

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 7Sžo/242/2015
Identifikačné číslo spisu: 1012209663
Dátum vydania rozhodnutia: 15.08.2017
Meno a priezvisko: JUDr. Zdenka Reisenauerová
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2017:1012209663.3

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu: TAROM s.r.o., so sídlom Halenárska 3, Trnava, IČO: 47 505 036, právny nástupca obchodnej spoločnosti NIRCOTRADE s.r.o., IČO: 47 620 153, ktorý bol právnym nástupcom obchodnej spoločnosti BRATISLAVSKÁ AKADÉMIA s.r.o., so sídlom Komárnická 11, Bratislava, IČO: 45 988 706, zastúpeného splnomocnencom Procházka & partners, spol. s r.o., so sídlom Búdkova 4, Bratislava, IČO: 36 854 948, za ktorého koná JUDr. Radoslav Procházka, advokát a konateľ, proti žalovaným: 1. Vláda Slovenskej republiky, Námestie Slobody 1, Bratislava, 2. Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky, Stromová 1, Bratislava, v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného 1. zo dňa 25. júla 2012 č. 377 a rozhodnutia žalovaného 2. zo dňa 3. septembra 2012 č.k. 2012-8806/24131:1-sekr., o odvolaní žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave, č.k. 1S/2165/2012-94 zo dňa 11. júna 2015, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesenie Krajského súdu v Bratislave, č.k. 1S/2165/2012-94 zo dňa 11. júna 2015 z r u š u j e a v e c m u v r a c i a n a d'alsie konanie.

Odôvodnenie

Krajský súd v Bratislave uznesením č.k. 1S/2165/2012-94 zo dňa 11. júna 2015 poukazom na ust. § 250d ods. 3 O.s.p. zastavil konanie, v ktorom sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti a následne zrušenia rozhodnutia žalovaného v 1. rade č. 377 zo dňa 25.07.2012, ktorým žalovaný v 1. rade neudelil žalobcovi štátny súhlas podľa § 47 ods. 1 zákona č. 131/2002 Z.z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len zákon o vysokých školách) na pôsobenie súkromnej vysokej školy s názvom Vysoká škola ekonómie a podnikania ako aj nesúhlasného stanoviska Akreditačnej komisie žalovaného v 2. rade zo dňa 03.09.2012, č.k. 2012/8806/24131:1-sekr. O trovách konania rozhodol podľa ust. § 244 ods. 1 O.s.p. v spojení s ust. § 146 ods. 1 písm. c/ O.s.p. tak, že žiadnemu z účastníkov nepriznal právo na ich náhradu.

Z odôvodnenia rozhodnutia krajského súdu vyplynulo, že ten po opätovnom prejednaní veci napriek právnemu názoru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky uvedenom v zrušujúcom rozhodnutí sp.zn.

6Sžo/36/2013 dospel k záveru o nedostatku právomoci rozhodovať o rozhodnutí žalovaného v 1. rade. Krajský súd v odôvodnení rozhodnutia skonštatoval, že vláda nie je orgánom verejnej správy, z čoho vyvodil, že napadnuté rozhodnutie nie je rozhodnutím orgánu verejnej správy o právach a povinnostiach v oblasti verejnej správy a nepodlieha preto súdному prieskumu, preto podľa názoru krajského súdu nemôže podliehať súdnému prieskumu podľa ustanovení piatej časti O.s.p.. Síce poukázal na znenie ust. § 250ja ods. 4 O.s.p., podľa ktorého je viazaný právnym názorom odvolacieho súdu, avšak zároveň v tejto súvislosti uviedol, že je rovnako viazaný Ústavou SR a ostatnými zákonmi. Uviedol, že súdy v správnom súdnictve majú preskúmvaciu právomoc len voči rozhodnutiam správnych orgánov tak, ako ich definuje ust. § 244 ods. 2 O.s.p., pričom postavenie vlády SR vymedzuje priamo Ústava SR ako vrcholného orgánu výkonnej moci a keďže vláda nie je orgánom verejnej správy, nemožno jej konanie a rozhodovanie považovať za rozhodovanie v správnom konaní.

Vo vzťahu k žalovanému v 2. rade krajský súd poukázal na ust. § 248 O.s.p., ktoré kvalitatívne vyčleňuje rozhodnutia orgánov verejnej správy tzv. negatívnou enumeráciou, ktoré nepodliehajú súdnému prieskumu. Ide o také rozhodnutia, ktoré upravujú určité fázy správneho konania len predbežne, pretože v konaní vo veci samej sa za splnenia zákonných podmienok bude pokračovať ďalej. Rozhodnutie správneho orgánu predbežnej povahy, ktoré je vylúčené zo súdneho prieskumu má predbežný a dočasný charakter, resp. ide o rozhodnutie, ktoré dočasne alebo predbežne upravuje pomery fyzických, či právnických osôb.

Ďalej uviedol, že na základe princípu generálnej klauzuly s negatívnou enumeráciou, sa preskúmvajú zásadne všetky rozhodnutia akýchkoľvek správnych orgánov, pokiaľ to zákon výslovne nevylučuje. Z preskúmania súdom nesmie byť však vylúčené preskúmvanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd podľa Listiny základných práv a slobôd.

Krajský súd list žalovaného v 2. rade nepovažoval za právoplatné rozhodnutie v zmysle ust. § 247 ods. 3 O.s.p., ktoré by bolo možné preskúmať postupom podľa druhej hlavy piatej časti O.s.p., ale mal za to, že sa jednalo o tzv. procesné, resp. predbežné rozhodnutie - názor akreditačnej komisie žalovaného v 2. rade, (ktorý bol žalobcovi oznámený), na základe ktorého vláda SR udeľuje, resp. neudeľuje súhlas so zriadením súkromnej vysokej školy. Z uvedeného dôvodu vyvodil záver, že list žalovaného v 2. rade v tomto štádiu konania nie je možné preskúmať postupom podľa piatej časti O.s.p.

II.

Proti uvedenému uzneseniu krajského súdu sa v zákonnej lehote odvolal žalobca. Bol toho názoru, že napadnuté rozhodnutie je nezákonné a súd posúdil vec po právnej stránke nesprávne (§ 205 ods. 2 písm. f/ O.s.p.)

Žalobca v odvolaní namietal odklon krajského súdu od právneho názoru odvolacieho súdu vyslovenom v uznesení zo dňa 11. decembra 2014, č.k. 6Sžo/36/2013-73 a to aj napriek tomu, že je daným právnym názorom zaujatým v zrušujúcom rozhodnutí viazaný a že tento právny názor musí bezvýhradne rešpektovať. Rozhodnutie považoval za prísne formalistické, svojvoľné a arbitrárne bez toho, aby malo toto rozhodnutie rozumný základ v zistenom skutkovom stave a poskytlo rozumné vysvetlenie toho, prečo sa krajský súd odklonil od právneho názoru odvolacieho súdu. K zastaveniu konania zo strany krajského súdu došlo bez opory v zákonnej úprave, pretože žalovaná v 1. rade má pri rozhodovaní o udelení štátneho súhlasu pôsobiť ako súkromná vysoká škola podľa ust. § 47 ods. 10 a 12 zákona o vysokých školách postavenie orgánu sui generis. Rozhodnutie zákonodarcu zveriť rozhodovanie o udelení štátneho súhlasu zákonom práve vláde SR nemôže byť na ujmu žalobcovi, ktorý sa práv týmto rozhodnutím žalovanej v 1. rade cíti byť ukrátený a priamo dotknutý na svojich verejných subjektívnych právach. V tejto súvislosti poukázal na rozsudok Najvyššieho správneho súdu ps. zn. 4 Aps 4/2005, ktorý riešil obdobnú vec. Na podporu svojho názoru skonštatoval, že žalobca sa nedomáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia, ktoré by bolo realizáciou niektorej z právomoci vlády SR upravených ústavou v čl. 119. Ale výlučne preskúmania zákonnosti rozhodnutia týkajúceho sa realizácie verejných subjektívnych práv žalobcu, a síce preskúmania rozhodnutia, na vydávanie ktorého „splnomocnil“ zákonodarca vládu SR § 47 zák. č. 131/2002 Z.z.. Vo vzťahu k žalobcovi vystupovala žalovaná v 1. rade nie ako vrcholový orgán výkonnej moci, ale ako správny orgán, ktorému bola ako „orgánu

poslednej inštancie“ zákonom predpísaným postupom predložená na rozhodnutie žiadosť žalobcu o udelenie štátneho súhlasu. Vydaním preskúmaného rozhodnutia žalovaná v 1. rade zasiahla do práv, povinností a právom chránených záujmov žalobcu, keďže žalobca v dôsledku vydania preskúmaného rozhodnutia nezískal štátny súhlas pôsobiť ako vysoká škola. Jednoznačne tak došlo k zásahu do materiálnej sféry a do základného práva vykonávať podnikateľskú činnosť, pričom v zmysle ust. § 46 ods. 2 ústavy z právomoci súdu „nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.

Vo vzťahu k žalovanému v 2. rade žalobca poukázal na nejasnosť právnej úpravy a keďže nie je zrejmé, či v danom prípade nie je orgánom rozhodujúcim v poslednom stupni práve žalovaný v 2. rade, preto smeruje odvolanie žalobcu proti zastaveniu konania aj voči žalovanému v 2. rade. Vzhľadom na uvedené sa žalobca domáhal zrušenia predmetného rozhodnutia krajského súdu a vrátenia veci na ďalšie konanie.

III.

Žalovaný v 2. rade vo svojom vyjadrení k odvolaniu žalobcu považoval rozhodnutie krajského súdu za správne. Namietal nedostatok pasívnej vecnej legitímácie žalovaného v 1. ako i 2. rade, pričom mal za to, že žalovaný v 1. rade v danom prípade konal v mene štátu a žalovaný v 2. rade nevydal žiadne rozhodnutie, ktoré by spadalo pod rozhodnutie správneho orgánu v zmysle ust. § 244 ods. 2 a 3 O.s.p. a ako aj vzhľadom na to, že neexistuje právo (právny nárok), na ktorom by bol žalobca rozhodnutím orgánu verejnej správy ukrátený, navrhol, aby odvolaním napadnuté rozhodnutie krajského súdu odvolací súd potvrdil.

IV.

Dňom 1. júla 2016 nadobudol účinnosť zákon č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok (ďalej len „S.s.p.“) upravujúci v zmysle § 1 a) právomoc a príslušnosť správneho súdu konajúceho a rozhodujúceho v správnom súdnictve, b) konanie a postup správneho súdu, účastníkov konania a ďalších osôb v správnom súdnictve.

Podľa ust. § 492 ods. 2 zák. č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok účinný od 01.07.2016 odvolacie konania podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku začaté pred dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona sa dokončia podľa doterajších predpisov.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 O.s.p.) preskúmal uznesenie krajského súdu a konanie mu predchádzajúce v rozsahu podaného odvolania bez nariadenia pojednávania v súlade s ust. § 250ja ods. 2 O.s.p. v spojení s ust. § 492 ods. 2 S.s.p. a dospel k záveru o dôvodnosti podaného odvolania žalobcu.

Podľa ust. § 244 ods. 1 O.s.p. v správnom súdnictve preskúmajú sudy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy.

Podľa ust. § 246c ods. 1 O.s.p. pre riešenie otázok, ktoré nie sú priamo upravené v tejto časti, sa použijú primerane ustanovenia prvej, tretej a štvrtej časti tohto zákona. Opravný prostriedok je prípustný, len ak je to ustanovené v tejto časti. Proti rozhodnutiu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky opravný prostriedok nie je prípustný.

Podľa ust. § 167 ods. 2 O.s.p., ak nie je ďalej ustanovené inak, použijú sa na uznesenie primerane ustanovenia o rozsudku.

Podľa ust. § 157 ods. 2 O.s.p. v odôvodnení rozsudku súd uvedie, čoho sa navrhovateľ (žalobca) domáhal a z akých dôvodov, ako sa vo veci vyjadril odporca (žalovaný), prípadne iný účastník konania, stručne, jasne a výstižne vysvetlí, ktoré skutočnosti považuje za preukázané a ktoré nie, z ktorých dôkazov vychádzal a akými úvahami sa pri hodnotení dôkazov riadil, prečo nevykonal ďalšie navrhnuté dôkazy a ako vec právne posúdil. Súd dbá na to, aby odôvodnenie rozsudku bolo presvedčivé.

V.

Odvolací súd z obsahu súdneho spisu zistil, že krajský súd svojim predchádzajúcim rozhodnutím zo dňa 22. apríla 2013, č.k. 1S/2165/2012-55, konanie voči žalovanému v 1. rade zastavil a uložil žalobcovi povinnosť nahradiť žalovanému trovy konania vo výške 331,13 Eur. Uvedené rozhodnutie bolo na základe podaného odvolania žalobcu uznesením Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 11. decembra 2014, sp.zn. 6Sžo/36/2013, zrušené a vec bola vrátená krajskému súdu na ďalšie konanie. Najvyšší súd sa v predmetnej veci pri svojom rozhodovaní zameral na to, či vláda Slovenskej republiky mohla v rámci posudzovaného preskúmvacieho konania upraveného v piatej časti O.s.p. vystupovať v procesnom postavení žalovaného správneho orgánu, t.j. či bola daná jej pasívna legitímácia, pričom dospel k záveru, že neboli splnené zákonné podmienky pre zastavenie konania proti žalovanému v 1. rade. V odôvodnení rozhodnutia najvyšší súd uviedol, že

„Senát odvolacieho súdu sa v plnom rozsahu stotožnil s argumentáciou žalobcu, že vláda pri rozhodovaní o udelení štátneho súhlasu pôsobiť ako súkromná vysoká škola podľa § 47 ods. 10 a 12 zák. č. 131/2002 Z.z. má postavenie správneho orgánu sui generis, pričom skutočnosť, že ust. § 108 ods. 1 cit. zákona na rozhodovanie o udelení štátneho súhlasu je vylúčená pôsobnosť zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov, neznamená, že by v danom prípade nešlo o rozhodovanie v oblasti verejnej správy. Vláde Slovenskej republiky ako vrcholnému orgánu výkonnej moci zákon zveril aj pôsobnosť v oblasti verejnej správy. V prípade, keď vláda SR vystupuje ako orgán príslušný na rozhodovanie podľa § 47 zákona č. 131/2002 Z.z., predstavuje orgán rozhodujúci v oblasti verejnej správy.

Za stavu, keď vláda svojim rozhodnutím zasiahne do súkromných subjektívnych práv, podľa názoru senátu najvyššieho súdu, sa dotknutá osoba môže proti tomuto rozhodnutiu domáhať poskytnutia súdnej ochrany postupom podľa ustanovení V. časti Občianskeho súdneho poriadku upravujúcej „Správne súdnictvo“.

VI.

Predmetom odvolacieho konania v danej veci bolo uznesenie, ktorým krajský súd zastavil konanie, v ktorom sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti a následne zrušenia rozhodnutia žalovaného v 1. rade č. 377 zo dňa 25.07.2012, ktorým žalovaný v 1. rade neudelil žalobcovi štátny súhlas podľa § 47 ods. 1 zákona č. 131/2002 Z.z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov na pôsobenie súkromnej vysokej školy s názvom Vysoká škola ekonómie a podnikania ako aj nesúhlasného stanoviska Akreditačnej komisie žalovaného v 2. rade zo dňa 03.09.2012, č.k. 2012/8806/24131:1-sekr.

Odvolací súd v priebehu konania zistil, že pôvodný žalobca BRATISLAVSKÁ AKADÉMIA, s.r.o., IČO: 45 988 706, zanikol zrušením bez likvidácie zlúčením s obchodnou spoločnosťou NIRCOTRADE s.r.o., IČO: 47 620 153, ktorá následne zanikla zrušením bez likvidácie zlúčením s obchodnou spoločnosťou TAROM s.r.o., IČO: 47 505 036, ktorá je jej právny nástupca, preto odvolací súd ďalej konal s jej právnym nástupcom obchodnou spoločnosťou TAROM s.r.o., so sídlom Halenárska 3, Trnava, IČO: 47 505 036, právne zastúpeného Procházka & partners, spol. s r.o., so sídlom Búdkova 4, Bratislava, IČO: 36 854 948, za ktorého koná JUDr. Radoslav Procházka, advokát a konateľ.

K zastaveniu konania zo strany krajského súdu došlo vo vzťahu k žalovanému v 1. rade z dôvodu, že nebola daná právomoc súdu rozhodovať o rozhodnutí žalovaného v 1. rade, keďže jeho konanie a rozhodovanie nie je rozhodovaním v správnom konaní. Žalobca v odvolaní namietal odklon krajského súdu od právne záväzného názoru najvyššieho súdu vysloveného v jeho predchádzajúcom rozhodnutí sp.zn. 6Sžo/36/2013 bez toho, aby tento odklon od právneho názoru odvolacieho súdu aj rozumne vysvetlil. Odvolací súd považuje odvoláciu námietku žalobcu za dôvodnú. Z ustanovenia § 250ja ods. 4 O.s.p. jednoznačne o. i. vyplýva princíp viazanosti súdu nižšieho stupňa s právnym názorom súdu vyššieho stupňa. Uplatňovaním tohto princípu sa zabezpečuje realizácia ústavou zaručeného práva na

spravodlivý proces. Nemožno však na uplatňovaní tohto princípu absolútne a bezvýhradne trvať, a pokiaľ teda nastane situácia, kedy je odklon od právneho názoru formulovaného v zrušujúcom rozhodnutí súdu vyššej inštancie možný (napr. zmena právnej úpravy, vyšli najavo nové skutočnosti, a alebo zaujal k problematike právny názor ústavný súd, ESD...), tento je potrebné aj náležite v odôvodnení rozhodnutia zdôvodniť. Krajský súd svoj právny záver o nedostatku právomoci súdu rozhodovať o rozhodnutí žalovaného v 1. rade rozhodovať založil na konštatovaní, že vláda nie je orgánom verejnej správy, a preto napadnuté rozhodnutie nie je rozhodnutím orgánu verejnej správy o právach a povinnostiach v oblasti verejnej správy a nepodlieha preto súdnemu prieskumu podľa druhej hlavy piatej časti O.s.p.. Takto formulovaný právny názor je v rozpore s právnym názorom vyjadreným v zrušujúcom rozhodnutí odvolacieho súdu sp.zn. 6Sžo/36/2013, ktorý je pre súd nižšieho stupňa záväzný, v ktorom najvyšší súd jednoznačne skonštatoval, že vláda pri rozhodovaní o udelení štátneho súhlasu pôsobí ako súkromná vysoká škola podľa § 47 ods. 10 a 12 zák. č. 131/2002 Z.z. má postavenie správneho orgánu sui generis. Navyše krajský súd odklon od takto formulovaného právneho názoru súdu vyššieho stupňa odôvodnil iba poukazom na viazanosť Ústavou SR a ostatnými zákonmi, čo nie je v súlade s požiadavkou riadneho odôvodnenia rozhodnutia. Takýto postup súdu je svojvoľný a neprípustný.

Problematike týkajúcej sa povinnosti náležite zdôvodniť rozhodnutie venoval značnú pozornosť vo svojej judikatúre aj Ústavný súd Slovenskej republiky - napr. v náleze č. sp.zn. IV. ÚS 1/02, II. ÚS 174/04, III. ÚS 117/07, III. ÚS 332/09, I. ÚS 243/07, I. ÚS 114/08, III. ÚS 36/2010. Ústavný súd konštatoval, že nezávislosť rozhodovania všeobecných súdov (týka sa aj rozhodovacej činnosti orgánov verejnej správy) sa uskutočňuje v ústavnom a zákonom procesnoprávnom a hmotnoprávnom rámci. Procesnoprávny rámec predstavujú predovšetkým princípy riadneho a spravodlivého procesu; jedným z týchto princíпов, predstavujúcim súčasť práva na spravodlivý proces a vylučujúcim ľubovôľu pri rozhodovaní, je povinnosť súdov ako aj orgánov verejnej správy svoje rozhodnutia odôvodniť v súlade so zákonnou úpravou. Nedostatky odôvodnenia zakladajú vadu nepreskúmateľnosti rozhodnutia.

Odvolací súd považuje za potrebné záverom vzhľadom na vrátenie zásielok adresovaných žalovanému v 1. rade Úradom vlády SR (č.l. 91) uviesť, že vláda ako kolektívny orgán svoju vôľu prejavuje hlasovaním jednotlivých svojich členov, výsledkom čoho je akt - uznesenie, ktorým je návrh, ktorý bol predmetom hlasovania schválený alebo neschválený. V prípadoch rozhodovania vlády v oblasti verejnej správy, tak ako i v tomto prípade, má vláda postavenie správneho orgánu sui generis a zároveň procesné postavenie účastníka konania. Keďže úlohy spojené s odborným, organizačným a technickým zabezpečením činnosti vlády plní Úrad vlády Slovenskej republiky; rovnaké úlohy plní Úrad vlády Slovenskej republiky aj pre predsedu vlády ako jeho výkonný orgán, možno vláde ako kolektívnemu orgánu doručovať zásielky jedine prostredníctvom Úradu vlády SR, nie však ako účastníka konania, ale iba ako pomocného orgánu vlády SR, resp. jeho predsedu. Nepreberaním zásielok súdu, resp. ich vracaním sa, tak účastník konania vystavuje právnym následkom plynúcich z procesného právneho predpisu upravujúceho fikciu doručenia, resp. odmietnutie prevzatia zásielky.

Vzhľadom na to, že krajský súd dostatočne neodôvodnil svoje rozhodnutie o zastavení konania, svojím konaním odňal účastníkovi konania možnosť konať pred súdom, preto odvolací súd rozhodnutie krajského súdu poukazom na ust. § 250ja ods. 3 posledná veta O.s.p. v spojení s ust. § 221 ods. 1 písm. f/ O.s.p. zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

Krajský súd je v ďalšom konaní viazaný právnym názorom odvolacieho súdu.

Súčasne prvostupňový súd rozhodne o náhrade trov konania, vrátane náhrady trov odvolacieho konania v zmysle ust. § 492 ods. 2 S.s.p, § 246c ods. 1 O.s.p. v spojení s § 224 ods. 3 O.s.p.

Toto rozhodnutie prijal Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte pomerom hlasov 3:0 (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom od 01.05.2011).

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.