

U Z N E S E N I E

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobkyne: **Súkromná stredná odborná škola**, so sídlom M. R. Štefánika 379/19, Trenčín, *právne zastúpená: Mgr. Michal Urban, advokát, so sídlom Šafárikova 12, Trenčín*, proti žalovanej: **Štátna školská inšpekcia**, so sídlom Staré Grunty 52, Bratislava, **Školské inšpekčné centrum Trenčín**, so sídlom Hviezdoslavova 1, Trenčín, *právne zastúpená: JUDr. Pavol Pospěch, advokát, so sídlom Zámocká 10, Bratislava*, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovanej č. 3015/2012-2013 zo dňa 18. apríla 2013, konajúc o odvolaní žalobkyne proti uzneseniu Krajského súdu v Trenčíne č.k. 13S/95/2013-67 zo dňa 8. decembra 2015, takto

r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesenie Krajského súdu v Trenčíne č.k. 13S/95/2013-67 zo dňa 8. decembra 2015 **p o t v r d z u j e**.

Žalobcovi právo na náhradu trov odvolacieho konania **n e p r i z n á v a**.

O d ô v o d n e n i e

1.

1.1 Napadnutým uznesením Krajský súd v Trenčíne podľa § 250d ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „O.s.p.“) zastavil konanie o preskúmanie rozhodnutia zákonnosti žalovanej č. 3015/2012-2013 zo dňa 18.04.2013 o výsledkoch inšpekčnej kontroly vykonanej u žalobkyne. Účastníkom náhradu trov konania nepriznal.

1.2 V odôvodnení napadnutého uznesenia krajský súd uviedol, že správa, ktorú žalobkyňa napadla žalobou neobsahuje žiadne opatrenia, ktorými by boli žalobkyni uložené nejaké povinnosti s cieľom nápravy zistení, ktoré žalovaná vyhodnotila ako porušenia zákona alebo interných predpisov, a teda krajský súd dospel k záveru, že správa č. 3015/2012-2013 o výsledkoch inšpekčnej kontroly zo dňa 18.04.2013 nepodlieha súdnemu prieskumu. Predmetná správa neobsahuje žiadne odporúčania, opatrenia alebo pokyny, nemá charakter individuálneho aktu a priamu, sama o sebe, nezasahuje do práv, slobôd a záujmov osôb. Krajský súd v tejto súvislosti poukázal aj na rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp.zn. 3Sžo/6/2012, podľa ktorého je správa o výsledkoch inšpekčnej činnosti predmetom súdneho prieskumu len za situácie, ak sú v nej uložené kontrolovanému subjektu opatrenia, ktoré by mali byť, pri dodržaní zákonného procesného postupu, predmetom samostatného rozhodnutia.

1.3 Vzhľadom na uvedené krajský súd dospel k záveru, že žalobou napadnutá správa o výsledku inšpekčnej činnosti vykonanej u žalobkyne nie je spôsobilým predmetom súdneho prieskumu, na základe čoho krajský súd konanie zastavil.

2.

2.1 Proti uzneseniu krajského súdu podala žalobkyňa včas odvolanie, v ktorom žiadala, aby odvolací súd napadnuté uznesenie krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie, a to z dôvodov, že krajský súd vec nesprávne právne posúdil, dospel k nesprávnym skutkovým zisteniam, účastníkovi odňal možnosť konať pred súdom a napadnuté uznesenie nedostatočne odôvodnil.

2.2 Žalobkyňa v odvolaní uviedla, že napadnutá správa o výsledku inšpekčnej činnosti je tým úkonom správneho orgánu, ktorý má autoritatívny vzťah k jeho adresátovi a správny orgán vystupuje v úlohe vykonávateľa štátnej moci, nie iba oznamovateľa. Výsledkom tohto postupu je zistenie porušenia všeobecne záväzných a interných predpisov a zároveň neuvedenie odstránenia zistených nedostatkov, pričom tieto výsledky a nedostatky správy majú za následok zníženie objemu finančných prostriedkov a odopretie možnosti postupovať v zmysle § 6a ods. 6 druhá veta zákona č. 597/2003 Z.z. Opodstatnenosť podaného odvolania, samotnej žaloby i závažnosť správ a v nej uvedených rozhodnutí podčiarkuje tiež skutočnosť,

že zistenie nedostatkov, rozporu školského vzdelávacieho programu so štátnym vzdelávacím programom je možné podľa žalobkyne preskúmať len v tomto konaní, neexistuje iná zákonná možnosť, opravný prostriedok ako preskúmať zákonnosť uvedeného rozhodnutia, správneho zásahu do práv a povinností subjektov. Predmetnú správu nemôže preskúmať Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky, ani prokuratúra, jedná sa o jednostupňové rozhodnutie.

2.3 Krátenie normatívneho financovania školy je založené len na výsledku správy z inšpekčnej činnosti, ktorú orgány financujúce školu musia rešpektovať. Na základe skutočnosti, že konštatovanie porušenia všeobecne záväzných predpisov uvedených v napadnutej správe má za následok zníženie normatívneho financovania a naopak neuvedenie odstránenia nedostatkov, ktoré v tom čase neexistovali má za následok zásah do záujmov a práv dotknutých subjektov, a to zníženie financovania spôsobené uvedenou správou, žalobkyňa konštatovala, že napadnutá správa zasahuje do práv a záujmov dotknutých osôb a podlieha súdnemu prieskumu.

2.4 Podľa žalobkyne nie je pravdou, že napadnutá správa o výsledku inšpekčnej kontroly alebo jej časti nemali charakter individuálneho aktu a nezasahovali do práv, slobôd a záujmov osôb.

2.5 Žalobkyňa poukázala na skutočnosť, že konanie žalovanej je špecifickým konaním, nemajúcim v našom právnom poriadku obdobu, keďže žalovaná je nezávislým orgánom, ktorý nemá právo nikto kontrolovať a rozhodnutia nemožno súdom preskúmať.

2.6 Žalobkyňa poukázala na rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp.zn. 5Sžf/31/2011 zo dňa 25.08.2011 a uviedla, že v prejednávanej veci dochádza k analogicky presne rovnakému prípadu, kedy vzhľadom na odmietnutie súdu konať vo veci, formou zastavenia konania, neostáva žalobcovi žiaden účinný prostriedok ochrany svojich práv a právom chránených záujmov.

2.7 V prejednávanej veci sa podľa žalobkyne jedná o rozhodnutie, ktoré splňa všetky podmienky súdneho prieskumu správnym súdnictvom a konajúci súd by mal vo veci konať a rozhodnúť. Žalobkyňa taktiež namietala právo na riadne odôvodnenie rozhodnutia, nakoľko

krajský súd podľa jej názoru neuviedol riadnu právnu úvahu ani skutkové okolnosti, ktorého ho viedli k rozhodnutiu. V tejto súvislosti poukázala žalobkyňa na judikatúru Ústavného súdu Slovenskej republiky i Európskeho súdu pre ľudské práva.

3.

3.1 Žalovaná sa vyjadrila k podanému odvolaniu a žiadala, aby odvolací súd napadnuté uznesenie krajského súdu ako vecne správne potvrdil.

3.2 Žalovaná vo vyjadrení k odvolaniu uviedla, že žalobkyňa pri podaní žaloby zamlčala podstatnú skutočnosť, a to takú, že po spracovaní napadnutej správy, dňa 18.04.2013, doručila žalovanej dokumenty, ktoré preukazujú, že aj nedostatky vytýkané v napadnutej správe boli žalobkyňou odstránené. Na základe týchto dokumentov bola vykonaná následná inšpekcia, zaznamenaná v Správe o výsledkoch školskej inšpekcie č. 3189/2012-2013 zo dňa 19.04.2013. Napriek uvedenému žalobkyňa podala žalobu, v ktorej tvrdila, že uvedené nedostatky neexistovali.

3.3 Správa o výsledkoch inšpekčnej činnosti je sumarizáciou kontrolných zistení. Žalobkyňa vo svojich vyjadreniach uviedla, že vytknuté nedostatky postupne odstraňovala, sama tak priznala existenciu porušenia záväzných predpisov, ktoré boli zistené a uvedené v napadnutej správe. Nie je teda sporná ich existencia v čase vykonanej kontroly, ktorú správa popisuje.

3.4 Ku kráteniu normatívneho financovania žalovaná uviedla, že ku kráteniu Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR pristúpilo na základe Správy č. 3088/2010-2011 zo dňa 03.03.2011 a po oznámení o odstránení zistených nedostatkov bol žalobkyni vyplácaný plný normatívny príspevok.

4.

4.1 Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 246c O.s.p. v spojení ustanovením § 10 ods. 2 O.s.p.) preskúmal odvolaním napadnuté uznesenie krajského súdu a konanie mu predchádzajúce (§ 246c ods. 1 veta prvá O.s.p. v spojení s § 212 a nasl. O.s.p.),

vec prejednal bez nariadenia pojednávania (§ 250ja ods. 2 veta prvá O.s.p.) a dospel k záveru, že odvolanie žalobkyne nie je dôvodné.

4.2 Z obsahu súdneho a pripojeného administratívneho spisu senát najvyššieho súdu zistil, že v dňoch od 17.01.2011 do 21.01.2011 a v dňoch 24.01.2011, 07.02.2011 a 12.02.2011 bola v Súkromnej strednej odbornej škole, Trenčín vykonaná komplexná inšpekcia s číslom poverenia 3088/2010-2011, ako v poradí III. následná inšpekcia. Predmetom inšpekcie bol stav a úroveň pedagogického riadenia, procesu a podmienok výchovy a vzdelávania v strednej odbornej škole. Výsledkom inšpekcie bola Správa o výsledkoch školskej inšpekcie č. 3015/2012-2013 zo dňa 19.04.2013 (ďalej len „správa“). Predmetná správa z následnej inšpekcie bola prepracovaná na základe rozsudku Krajského súdu v Trenčíne č.k. 11S/1/2013-79 zo dňa 26.02.2013, t.j. zo stavom ku dňu 11.10.2012.

4.3 V správe žalovaná v úvode konštatovala, že v rámci II. následnej inšpekcie, vykonanej v dňoch 30.05.2011 a 31.05.2011 boli žalobkyni uložené dve opatrenia, z ktorých jedno bolo splnené a jedno nebolo splnené v plnom rozsahu. Následne bolo predmetom správy zhrnutie nedostatkov zistených pri komplexnej inšpekcii, ktoré vyplynuli z porušenia právnych predpisov. Žalovaná v tejto súvislosti v správe uviedla, že na odstránenie týchto nedostatkov bolo prijatých 17 opatrení, z ktorých žalovaná uplatnila 15 odporúčaní a žalobkyni uložila 2 opatrenia. Žalovaná v správe ďalej sumarizovala, akým spôsobom boli akceptované uplatnené odporúčania a splnené uložené opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov, zo strany žalobkyne. V rámci „Iných zistení“ žalovaná popísala priebeh vyučovania predmetu praktická príprava v študijných odboroch škola podnikania, ktorý bol podrobený kontrole dňa 26.09.2012. Záverom žalovaná konštatovala, že v rámci uplatnených 15 odporúčaní žalobkyňa akceptovala 10. Jedno odporúčanie nebolo akceptované vôbec a 4 boli akceptované čiastočne. Riaditeľka školy prijala na odstránenie zistených nedostatkov 17 opatrení, z ktorých 4 sa nesplnili v plnom rozsahu. Z dvoch uložených opatrení sa jedným nesplnilo v plnom rozsahu. Správa obsahuje aj výpočet všeobecne záväzných právnych a interných predpisov, ktorých porušenie sa zistilo.

4.4 Podľa § 244 ods. 1, 2 a 3 O.s.p., v správnom súdnictve preskúmavajú sudy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy. V správnom súdnictve preskúmavajú sudy zákonnosť rozhodnutí a postupov

orgánov štátnej správy, orgánov územnej samosprávy, ako aj orgánov záujmovej samosprávy a ďalších právnických osôb, ako aj fyzických osôb, pokiaľ im zákon zveruje rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy (ďalej len „rozhodnutie správneho orgánu“). Rozhodnutiami správnych orgánov sa rozumejú rozhodnutia vydané nimi v správnom konaní, ako aj ďalšie rozhodnutia, ktoré zakladajú, menia alebo zrušujú oprávnenia a povinnosti fyzických alebo právnických osôb alebo ktorými môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté. Postupom správneho orgánu sa rozumie aj jeho nečinnosť.

4.5 Podľa § 247 ods. 1 O.s.p., podľa ustanovení tejto hlavy sa postupuje v prípadoch, v ktorých fyzická alebo právnická osoba tvrdí, že bola na svojich právach ukrátená rozhodnutím a postupom správneho orgánu a žiada, aby súd preskúmal zákonnosť rozhodnutia a postupu.

4.6 Podľa § 250i ods. 1 O.s.p. pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia je pre súd rozhodujúci skutkový stav, ktorý tu bol v čase vydania napadnutého rozhodnutia. Súd môže vykonať dôkazy nevyhnutné na preskúmanie napadnutého rozhodnutia.

4.7 Podľa § 12 ods. 1 zákona č. 596/2003 Z.z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 596/2003 Z.z.“), štátna školská inšpekcia je orgán štátnej správy v školstve. Štátna školská inšpekcia je rozpočtová organizácia so sídlom v Bratislave zapojená finančnými vzťahmi na rozpočet ministerstva; jej organizačnými súčasťami sú školské inšpekčné centrá. Štátna školská inšpekcia je vo svojej činnosti nezávislá, riadi sa zákonmi a inými všeobecne záväznými právnymi predpismi.

4.8 Podľa § 13 ods. 1 zákona č. 596/2003 Z.z. štátna školská inšpekcia plní funkciu kontroly štátu nad úrovňou pedagogického riadenia, nad úrovňou výchovy a vzdelávania a materiálno-technických podmienok vrátane praktického vyučovania v školách a školských zariadeniach, v strediskách praktického vyučovania, na pracoviskách praktického vyučovania a vo vzdelávacích ustanovizniach (ďalej len „kontrolovaný subjekt“). V tejto oblasti vybavuje sťažnosti a petície.

4.9 Podľa § 13 ods. 7 zákona č. 596/2003 Z.z., Školská inšpekcia podľa závažnosti zistených nedostatkov uplatňuje tieto opatrenia:

- a) odporúčanie,
- b) upozornenie,
- c) prijatie opatrení zo strany kontrolovaného subjektu,
- d) uloženie opatrení,
- e) nariadenie komisionálneho preskúšania pri zistení nedostatkov pri klasifikácii,
- f) uloženie záväzných pokynov na odstránenie zistených nedostatkov,
- g) zastavenie alebo zrušenie rozhodnutia riaditeľa vydaného v rozpore so všeobecne záväzným právnym predpisom, okrem rozhodovania riaditeľa školy podľa osobitného predpisu,
- h) uloženie sankcií podľa § 37a ods. 2 a 3.

4.10 Podľa § 13 ods. 8 zákona č. 596/2003 Z.z., výsledky zistení a hodnotení z inšpekčnej činnosti sa zaznamenávajú vo výstupných inšpekčných materiáloch formou správy o výsledkoch inšpekčnej činnosti. Zistené poznatky a informácie sa súhrnne spracujú podľa potreby formou správy na základe výsledkov z vykonaných inšpekcií.

4.11 Podľa § 38 ods. 4 zákona č. 596/2003 Z.z., na rozhodovanie podľa tohto zákona sa vzťahuje všeobecne záväzný právny predpis o správnom konaní okrem rozhodovania o udelení pokarhania riaditeľom, podmieneného vylúčenia, pochvaly a rozhodovania riaditeľov škôl a školských zariadení zriadených podľa § 6 ods. 2 a § 9 ods. 2.

4.12 Podľa § 46 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) (ďalej len „správny poriadok“), rozhodnutie musí byť v súlade so zákonmi a ostatnými právnymi predpismi, musí ho vydať orgán na to príslušný, musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného stavu vecí a musí obsahovať predpísané náležitosti.

4.13 Podľa § 47 ods. 1 správneho poriadku, rozhodnutie musí obsahovať výrok, odôvodnenie a poučenie o odvolaní (rozklade). Odôvodnenie nie je potrebné, ak sa všetkým účastníkom konania vyhovuje v plnom rozsahu.

4.14 Odvolací súd na základe podrobného preštudovania Správy o výsledkoch

školskej inšpekcie č. 3015/2012-2013 konštatuje, že táto správa neobsahuje žiadne opatrenia, upozornenia alebo odporúčania resp. iné pokyny, ktoré by mali autoritatívny charakter vo vzťahu k žalobkyni a ktoré by mohli vzhľadom na svoj obsah byť považované za rozhodnutie. Žalovaná v preskúmvanej správe v podstate len konštatovala zistený stav, splnenie či nesplnenie už skôr uložených opatrení a odporúčaní, no k uloženiu ďalších opatrení v predmetnej správe nedošlo.

4.15 Ústavný súd Slovenskej republiky, ako aj Najvyšší súd vo svojich rozhodnutiach síce vyslovili, že predmetom preskúmania súdom môžu byť i rozhodnutia orgánov verejnej správy, ktoré nemajú formálne náležitosti, avšak za splnenia podmienky, že sa dotýkajú alebo sa môžu dotknúť práv a právom chránených záujmov fyzických alebo právnických osôb. Vzhľadom k tomu, že predmetná správa obsahuje len zhrnutie a konštatáciu zistených skutočností počas vykonanej kontroly, nemá konštitutívny charakter individuálneho aktu a nezasahuje do práv a právom chránených záujmov či kontrolovaného subjektu, tak ani do práv a právom chránených záujmov akýchkoľvek iných fyzických či právnických osôb.

4.16 Najvyšší súd Slovenskej republiky v uznesení sp.zn. 3Sžo/6/2012 zo dňa 03.04.2012 poukázal na § 38 ods. 4 zákona č. 596/2003 Z.z., podľa ktorého sa na rozhodovanie podľa tohto zákona vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní (správny poriadok) a na základe tohto dospel k záveru, že školská inšpekcia musí rozhodovať podľa správneho poriadku, t.j. aby bol výsledok činnosti školskej inšpekcie spôsobilým predmetom prieskumu správneho súdu, musí sa jednať o rozhodnutie vydané v súlade so zákonmi a ostatnými právnymi predpismi a musí obsahovať predpísané náležitosti, a teda výrok, odôvodnenie a poučenie.

4.17 Rozhodnutím správneho orgánu je každé rozhodnutie, ktorým sa zakladajú, menia, rušia alebo môžu byť priamo dotknuté práva a povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb. Súdna prax trvá na tom, že preskúmať je prípustné len rozhodnutie, ktoré bolo objektívne poznateľným spôsobom vydané, doručené alebo iným obdobným spôsobom sprístupnené právnickej osobe alebo fyzickej osobe. Preskúmaniu rozhodnutia v správnom súdnictve nebráni, ak správny orgán použije formu, ktorá neobsahuje všetky inak predpísané náležitosti správneho rozhodnutia podľa všeobecných alebo osobitných procesných predpisov

upravujúcich administratívny proces. Ak nejde o rozhodnutie, ale len o úkon správneho orgánu, ktorého obsah nemá autoritatívny vzťah k žiadnej osobe, taký úkon nepodlieha súdnemu prieskumu. Základným rozlišovacím znakom takého úkonu je to, že správny orgán nevystupuje v úlohe vykonávateľa štátnej moci, ale len v pozícii oznamovateľa, alebo orgánu zodpovedného za agendu potvrdení, overení, sťažností a pod.

4.18 Keďže predmetná Správa o výsledkoch školskej inšpekcie nespĺňa náležitosti rozhodnutia podľa správneho poriadku a ani neobsahuje žiadne opatrenia ani iné pokyny, ktoré by mali konštitutívne účinky či charakter individuálneho aktu, najvyšší súd konštatuje, že táto správa nie je rozhodnutím (a to ani neformálnym), ale je len úkonom správneho orgánu, ktorého obsah nemá autoritatívny charakter k žiadnemu subjektu, a teda predmetná správa nepodlieha prieskumu súdu v správnom súdnictve. Odvolací súd sa plne stotožnil so závermi krajského súdu a má za to, že krajský súd napadnuté uznesenie riadne odôvodnil.

4.19 Podľa § 250d ods. 3 O.s.p., súd uznesením konanie zastaví, ak sa žaloba podala oneskorene, ak ju podala neoprávnená osoba, ak smeruje proti rozhodnutiu, ktoré nemôže byť predmetom preskúmania súdom, ak žalobca neodstránil vady žaloby, ktorých odstránenie súd nariadil a ktoré bránia vecnému vybaveniu žaloby, alebo ak žalobca nie je zastúpený podľa § 250a alebo ak žaloba bola vzatá späť (§ 250h ods. 2). Odvolanie proti uzneseniu je prípustné.

4.20 Vzhľadom na vyššie uvedené dôvody Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnuté uznesenie Krajského súdu v Trenčíne č. k. 13S/95/2013-67 zo dňa 08.12.2015, ktorým bolo zastavené konanie, postupom podľa § 250ja ods. 3 veta druhá O.s.p. a § 219 ods. 1 O.s.p. potvrdil ako vecne správne.

4.21 O trovách odvolacieho konania rozhodol najvyšší súd tak, že ich náhradu nepriznal žiadnemu z účastníkov konania s poukazom na § 224 ods. 1 O.s.p. v spojení s § 146 ods. 1 písm. c/ O.s.p.

4.22 Podľa § 492 ods. 2 zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“), odvolacie konania podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku začaté pred dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona sa dokončia podľa doterajších predpisov.

4.23 Dňa 01.07.2016 nadobudol účinnosť nový procesný predpis – Správny súdny poriadok. Vzhľadom k tomu, že predmetné odvolacie konanie začalo pred dňom nadobudnutia účinnosti SSP, dokončí sa podľa doterajších predpisov.

P o u č e n i e : Proti tomuto uzneseniu opravný prostriedok nie je prípustný.

V Bratislave dňa 7. februára 2017

JUDr. Jana Z E M K O V Á PhD., v.r.
predsedníčka senátu

Za správnosť vyhotovenia:
Alena Augustiňáková