

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 5Sžk/6/2018
Identifikačné číslo spisu: 1016202702
Dátum vydania rozhodnutia: 26.04.2018
Meno a priezvisko: JUDr. Petra Příbelská
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2018:1016202702.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobkyne: Z. U., bytom H., právne zastúpená: Advokátska kancelária MHS Legal, s.r.o., so sídlom Seberíniho 1, Bratislava, proti žalovanej: Paneurópska vysoká škola n.o., so sídlom Tomášikova 20, Bratislava, IČO: 36 077 429, právne zastúpená: SCHWARZ advokáti s.r.o., advokátska kancelária, so sídlom Podbrezovská 40, Bratislava, o žalobe proti inému zásahu orgánu verejnej správy, o kasačnej sťažnosti žalobkyne proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č.k. 7Sa/69/2016-58 zo dňa 24. apríla 2017, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesenie Krajského súdu v Bratislave č.k. 7Sa/69/2016-58 zo dňa 24. apríla 2017 z r u š u j e a v e c m u v r a c i a n a d ě a ľ š i e k o n a n i e .

Odôvodnenie

1. Krajský súd v Bratislave (ďalej len „správny súd“ alebo „krajský súd“) napadnutým uznesením č.k. 7Sa/69/2016-58 zo dňa 24. apríla 2017, podľa ustanovenia § 98 ods. 1 písm. d/ a f/ Správneho súdneho poriadku (ďalej len „S.s.p.“) odmietol žalobu žalobkyne, nakoľko žalobkyňa nesplnila podmienku povinného právneho zastúpenia advokátom už v čase podania žaloby na súd v zmysle § 49 ods. 1 S.s.p. a zároveň nebola zachovaná lehota na podanie žaloby v zmysle § 256 S.s.p. O trovách konania rozhodol s poukazom na § 170 písm. a/ S.s.p. tak, že žiadnemu z účastníkov konania ich náhradu nepriznal, nakoľko žaloba bola odmietnutá.

2. Z odôvodnenia napadnutého uznesenia správneho súdu vyplýva, že žalobkyňa sa žalobou doručenou správne súdu dňa 13.12.2016 domáhala ochrany pred iným zásahom orgánu verejnej správy, lebo takýto zásah alebo jeho následky trvajú alebo ak hrozí jeho opakovanie. Žalovaná tým, že nepredložila žiadosť žalobkyne o preskúmanie rozhodnutia spolu s výsledkami doplneného konania a so spisovým materiálom odvolaciemu orgánu najneskôr do 30 dní odo dňa keď mu odvolanie došlo a neupovedomila o tom žalobkyňu, prejavila svoju vôľu prostredníctvom fikcie pozitívneho rozhodnutia vo veci žiadosti o preskúmanie rozhodnutia, čím jej vyhovel v plnom rozsahu.

3. Žalobkyňa sa podanou žalobou zároveň domáhala aj určenia nezákonnosti už skončeného iného zásahu orgánu verejnej správy ak počas jeho trvania nebolo možné podať žalobu podľa § 252 ods. 1

S.s.p. a rozhodnutie správneho súdu je dôležité na náhradu škody alebo inú ochranu práv žalobcu. K nezákonnému zásahu žalovanou dochádza podľa žalobkyne tým, že žalovaná odmieta žalobkyňu určiť termín štátnej skúšky z predmetu Správne právo.

4. Žalobkyňa vo svojej žalobe konkrétne namietala, že rozhodnutím žalovanej č.: SOP-661/2016 zo dňa 27.09.2016 bola vylúčená zo štúdia, keďže po vyčerpaní všetkých troch termínov neúspešne absolvovala štátnu skúšku z predmetu Správne právo. Proti tomuto rozhodnutiu podala žalobkyňa v zákonnej lehote odvolanie. Podľa žalobkyne však žalovaná nepostúpila odvolanie do 30 dní odo dňa jeho doručenia a zároveň ju neupovedomila o postúpení odvolania odvolaciemu orgánu, na základe čoho sa domnievala, že správny orgán jej vyhovel v plnom rozsahu.

5. Správny súd výzvou zo dňa 01.02.2017 vyzval žalovanú, aby sa v lehote 30 dní odo dňa doručenia výzvy vyjadrila k podanej žalobe a zároveň, aby súdu predložila administratívny spis. Z vyjadrenia žalovanej k žalobe ako aj z obsahu administratívneho spisu správny súd zistil, že o odvolaní žalobkyne proti rozhodnutiu žalovanej č.: SOP-661/2016 zo dňa 27.09.2016 rozhodol odvolací orgán - rektor Paneurópskej vysokej školy rozhodnutím č.: RE 407/2016 zo dňa 09.12.2016 tak, že odvolanie žalobkyne zamietol a prvostupňové rozhodnutie potvrdil.

6. Krajský súd v odôvodnení napadnutého uznesenia ďalej uviedol, že správne súdy podľa § 6 ods. 2 písm. f) S.s.p. rozhodujú v konaniach o žalobách proti inému zásahu orgánu verejnej správy, pričom zákonodarca v tejto súvislosti zdôraznil, že žaloba má byť nielen podaná, ale už aj spísaná priamo advokátom. V správnom súdnictve je značne obmedzená možnosť zmeny žaloby po uplynutí lehoty na jej podanie a preto je pre rozhodovanie správneho súdu určujúci práve obsah žaloby, pričom samotné zastupovanie na pojednávaní je v podstate sekundárne. V danej veci bola na zastupovanie vo veci splnomocnená fyzická osoba Mgr. C. U., ktorá nie je advokátom ani zamestnancom alebo členom žalobkyne, čím nebola splnená podmienka obligatorného právneho zastúpenia žalobkyne, ktorá skutočnosť vedie k odmietnutiu žaloby. Správny súd taktiež konštatoval, že v danom prípade nebola zachovaná ani dvojmesačná lehota na podanie žaloby v zmysle § 256 S.s.p., ktorá lehota začína plynúť odo dňa keď sa osoba dotknutá iným zásahom orgánu verejnej správy o ňom dozvedela. Správny súd mal z obsahu administratívneho spisu za preukázané, že na základe emailovej žiadosti žalobkyne došlo dňa 04.10.2016 k osobnej konzultácii s dekanom Fakulty práva Paneurópskej vysokej školy za prítomnosti prodekanke, pričom predmetom tohto stretnutia boli námietky žalobkyne týkajúce sa všetkých troch termínov štátnej skúšky a jej požiadavka, aby jej bol určený ďalší termín štátnej skúšky. Na tomto stretnutí bola žalobkyňa informovaná o neopodstatnenosti jej námietok s tým, že ďalší termín štátnej skúšky jej už určený nebude. Z uvedeného podľa krajského súdu vyplynulo, že žalobkyňa sa o inom zásahu orgánu verejnej správy dozvedela dňa 04.10.2016 a teda nebola zachovaná lehota na podanie žaloby.

7. Proti tomuto uzneseniu podala žalobkyňa prostredníctvom splnomocneného právneho zástupcu v zákonnej lehote (dňa 16.11.2017) kasačnú sťažnosť, ktorou sa domáhala, aby najvyšší súd napadnuté uznesenie zrušil a vec vrátil krajskému súdu na ďalšie konanie. Sťažovateľka v prvom rade poukázala na to, že krajský súd odmietol žalobu na základe nesprávneho právneho posúdenia veci, nesprávnym procesným postupom jej znemožnil realizáciu procesných práv v takej miere, že došlo k porušeniu jej práva na spravodlivý proces z dôvodu predčasného odmietnutia žaloby. Uviedla, že ak mal krajský súd za to, že v danej veci žalobkyňa splnomocnila osobu, ktorá nie je spôsobilá na riadne zastupovanie, mal tento postupovať podľa § 51 ods. 3 S.s.p., prípadne podľa § 59 S.s.p. a takto mal krajský súd vyzvať žalobkyňu na doplnenie, opravu väd podania s poučením o možnosti podanie odmietnuť a teda mal postupovať ústavne - konformným spôsobom tak, aby žalobkyňu umožnil uplatňovať jej právo na súdnu ochranu. Krajský súd bol teda povinný poučiť žalobkyňu o jej procesných právach a povinnostiach, o možnosti zvoliť si advokáta, prípadne o možnosti obrátiť sa na Centrum právnej pomoci, čo dodržané nebolo. V súvislosti so záverom krajského súdu, že žalobkyňa podala žalobu po uplynutí zákonom stanovenej lehoty, nakoľko sa o inom zásahu orgánu verejnej správy dozvedela dňa 04.10.2016 uviedla, že o tejto skutočnosti sa v uvedený deň nezdozvedela, čomu nasvedčuje aj skutočnosť, že dňa 14.10.2016 podala žalovanej písomné stanovisko o námietkach zverejňovania štátnej skúšky. Uvedená

písomnosť sa na krajskom súde nachádza, avšak žalovaná nedoložila odpoveď zo strany dekana Fakulty práva na túto písomnosť. Na písomné stanovisko žalobkyne bola dňa 31.10.2016 doručená odpoveď od dekana Fakulty práva, pričom ani z uvedenej písomnosti nevyplýva skutočnosť, že by sa žalobkyňa dozvedela o inom zásahu dňa 04.10.2016. Zo súdneho spisu nepochybne vyplýva, že žalovaná úmyselne vynechala určité písomnosti podstatné pre rozhodnutie súdu a teda podala týmto nesprávne zavádzajúce informácie krajskému súdu. Krajský sud tak vo vzťahu k posudzovaniu otázky oneskorene podanej žaloby vychádzal výlučne z tvrdení žalovanej. V súvislosti s aplikáciou správneho poriadku na konanie, ktorým malo dôjsť k inému zásahu do práv sťažovateľky navrhla, aby kasačný súd predložil Ústavnému súdu Slovenskej republiky návrh na začatie konania o súlade § 108 ods. 1 zákona č. 131/2002 Z.z. o vysokých školách s Ústavou Slovenskej republiky.

8. Žalovaný vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti uviedol, že kasačná sťažnosť bola podaná dňa 20.11.2017 a teda bola podaná po uplynutí zákonom stanovenej lehoty v zmysle § 443 ods. 1 S.s.p., čo zakladá dôvod na jej odmietnutie podľa § 459 písm. a/ S.s.p. Žalovaný sa stotožnil s právnym záverom krajského súdu týkajúcim sa absencie obligatórneho spísania takejto žaloby ako aj zastúpenia v konaní advokátom. Poukázal na to, že v zmysle § 98 ods. 1 písm. f/ S.s.p. je dôvodom na odmietnutie žaloby skutočnosť, že žalobkyňa nebola pri jej podaní zastúpená podľa § 49 ods. 1 alebo § 50 S.s.p. Záverom poukázal na to, že argumentácia žalobkyne v kasačnej sťažnosti sa opiera aj o skutočnosti, ktoré sú nové v konaní, hoci mohli byť uplatnené v konaní pred správny súdom. Vzhľadom na uvedené žiadal, aby kasačný súd kasačnú sťažnosť podľa § 459 S.s.p. odmietol resp. zamietol podľa § 461 S.s.p. a žalovanému priznal náhradu trov konania.

9. Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 11 písm. g/ S.s.p.) preskúmal napadnuté uznesenie krajského súdu z dôvodov a v rozsahu uvedenom v kasačnej sťažnosti sťažovateľky (§ 453 ods. 1 a 2 S.s.p.), postupom bez nariadenia pojednávania podľa § 455 S.s.p. a po jej preskúmaní dospel k záveru, že uznesenie krajského súdu je potrebné zrušiť a vec mu vrátiť na ďalšie konanie.

10. Podľa § 2 ods. 1 S.s.p. v správnom súdnom procese poskytuje správny súd ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

11. Podľa § 2 ods. 2 S.s.p. každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa môže za podmienok ustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde.

12. Podľa § 6 ods. 1 S.s.p. správne súdy v správnom súdnom procese preskúmajú na základe žalôb zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej správy a iných zásahov orgánov verejnej správy, poskytujú ochranu pred nečinnosťou orgánov verejnej správy a rozhodujú v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

13. Podľa § 6 ods. 2 S.s.p. správne súdy rozhodujú v konaniach o: a) správnych žalobách, b) správnych žalobách vo veciach správneho trestania, c) správnych žalobách v sociálnych veciach, d) správnych žalobách vo veciach azylu, zaistenia a administratívneho vyhostenia, e) žalobách proti nečinnosti orgánu verejnej správy, f) žalobách proti inému zásahu orgánu verejnej správy, g) žalobách vo volebných veciach, h) žalobách vo veciach územnej samosprávy, i) žalobách vo veciach politických práv, j) kompetenčných žalobách, k) návrhoch v iných veciach.

14. Podľa § 252 ods. 1 S.s.p. žalobca sa môže žalobou domáhať ochrany pred iným zásahom orgánu verejnej správy, ak takýto zásah alebo jeho následky trvajú alebo ak hrozí jeho opakovanie.

15. Podľa § 252 ods. 2 S.s.p. žalobca sa môže žalobou domáhať aj určenia nezákonnosti už skončeného iného zásahu orgánu verejnej správy, ak počas jeho trvania nebolo možné podať žalobu podľa odseku 1 a rozhodnutie správneho súdu je dôležité na náhradu škody alebo inú ochranu práv žalobcu.

16. Predmetom kasačného konania pred Najvyšším súdom Slovenskej republiky bolo uznesenie krajského súdu č.k. 7Sa/69/2016-58 zo dňa 24. apríla 2017, ktorým podľa ustanovenia § 98 ods. 1 písm. d/ a f/ S.s.p. odmietol žalobu žalobkyne z dôvodu, že žalobkyňa nespĺnila podmienku povinného právneho zastúpenia advokátom už v čase podania žaloby na súd v zmysle § 49 ods. 1 S.s.p. a zároveň nebola zachovaná lehota na podanie žaloby v zmysle § 256 S.s.p.

17. V danej veci sa žalobkyňa postupom podľa § 252 ods. 1 S.s.p. domáhala ochrany pred iným zásahom orgánu verejnej správy, ku ktorému zásahu malo dôjsť tým, že žalovaná nepredložila žiadosť žalobkyne o preskúmanie rozhodnutia č. SOP-661/2016 zo dňa 27.09.2016 spolu s výsledkami doplneného konania a so spisovým materiálom odvolaciemu orgánu najneskôr do 30 dní odo dňa keď mu odvolanie došlo a neupovedomila o tom žalobkyňu. Podľa žalobkyne uvedeným postupom žalovanej došlo k vydaniu fiktívneho rozhodnutia, na základe ktorého bolo jej žiadosti o preskúmanie rozhodnutia vyhovievané v plnom rozsahu.

18. Žalobkyňa sa podanou žalobou zároveň domáhala aj poskytnutia súdnej ochrany podľa § 252 ods. 2 S.s.p., tvrdiac, že k nezákonnému zásahu do jej subjektívnych práv dochádza tým, že žalovaná jej odmieta určiť termín štátnej skúšky z predmetu Správne právo.

19. Ako vyplýva z vyššie uvedeného v predmetnej veci sa žalobkyňa domáhala poskytnutia súdnej ochrany pred iným zásahom orgánu verejnej správy v zmysle § 252 ods. 1 a 2 S.s.p. Zákon legálne definuje iný zásah orgánu verejnej správy a to v ustanovení § 3 ods. 1 písm. e/. Táto legálna definícia v podstate vymedzuje dva typy iného zásahu orgánu verejnej správy. Prvým typom je faktický postup orgánu verejnej správy vykonaný pri plnení úloh v oblasti verejnej správy a druhým typom je postup orgánu verejnej správy pri výkone kontroly alebo inšpekcie podľa osobitného predpisu. Obsahom faktického iného zásahu orgánu verejnej správy je faktický postup vykonaný pri plnení úloh v oblasti verejnej správy. Na rozdiel od rozhodnutia alebo opatrenia má iný zásah orgánu verejnej správy faktickú povahu, čiže neprebehlo pri ňom žiadne formalizované administratívne konanie a je výsledkom okamžitého uplatnenia oprávnenia orgánu verejnej správy.

20. Najvyšší súd v tejto súvislosti uvádza, že ochrana poskytovaná v rámci správneho súdnictva voči inému zásahu orgánu verejnej správy je vo svojej podstate subsidiárna vo vzťahu k ochrane poskytovanej voči rozhodnutiam a opatreniam orgánov verejnej správy. Táto skutočnosť vyplýva aj zo systematického zaradenia tzv. zásahovej žaloby medzi osobitné konania do štvrtej časti S.s.p., ale aj jej označenia ako žaloby proti inému zásahu orgánu verejnej správy. Je potrebné uviesť, že správne konania vedené pred orgánmi verejnej správy sú obvykle zakončené vydaním administratívneho rozhodnutia, ktoré je preskúmateľné súdom v správnom súdnictve. Postup správneho orgánu predchádzajúci vydaniu rozhodnutia je následne súdom preskúmaný v konaní o žalobe na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy.

21. Kasačný súd z obsahu súdneho spisu (administratívny spis žalovanej k súdnemu spisu nebol pripojený) zistil, že žalovaná vydala dňa 27.09.2016 rozhodnutie č. SOP-661/2016, ktorým v zmysle § 66 ods. 1 písm. c/ zákona č. 131/2002 Z.z. o vysokých školách s poukazom na čl. 25 ods. 3 písm. c/ Študijného a skúšobného poriadku žalobkyňu vylúčila zo štúdia z dôvodu, že žalobkyňa podľa čl. 17 ods. 26 Študijného a skúšobného poriadku po vyčerpaní všetkých troch termínov neúspešne absolvovala štátnu skúšku z predmetu Správne právo. Na základe žiadosti žalobkyne o preskúmanie tohto rozhodnutia vydal dňa 09.12.2016 rektor žalovanej ako odvolací orgán rozhodnutie č. RE 407/2016, ktorým prvostupňové rozhodnutie č. SOP-661/2016 zo dňa 27.09.2016 potvrdil.

22. Je teda nesporné, že žalobkyňou namietaný „iný zásah“ orgánu verejnej správy, ktorý mal spočívať v tom, že žalovaná žalobkyňu odmietla určiť termín štátnej skúšky bol preskúmaný v riadne skončenom správnom konaní zavŕšenom vydaním právoplatného rozhodnutia o vylúčení žalobkyne zo štúdia, ktoré rozhodnutie predstavovalo spôsobilý predmet súdneho prieskumu. Ak teda priamym následkom iného zásahu vykonávaného alebo vykonaného nezákonne bolo už vydanie rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy, mala by byť v rámci správneho súdnictva poskytovaná ochrana prioritne v konaní o (všeobecnej) správnej žalobe podanej proti takémuto rozhodnutiu alebo opatreniu.

Inými slovami podanie žaloby v zmysle § 252 S.s.p. prichádza do úvahy ako jeden z možných prostriedkov nápravy až vtedy, ak žalobca nemôže uplatniť iné prostriedky nápravy vzniknutého stavu vyplývajúce z ustanovení S.s.p. V prípade, ak by súd v rámci konania o ochrane pred iným zásahom orgánu verejnej správy preskúmaval zákonnosť správneho konania dopustil by sa predčasného konania, ktoré by zasahovalo do právomoci orgánov verejnej správy. Takýmto konaním by došlo k prelínaniu súdnej moci s mocou výkonnou.

23. Najvyšší súd taktiež zistil, že žalobkyňou zvolená formulácia žalobného návrhu nezodpovedala ustanoveniu § 262 resp. § 263 S.s.p., nakoľko „iný zásah“ orgánu verejnej správy mal podľa tvrdení žalobkyne okrem iného spočívať v jeho nečinnosti, keď žalovaná v zákonnej lehote nepostúpila žiadosť žalobkyne o preskúmanie prvostupňového rozhodnutia na rozhodnutie odvolaciemu orgánu. V tejto spojitosti je potrebné opätovne uviesť, že v danej veci prebehlo formalizované správne konanie, v rámci ktorého došlo k vydaniu rozhodnutí správnych orgánov, t.j. nešlo o nečinnosť správneho orgánu v zmysle § 3 ods. 1 písm. d/ S.s.p. a teda nebola splnená ani podmienka na podanie žaloby v zmysle § 242 S.s.p.

24. Pokiaľ teda správny súd automaticky pristúpil k skúmaniu procesných podmienok týkajúcich sa povinného právneho zastúpenia resp. včasnosti podania žaloby, (čím v podstate vyhodnotil žalobu z procesného hľadiska ako prípustnú) nepostupoval správne, keď odmietol žalobu podľa § 98 ods. 1 písm. d/ a f/ S.s.p., nakoľko z formulácie žalobného návrhu nie je zrejmé o aký typ správnej žaloby ide a (aj napriek rozsiahlej právnej argumentácii žalovanej k otázke prípustnosti žaloby vo vyjadrení k žalobe) neposúdil jej prípustnosť s poukazom na skutočnosť, že vo veci žalobkyňou namietaného postupu správnych orgánov prebehlo správne konanie zavŕšené vydaním rozhodnutia, ktoré podlieha súdnemu prieskumu na základe všeobecnej správnej žaloby.

25. Kasačný súd preto napadnuté uznesenie krajského súdu postupom podľa § 462 ods. 1 S.s.p. z dôvodu uvedeného v ustanovení § 440 ods. 1 písm. j/ S.s.p. zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Vzhľadom na zrušenie uznesenia krajského súdu z dôvodu procesných pochybení sa kasačný súd nemohol vecne zaoberať ani žiadosťou sťažovateľky, aby kasačný súd predložil Ústavnému súdu Slovenskej republiky návrh na začatie konania o súlade § 108 ods. 1 zákona č. 131/2002 Z.z. o vysokých školách s Ústavou Slovenskej republiky.

26. Úlohou správneho súdu bude v ďalšom konaní po vyžiadaní si administratívneho spisu žalovanej ustáliť predmet konania, právne posúdiť materiálnu prípustnosť podanej žaloby vo vyššie naznačenom smere a následne vo veci opätovne rozhodnúť.

27. Podľa § 469 S.s.p., ak dôjde k zrušeniu napadnutého rozhodnutia a k vráteniu veci na ďalšie konanie a nové rozhodnutie, krajský súd aj orgán verejnej správy sú viazaní právnym názorom kasačného súdu.

28. Súčasne krajský súd v novom rozhodnutí opätovne rozhodne aj o nároku na náhradu trov kasačného konania (§ 467 ods. 3 S.s.p.).

29. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky jednohlasne (§ 3 ods. 9 veta tretia zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom od 1. mája 2011).

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu n i e j e prípustný opravný prostriedok.