považuje správny súd za potrebné uviesť, že zákonodarca v § 177 ods. 1 SSP vymedzuje účel spojený s podaním všeobecnej správnej žaloby, ktorým je ochrana subjektívnych práv proti rozhodnutiu alebo opatreniu orgánu verejnej správy. Ochrany iných ako subjektívnych práv sa môže domáhať len prokurátor alebo subjekt výslovne na to oprávnený zákonom. Popísaný účel ochrany spojenej so všeobecnou správnu žalobou ako základným žalobným typom v správnom súdnictve koreluje s dvomi zásadami správneho súdneho konania obsiahnutými v § 5 ods. 2 a 3 SSP, ktoré vo svojej podstate vymedzujú podstatu správneho súdnictva. Ochrana základných ľudských práv a slobôd a ochrana práv a oprávnených záujmov účastníkov administratívneho konania (§ 5 ods. 2 SSP) je totiž signifikantne spojená s aktívnou žalobnou legitimáciou fyzickej a právnickej osoby a ochrana zákonnosti a verejného záujmu sa prejavuje pri rozhodovaní správneho súdu o žalobách prokurátora a zainteresovanej verejnosti.

46. Správny súd považuje za potrebné podotknúť, že žalobná legitimácia musí byť daná pre všetky prípady, kedy je dotknutá právna sféra žalobcu, t. j. kedy sa jednostranný úkon správneho orgánu (individuálny správny akt) vzťahujúci sa ku konkrétnej veci a konkrétnym adresátom dotýka ich právnej sféry. Nejde teda iba o to, či úkon správneho orgánu založil, zmenil alebo zrušil či záväzne určil práva a povinnosti žalobcu, ale aj o to, či sa podľa tvrdení žalobcu v žalobe negatívne prejavil v jeho právnej sfére.

47. Zákonodarca vo vzťahu k aktívnej žalobnej legitimácii fyzickej a právnickej osoby (§ 177 ods. 1, § 178 ods. 1 SSP) ustanovuje dve podmienky, ktoré musia byť kumulatívne

splnené na to, aby takáto osoba mohla svoje oprávnenie podať všeobecnú správnu žalobu preukázať. Týmito podmienkami sú: 1.) postavenie účastníka v administratívnom konaní, v ktorom bolo vydané žalované rozhodnutie, 2.) ukrátenie na subjektívnych právach spojené s vydaním žalovaného rozhodnutia. V prípade, že nie je splnená podmienka 1.), t. j. ak žalobu podal niekto, kto nebol účastníkom administratívneho konania s normatívne ustanoveným účastníctvom a pritom nejde o žalobu opomenutého účastníka konania, toho, kto podal žalobu za aktívne žalobne legitimovanú osobu, no bez príslušného hmotnoprávneho alebo procesného oprávnenia, bude na mieste jej odmietnutie podľa § 98 ods. 1 písm. e) SSP z dôvodu, že žaloba bola podaná zjavne neoprávnenou osobou. Ak však žalobca bude spĺňať, čo sa subjektu týka, podmienku aktívnej žalobnej legitimácie, bude na mieste zo strany správneho súdu s ním ďalej konať. Pokiaľ sa však následne pri oboznamovaní s administratívnym spisom alebo napríklad v rámci dokazovania preukáže, že u žalobcu chýba niektorá z ďalších podmienok na preukázanie aktívnej žalobnej legitimácie (napr. dotyk na subjektívnych právach pri správnej žalobe fyzickej alebo právnickej osoby), nebude už správny súd žalobu odmietat' podľa § 98 ods. 1 písm. e) SSP, ale žalobu zamietne.

48. Je potrebné zdôrazniť, že nesporné ukrátenie na subjektívnych právach je nutné chápať v rovine subjektívneho práva, ako aj v rovine ukrátenia daného subjektívneho práva. Subjektívnym právom je možné rozumieť vlastné práva alebo právom chránené záujmy žalobcu. Žalobca sa teda nemôže všeobecnou správnu žalobou domáhať ochrany subjektívnych práv inej osoby, resp. pod jeho subjektívne práva nemožno podradiť také účinky rozhodnutia, ktoré neovplyvňujú právnu pozíciu žalobcu, t. j. nezasahujú do jeho sféry a ani nespôsobujú zmenu právneho postavenia žalobcu (obdobne uznesenie Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 5SžI 2/2011 zo dňa 24.02.2011).

49. Po oboznámení sa s obsahom administratívneho spisu správny súd dospel k záveru, že nebol splnený zákonný predpoklad, ktorý má na mysli § 178 ods. 1 SSP pre poskytnutie súdnej ochrany žalobcovi proti žalobou napadnutému rozhodnutiu žalovaného, a to ukrátenie žalobcu na jeho právach alebo právom chránených záujmoch označeným rozhodnutím. Žalobca nie je aktívne legitimovaný na podanie žaloby, keďže v čase rozhodovania správneho súdu (a ani v čase podania žaloby) neexistuje (neexistoval) ani potenciálny dopad rozhodnutia o zmene textu referencie na jeho subjektívne práva, resp. právom chránené záujmy.

50. SSP v § 3 vymedzuje, že rozhodnutie orgánu verejnej správy (okrem iného) musí zakladať, meniť, zrušovať alebo deklarovať práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby, alebo sa jej priamo dotýkať, pričom z § 177 ods. 1 SSP vyplýva, že takýmto rozhodnutím musí byť žalobca ukrátený na svojich právach (právom chránených záujmoch).

51. Správny súd dospel k záveru, že napadnuté rozhodnutie, ktorým došlo z zmene v referencii ďalšieho účastníka, nemohlo zasiahnuť do subjektívnych práv žalobcu. Žalobca v žalobe k uvedenému v zásade argumentoval tak, že vymedzil cieľ verejného obstarávania, ktorým je úsporné nakladanie s prostriedkami zo štátneho rozpočtu, pretože na chod jednotlivých úradov a organizácií, ktoré sú napojené na štátny rozpočet, sú každoročné vynakladané nemalé finančné prostriedky. Verejní obstarávatelia, ako aj uchádzači sa musia správať zodpovedne a eticky. Na tento účel sa vyhotovujú referencie, ktoré majú slúžiť verejným obstarávateľom na získanie poznatkov, ako sa uchádzač správal v iných zmluvných vzťahoch. Určite nie je úmyslom žiadneho verejného obstarávateľa uzatvoriť zmluvu s uchádzačom, ktorý si nebude plniť svoje zmluvné povinnosti. Na predídenie výberu takéhoto nezodpovedného uchádzača slúži inštitút referencií a zákonná povinnosť verejných obstarávateľov zverejňovať referencie podľa skutočného stavu.

52. Správny súd je toho názoru, že žalobca tak len všeobecne vymedzil právny inštitút referencií vo vzťahu k verejnému obstarávaniu, ktorý (v prípade negatívnej referencie) slúži ako určitá forma výstrahy pre budúce verejné obstarávania a budúcich verejných obstarávateľov. Inými slovami povedané, vymedzil cieľ ochrany verejného záujmu do budúcnosti. Žalobca tak nijak nevymedzil, na akom konkrétnom práve zakotvenom v ZVO bol v čase vydania napadnutého rozhodnutia ukrátený. Podľa správneho súdu správne súdnictvo zásadne nie je založené na poskytnutí ochrany právam (právom chráneným záujmom), ktoré ktorých dotyk môže nastať len hypoteticky a niekedy v budúcnosti.

53. Subjektívna nespokojnosť žalobcu s napadnutým rozhodnutím žalovaného, resp. dojem žalobcu o porušení jeho práv administratívnym rozhodnutím, je nepostačujúci. Takýmto námietkam nemožno priznať právnu relevanciu.. Ukrátenie na právach musí korešpondovať subjektívnemu oprávneniu, vychádzajúcemu z konkrétneho právneho predpisu a spočíva v tom, že ovplyvňuje právnu pozíciu žalobcu a zasahuje do jeho právnej sféry alebo spôsobí zmenu jeho právneho postavenia. Podľa Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 8Sžo/214/2010: *„Ukrátenie žalobcu na jeho právach, t. j. porušenie alebo ohrozenie subjektívnych práv žalobcu, sa môže udiat' buď priamo samotným rozhodnutím, alebo tým, že správny orgán v konaní, ktoré predchádzalo vydaniu napadnutého rozhodnutia, porušil procesné práva žalobcu. V každom prípade žalobca musí tvrdiť, že bol ukrátený na svojich vlastných subjektívnych právach, t. j. musí ísť o subjektívne práva žalobcu, a nie tretej osoby.“* Podľa názoru správneho súdu napadnutým rozhodnutím o zmene zápisu referencie nedošlo k ovplyvneniu postavenia žalobcu, ale ďalšieho účastníka.

54. Žalobca v podanej žalobe výslovne neidentifikoval, na ktorom konkrétnom subjektívnom práve, resp. právom chránenom záujme bol žalobou napadnutým rozhodnutím dotknutý, resp. ukrátený. Takúto úvahu neposkytol ani v replike, hoci na uvedené poukazoval vo svojom vyjadrení aj žalovaný (pozri bod 28 odôvodnenia rozsudku).

55. Na úplnosť treba podotknúť, že na rozdiel od žalôb fyzických a právnických osôb smerujúcich k ochrane subjektívnych práv týchto žalobcov prokurátor svojimi žalobami chráni zákonnosť. Prokurátor teda prostredníctvom využitia svojej aktívnej žalobnej legitímácie sleduje prioritne ochranu zákonnosti (objektívneho práva), pričom ochrana subjektívnych práv a právom chránených záujmov je z tohto pohľadu sekundárna (a to aj v prípade, ak prokurátor podal žalobu na základe podnetu účastníka administratívneho konania), alebo môže celkom absentovať (ak prokurátorom napadnutý nezákonný stav nemal za následok ukrátenie práv a právom chránených záujmov účastníkov konania). V prejednávanej veci teda žalobcovi ako fyzickej osobe v rámci všeobecnej správnej žaloby na rozdiel od prokurátora neprináleží domáhať sa ochrany samotnej zákonnosti porušenej rozhodnutím orgánu verejnej správy.

56. Správny súd v Bratislave správnu žalobu preto zamietol podľa § 190 SSP, keďže mal za to, že žalobca nedisponuje aktívnou legitímáciou na podanie žaloby, keďže v čase rozhodovania správneho súdu nie je ani len potenciálne dotknutý na svojom subjektívnom práve. Keďže u žalobcu absentuje aktívna žalobná legitímácia, tak správny súd sa ďalej nezaoberal žalobnými námietkami týkajúcimi sa merita veci.

57. O náhrade trov konania súd rozhodol podľa § 168 SSP a úspešnému žalovanému nepriznal právo na náhradu trov konania, pretože nezistil dôvody, na základe ktorých by bolo možné od žalobcu spravodlivo požadovať ich náhradu.

58. Správny súd nepriznal náhradu trov ani ďalšiemu účastníkovi podľa § 169 SSP *a contrario*, pretože neboli splnené podmienky na jeho aplikáciu. Nevznikli mu totiž trovy v súvislosti s plnením povinností, ktoré by mu explicitne uložil správny súd. Správny súd nevzhladol ani žiadne dôvody hodné osobitného zreteľa, pre ktoré by mohol náhradu trov konania priznať.

59. Toto rozhodnutie senát Správneho súdu v Bratislave prijal pomerom hlasov 3:0 (§ 139 ods. 4 SSP).

Poučenie: Proti tomuto rozsudku možno podať kasačnú sťažnosť v lehote 30 dní (§ 493e SSP v spojení s § 443 ods. 2 písm. a/ SSP účinnom do 30. júna 2023) od jeho doručenia, na Správny súd v Bratislave. Ak bolo vydané opravné uznesenie, lehota plyní znovu od doručenia opravného uznesenia len v rozsahu vykonanej opravy.

V kasačnej sťažnosti sa má popri všeobecných náležitostiach (§ 57 SSP) uviesť označenie napadnutého rozhodnutia, údaj, kedy bolo napadnuté rozhodnutie doručené sťažovateľovi, opísanie rozhodujúcich skutočností,

aby bolo zrejmé, v akom rozsahu a z akých dôvodov podľa § 440 SSP sa podáva (sťažnostné body) a návrh výroku rozhodnutia (sťažnostný návrh). Sťažnostné body možno meniť len do uplynutia lehoty na podanie kasačnej sťažnosti.

V konaní o kasačnej sťažnosti musí byť sťažovateľ alebo opomenutý sťažovateľ podľa § 449 ods. 1 SSP zastúpený advokátom. Kasačná sťažnosť a iné podania sťažovateľa alebo opomenutého sťažovateľa musia byť spísané advokátom. Povinné zastúpenie advokátom v kasačnom konaní sa nevyžaduje, ak má sťažovateľ alebo opomenutý sťažovateľ, jeho zamestnanec alebo člen, ktorý za neho na kasačnom súde koná alebo ho zastupuje, vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa (písm. a/); ide o konania o správnej žalobe podľa § 6 ods. 2 písm. c) a d) (písm. b/); je žalovaným Centrum právnej pomoci (písm. c/).

V Bratislave dňa 10. októbra 2025

JUDr. Ina Šingliarová
predsedníčka senátu

doc. JUDr. Matej Horvat, PhD.
člen senátu

JUDr. Petra Šuttová, LL.M.
členka senátu

Za správnosť vyhotovenia:

████████████████████