

Súd: Najvyšší súd SR  
Spisová značka: 8SŽk/1/2020  
Identifikačné číslo spisu: 1018200774  
Dátum vydania rozhodnutia: 30.09.2020  
Meno a priezvisko: JUDr. Jaroslava Fúrová  
Funkcia: sudca  
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2020:1018200774.1

## UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Jaroslavy Fúrovej a členov senátu JUDr. Eriky Šobichovej a Mgr. Petra Melichera v právnej veci žalobcu: Základná škola s materskou školou, IČO: 317 688 73, Riazanská 75, 831 03 Bratislava, zastúpeného: JUDr. Vladimír Ivančo, advokát, so sídlom Hlavné námestie 5, 811 01 Bratislava, proti žalovanému: Štátna školská inšpekcia, Staré grunty 52, 832 91 Bratislava, zastúpenému: Advokátska kancelária Mgr. Marek Benedik, s.r.o., Rudnayovo námestie č. 1, 811 01 Bratislava, o správnej žalobe proti inému zásahu orgánu verejnej správy, v konaní o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č.k. 8Sa/52/2018-64 zo dňa 19. júna 2019, takto

### rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť z a m i e t a .

Účastníkom nárok na náhradu trov kasačného konania n e p r i z n á v a

### Odôvodnenie

O d ô v o d n e n i e :

#### I. Konanie pred správnym súdom

1. Napadnutým uznesením krajský súd v Bratislave zamietol žalobu žalobcu proti inému zásahu orgánu verejnej správy vo veci správy a výsledkoch školskej inšpekcie č. 1050/2017-2018 zo dňa 02. februára 2018 s poukazom na § 261 SSP.

2. Žalobou doručenou správnemu súdu sa žalobca domáhal vydania nasledovného uznesenia: „Žalovaný je povinný zrušiť povinnosť žalobcu prijať opatrenia týkajúce sa zabezpečenia účasti žiakov piateho ročníka na celoslovenskom testovaní T5, ktorá vyplýva zo záverov školskej inšpekcie, a ktorá bola žalobcovi uložená v Správe o výsledkoch školskej inšpekcie číslo 1050/2017-2018 zo dňa 02.02.2018. Žalovaný je povinný zdržať sa ukladania povinností žalobcovi smerujúcich k tomu, aby sa zabránilo šíreniu „Výzvy na protest proti testovaniu 5,“ vyhotovenej neformálnym združením občanov,

vystupujúcim na sociálnej sieti Facebook pod názvom „Spoločenstvo učiteľov a priateľov slovenčiny“ z 05.11.2017.“

3. Žalobca žalobu právne odôvodnil článkom 26 ods. 1, 2 a 4 Ústavy SR, zákonom č. 596/2003 Z.z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov (ďalej len „Zákon o štátnej správe v školstve“), ust. § 155 ods. 4, 5 zák. č. 245/2008 Z.z. o výchove a vzdelávaní (ďalej len Školský zákon), ust. § 32 ods. 1 zák. č. 71/1967, Zákon o správnom konaní (ďalej len „Správny poriadok“). V skutkových dôvodoch uviedol, že na základe poverenia č. 1050/2017-2018 zo dňa 23.01.2018 vykonal u neho žalovaný dňa 26.01.2018 tématickú inšpekciu, predmetom ktorej bolo preskúmanie zabezpečenia účasti žiakov na Testovaní 5-2017 a dňa 02.02.2018 vypracoval správu o výsledkoch inšpekcie, ktorú mu predložil dňa 14.02.2018. Toho istého dňa poskytol vyjadrenie k tejto správe pod č. 89/2018, v ktorej namietal viaceré pochybenia a chybné zistenia inšpekcie. K vyjadreniu zaslal žalovaný v týždni od 05.03. do 09.03.2018, počas jarných prázdnin stanovisko, ktoré bolo uložené na pošte a ktoré si žalobca nevyzdvihol. Na základe správy o inšpekcii navrhol hlavný školský inšpektor dňa 14.03.2018 odvolanie riaditeľa žalobcu, A.F.. M. A., A., z funkcie riaditeľa žalobcu. Žalovaný aj napriek žiadosti riaditeľa zo dňa 29.03.2018, žalobcovi nesprístupnil obsah správneho spisu, ten sa s obsahom stanoviska k vyjadreniu oboznámil len prostredníctvom zriaďovateľa, Mestskej časti Bratislava - Nové Mesto. Vykonanú inšpekciu považoval za nezákonnú, pretože ňou bol ukrátený na svojich právach a právom chránených záujmoch, nakoľko v správe o inšpekcii žalovaný riaditeľovi žalobcu vytkol porušenie všeobecne záväzných právnych a interných predpisov tým, že nekonal v intenciách povinností vyplývajúcich mu z funkcie riaditeľa školy a nezabezpečil účasť žiakov piateho ročníka na T5-2017; zákonným zástupcom žiakov poskytol prostredníctvom facebookovej a webovej stránky ZŠ a MŠ Riazanská 75, Bratislava, výzvu na protest proti Testovaniu 5, ktorú vypracovalo Spoločenstvo učiteľov a priateľov slovenského jazyka a na jeho podnet triedna učiteľka dňa 09.11.2017 poslala výzvu na protest proti Testovaniu 5 prostredníctvom emailovej pošty, zákonným zástupcom žiakov 5.A triedy, zámerne nabádal zákonných zástupcov žiakov a samotných žiakov, aby sa nezúčastnili T5-2017; zákonným zástupcom žiakov odporučil uviesť nepravdivý dôvod neúčasti žiaka na testovaní, čo potvrdili vyjadrenia žiakov a ich odpovede v anonymnom dotazníku.

4. Na základe uvedeného, inšpekcia žalobcovi uložila prijať do 30.03.2018 konkrétne opatrenia, týkajúce sa zabezpečenia účasti žiakov 5. ročníka na celoslovenskom testovaní T5 a predložiť ich Školskému inšpekčnému centru Bratislava, s uvedenými termínmi splnenia a menami zodpovedných zamestnancov. Účelom výzvy, ktorú žalovaný považoval za porušenie všeobecne záväzných právnych predpisov, pritom bolo oboznámenie širokej verejnosti s koncepčnými a systémovými chybami T5. Výzva žiadnym spôsobom nenapĺňala obsahovú ani skutkovú podstatu, pre ktorú by jej šírenie mohlo byť obmedzené zákonom a nenachádzalo sa v nej nič, čo by akýmkoľvek spôsobom obmedzovalo zákonných zástupcov žiakov školy, slobodne sa rozhodnúť či a akým spôsobom budú na výzvu reagovať. Tým, že žalovaný označil šírenie výzvy riaditeľom žalobcu za protizákonné a žalobcovi uložil povinnosť prijať opatrenia, obmedzil slobodu prejavu riaditeľa žalobcu a jeho právo šíriť informácie. Žalobca zdôraznil, že žalovaný nedisponuje takouto právomocou a s poukazom na článok 26 ods. 4 Ústavy SR skonštatoval, že zákon môže obmedziť slobodu prejavu len v takých prípadoch, ak ide o opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti.

5. Žalobca skonštatoval, že ak súd neuloží žalovanému povinnosť obnoviť stav pred inšpekciou a zrušiť správu o inšpekcii, potvrdí nezákonnú právomoc žalovaného obmedzovať slobodu prejavu a právo na šírenie informácií tretím osobám, ktoré môžu byť spájané prostredníctvom ich funkcie s kontrolovanými subjektmi, čo je v priamom rozpore s Ústavou SR. Podotkol, že v prípade potvrdenia takéhoto stavu judikatúrou súdu, by došlo k nepriamemu a nezákonnému obmedzeniu slobody prejavu a práva šíriť informácie všetkých riaditeľov škôl v SR a akýkoľvek prejav či informácia, ktorá by bola v rozpore s názorom žalovaného, by mohla viesť k uloženiu nezákonných a obmedzujúcich opatrení školám. Zistenia uvedené v správe o inšpekcii považoval za nepravdivé, vychádzajúce z nedostatočne zisteného skutkového stavu, nepreukázané, nezákonné, tendenčné a šikanózne, nereflektujúce tvrdenia riaditeľa

žalobcu, jeho pedagogických pracovníkov a zákonných zástupcov žiakov 5. ročníka žalobcu. Závěry o ich ovplyvňovaní v tom smere, aby sa ich deti nezúčastnili T5, vyplývajú len z anonymného dotazníka pre žiakov 5. ročníka a z anonymného telefonátu zákonného zástupcu jedného žiaka. Mali tiež vyplývať z odpovedí žiakov na otázky v anonymnom dotazníku: 1./ prečo si sa nezúčastnil testovania žiakov 5. ročníka; 2./ povedal ti niekto, že nemusíš v deň testovania prísť do školy; 3./ povedal niekto tvojím rodičom, že sa nemusíš zúčastniť testovania? Žalovaný pritom vôbec nebral do úvahy rozumové schopnosti detí, otázky boli tendenčné a navádzajúce na označenie riaditeľa školy ako osoby, ktorá zmarila T5. Tiež dal do pozornosti, že odpovede v dotazníku mohli byť do značnej miery ovplyvnené mediálnym výstupom riaditeľa žalobcu dňa 14.11.2017 v televízii Markíza, pričom reportáž bola natáčaná priamo v priestoroch žalobcu, so zapojením mnohých žiakov do nej a redaktorka používala slová ako bojkot a informovala o možnosti rodičov ospravedlniť deti z neúčasti na vyučovaní v ten deň. Aj v tomto prípade riaditeľ žalobcu len využil svoje ústavné právo na slobodu prejavu a šírenia informácií.

6. Žalobca tiež poukázal na čestné vyhlásenia zákonných zástupcov žiakov 5. ročníka, z ktorých vyplýva, že konali slobodne, nezávisle, bez akéhokoľvek nátlaku riaditeľa alebo iného zamestnanca žalobcu a využili svoje zákonné právo ospravedlniť svoje deti z neúčasti na T5. Namietol, že žalovaný neposkytol priestor na vyjadrenie zákonným zástupcom detí, dozorujúcej učiteľke či výchovnej poradkyňi žalobcu a nekontaktoval ani vedúceho odboru školstva zriaďovateľa, ktorý sa T5 osobne zúčastnil a konštatoval, že testovanie bolo riadne a bezchybne pripravené. Žalovaný nebral do úvahy ani to, že žalobca prostredníctvom svojich zamestnancov o uskutočnení T5 informoval žiakov a aj ich zákonných zástupcov a poskytol im prístup na webové sídlo NÚCEM, kde sa mohli oboznámiť s testom.

7. Žalovaný vo vyjadrení k podanej žalobe s odkazom na ustanovenia § 2 ods. 1, 2, § 3 ods. 1 písm. e/, § 7 písm. e/, § 98 ods. 1 písm. g/, § 191 ods. 1, § 252 ods. 1, 2, § 254, § 256, § 257 písm. c/ a § 262 ods. 1 zák. č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) a články 26 ods. 1, 2, 4, čl. 42 ods. 1, 2 Ústavy SR a navrhol ju buď pre neprípustnosť odmietnuť alebo nedôvodnosť zamietnuť. Žalobu označil za zmatečnú, nakoľko žalobca žaluje iný zásah orgánu verejnej moci, pričom napáda správny akt, ktorý podľa rozhodnutí Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 6Sžo 6/2012 a sp. zn. 4 Sžo 57/2014, na ktoré poukázal žalobca, má povahu rozhodnutia. Žalobca sa totiž domáha toho, aby súd uložil žalovanému povinnosť zrušiť opatrenie uložené v Správe (str. 4), obsahom ktorého je povinnosť uložená žalobcovi. Uviedol, že samotnú inšpekčnú činnosť žalovaného je možné považovať za iný zásah podľa § 3 ods. 1, písm. e/ veta za bodkočiarkou S.s.p., ale : „Ak však v rámci takejto kontroly či inšpekcie došlo zo strany orgánu verejnej správy k vydaniu rozhodnutia alebo opatrenia, bude jeho zákonnosť preskúmaná samostatne najmä v rámci všeobecnej správnej žaloby ...“ (BARICOVÁ, J. a kol.: S.s.p., Komentár, C.H.BECK, 2018 str. 38). Do pozornosti dal aj rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu ČR sp. zn. 2 Aps 3/2004, podľa ktorého: „Procesný inštitút žaloby proti nezákonnému zásahu nemôže byť vykladaný ako akási náhrada žaloby proti rozhodnutiu správneho orgánu a nie je preto ani v procesnej dispozícii účastníka konania (strany) voľiť, ktorú z týchto žalôb bude pre seba považovať za výhodnejšiu a ktoré konanie bude iniciovať. Určujúcim kritériom pre podanie žaloby totiž nie je nejaká procesná taktika žalobcu, ale povaha napadnutého aktu (úkonu). Prítom platí, že žaloba proti rozhodnutiu správneho orgánu má prednosť pred žalobou proti nezákonnému zásahu v tom zmysle, že ak sa možno nápravy domáhať inými právnymi prostriedkami, tak účastník konania je povinný tak urobiť a až po vyčerpaní týchto prostriedkov si zároveň otvára procesný priestor pre prípadné podanie žaloby proti rozhodnutiu správneho orgánu.“ Záver správneho súdu o tom, že konanie označené žalobcom nemá povahu iného zásahu musí viesť k odmietnutiu žaloby podľa 98 ods. 1 písm. g/ S.s.p. ( BARICOVA, J. a kol.: S.s.p., Komentár, C.H.BECK, 2018, str. 1252 ).

8. V ďalšej argumentácii podloženej nálezom Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 16/95, podľa ktorej „V právnom štáte kompetencie, práva a povinnosti a zákonom upravené postupy orgánov štátu vytvárajú nevyhnutný predpoklad pre ústavnú rovnováhu. Jej súčasťou je i systém delby moci na zákonodarnú, výkonnú a súdnu moc, ktoré sú v parlamentnej demokracii autonómne a vzájomne prepojené len väzbami ústavnej kontroly a spolupráce,“ sa žalobca podľa názoru žalovaného nemohol dožadovať

uloženia povinnosti správneho orgánu, zrušiť svoje rozhodnutie ale len toho, aby rozhodnutie správneho orgánu zrušil súd. Správnej žalobe žalovaný ďalej vytkol, že v nej vôbec nie je označený taký faktický postup vykonaný správnym orgánom, ktorý by mal povahu iného zásahu orgánu verejnej správy, v intenciách ust. § 3 ods. 1 písm. e/ SSP, čím v žalobe základná zákonná náležitosť absenteje.

9. Podstatou žaloby proti inému zásahu orgánu verejnej správy je to, že žalobu podáva ten, kto o sebe tvrdí, že bol ukrátený na svojich právach, alebo právom chránených záujmoch iným zásahom orgánu verejnej správy, priamo zameraným alebo vykonaným proti nemu, alebo že je jeho následkami priamo dotknutý. Takúto žalobu nemôže podať len tá fyzická alebo právnická osoba, ktorá sa jej prostredníctvom mieni domáhať ochrany iných než vlastných subjektívnych práv. V žalobe žalobca tvrdí, že došlo k porušeniu slobody prejavu a práva na informácie inej osoby a to riaditeľa žalobcu, ktorý je však osobou úplne odlišnou od žalobcu. Z uvedeného vyplýva, že žaloba bola podaná zjavne neoprávnenou osobou, pretože jej prostredníctvom sa žalobca domáhal ochrany práv tretej osoby.

10. Z obsahu žaloby vyplýva, že žalobca sa nedomáha určenia nezákonnosti iného zásahu a z toho dôvodu sa potom môže domáhať ochrany proti inému zásahu len vtedy, ak takýto zásah alebo jeho následky trvajú, alebo hrozí jeho opakovanie. Žalobca však v žalobe netvrdí a ani neodôvodňuje, že napadnutý zásah pokračuje, alebo jeho následky trvajú a týmto príznakom nenasvedčujú ani žiadne iné skutočnosti. Žalobca bol povinný prijať konkrétne opatrenia a predložiť správu o ich splnení školskému inšpekčnému centru Bratislava do 30.11.2018, ktorú povinnosť si splnil. Tým, že žalobca v žalobe ako iný zásah orgánu verejnej moci označil opatrenie uvedené v správe, žaloba smeruje proti už netrvajúcemu zásahu ani jeho následkom a nehrozí ani jeho opakovanie.

11. V súvislosti so znením ust. § 262 ods. 1 SSP žalovaný uviedol, že žalobca sa zákazu pokračovať v inom zásahu podľa písm. a/ nedomáha a zrejme sa domáha obnovenia stavu pred zásahom, čomu ale petít žaloby nezodpovedá. Ak sa žalobca domáha obnovenia stavu pred zásahom, logicky musí byť obsahom žalobného petitu popis faktického stavu pred zásahom, načo má nadväzovať povinnosť uložená žalovanému. Je zrejmé, že zásah nepokračuje a žalobca v žalobe ani netvrdí, že by sa takýto zásah mal opakovať. Naviac opatrenie, ktoré bolo žalobcovi uložené, nebolo zamerané na zabránenie šírenia „Výzvy na protest proti Testovaniu 5,“ ale na zabezpečenie testovania žiakov T5, ktoré sa malo uskutočniť dňa 30.11.2018 a uložením povinnosti prijať takéto opatrenia, nemohlo dôjsť k ukráteniu práv žalobcu. Žalovaný teda uložil žalobcovi povinnosť vyplývajúcu zo zákona č. 245/2008 Z.z., tzn., že nemohol konať nezákonne a nad rámec zákona.

12. Podstatou námietok žalobcu je, že žalovaný uložením opatrenia v správe, porušil slobodu prejavu a právo na informácie riaditeľa školy, nakoľko opatrenie bolo uložené za prejavenie názoru riaditeľa školy vo výzve. Žalovaný zdôraznil, že uloženie opatrenia podľa správy nie je dôsledkom realizácie slobody prejavu a práva na informácie riaditeľa školy, ale dôsledkom žalobcovho konania, ktoré nemožno považovať za súkromnú aktivitu riaditeľa školy, alebo len prejavenie názoru. Obsahom výzvy nie je len prejavenie názoru, alebo šírenie informácií, ale výzva na bojkot testovania žiakov základnej školy s povinnou účasťou všetkých žiakov príslušného ročníka základných škôl, obsahom výzvy je teda výzva na konkrétne konanie, ktorého dôsledkom má byť stav odporujúci zákonu. Výzva bola šírená z platformy školy a teda nešlo o súkromnú aktivitu jej riaditeľa. Bola umiestnená na webovej, verejnej facebookovej stránke školy a rodičom detí bola zamestnancom školy zasielaná z úradnej mailovej adresy. Nejde teda o výkon slobody prejavu a práva na informácie riaditeľa školy, ale o konanie žalobcu. Žalovaný uviedol, že uložením opatrenia sledoval zabezpečenie externého testovania, ktoré sa uskutočnilo v roku 2018 a nie to, aby riaditeľ žalobcu nemohol prejavovať svoje názory a šíriť informácie. Za nepodstatné označil aj to čo žiaci uviedli v dotazníkoch, ich tvrdenia však dotvárali a podporovali nesporné skutkové zistenia a žalovanému poskytli ucelený obraz o celkovej situácii. Dotazníky neboli tendenčné ani zavádzajúce. Žalovaný uviedol aj to, že zákonní zástupcovia detí konali v rozpore s ustanovením § 144 ods. 9, 10 Školského zákona a tiež, že kontaktovať zriaďovateľa žalobcu vedúceho odboru školstva, dozorujúcu učiteľku či výchovnú poradkyňu žalobcu bolo irelevantné a žalobca toto vo vyjadrení v správe zo dňa 14.02.2018 ani nenavrhol. Za irelevantné žalovaný považoval aj to, že navrhol zriaďovateľovi odvolanie riaditeľa školy, čo sa priamo nedotýka ani práv žalobcu a ani

práv riaditeľa školy.

13. Správnu žalobou odôvodnenou ukrátením žalobcu na jeho právach a právom chránených záujmoch žalovaným vykonanou inšpekciou, sa žalobca prostredníctvom inštitútu iného zásahu orgánu verejnej správy domáhal uloženia povinnosti žalovanému, zrušiť povinnosť žalobcu prijať opatrenia týkajúce sa zabezpečenia účasti žiakov piateho ročníka na celoslovenskom testovaní T5, ktorá vyplýva zo záverov školskej inšpekcie, a ktorá bola žalobcovi uložená v Správe o výsledkoch školskej inšpekcie číslo 1050/2017-2018 zo dňa 02.02.2018 a súčasne uloženia povinnosti žalovanému, zdržať sa ukladania povinností žalobcovi, smerujúcich k tomu, aby sa zabránilo šíreniu „Výzvy na protest proti testovaniu 5,“ vyhotovenej neformálnym združením občanov, vystupujúcim na sociálnej sieti Facebook pod názvom „Spoločenstvo učiteľov a priateľov slovenčiny“ zo dňa 05.11.2017. Svoj postup odôvodnil tým, že ani zákon o štátnej správe v školstve a ani žiaden iný všeobecne záväzný právny predpis, neumožňuje podanie riadneho opravného prostriedku proti Správe o inšpekcii a ani žiaden iný nezávislý prieskum inšpekcie. Žiadal obnovenie stavu pred inšpekciou, čo malo spočívať v zrušení povinnosti prijať opatrenia podľa Správy o inšpekcii, najmä preto, že inšpekcia neoprávnené zasiahla do práv a právom chránených záujmov riaditeľa žalobcu, a to do slobody jeho prejavu a práva šíriť informácie a že správa o inšpekcii vychádza z nedostatočne zisteného skutkového stavu.

14. Iný zásah orgánu verejnej správy možno charakterizovať ako faktický postup vykonaný pri plnení úloh v oblasti verejnej správy. Na rozdiel od rozhodnutia alebo opatrenia má čisto faktickú povahu, čiže neprebehlo pri ňom žiadne formalizované administratívne konanie a je výsledkom okamžitého (bezprostredného) uplatnenia oprávnenia orgánu verejnej správy na mieste samom a musí ísť o oprávnenie týkajúce sa zákonom ustanovenej pôsobnosti (plnenia úloh) orgánu verejnej správy v oblasti verejnej správy a vyžaduje sa, aby sa tento prejavil navonok, priamym dotykom na právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzickej alebo právnickej osoby. Posudzovanie existencie tohto priameho dotyku je prísne individuálne a závislé od osobitostí konkrétneho prípadu. Aj postup orgánu verejnej správy pri výkone kontroly alebo inšpekcie podľa osobitného predpisu možno subsumovať pod iný zásah tohto orgánu.

15. Za iný zásah žalobca považuje v správe uloženú povinnosť prijať v lehote do 30.03.2018 konkrétne opatrenia, týkajúce sa zabezpečenia účasti žiakov piateho ročníka na celoslovenskom testovaní T5 a predložiť ich Školskému inšpekčnému centru Bratislava s uvedenými termínmi splnenia a menami zodpovedných zamestnancov a správu o splnení prijatých opatrení na odstránenie zisteného nedostatku a jeho príčin predložiť Školskému inšpekčnému centru Bratislava v termíne do 30. 11.2018 (prvý výrok žalobného petitu).

16. Ak však v rámci kontroly či inšpekcie došlo zo strany orgánu verejnej správy k vydaniu rozhodnutia alebo opatrenia, jeho zákonnosť sa preskúmava samostatne, najmä v rámci všeobecnej správnej žaloby alebo správnej žaloby vo veciach správneho trestania. Inak povedané, ak sa žalobca domáhal aby súd nariadil žalovanému zrušiť povinnosť nariadenú žalobcovi, prijať vyššie uvedené opatrenia, jeho žalobe nemožno v tejto časti vyhovieť z dôvodu toho, že opatrenie uložené v správe je svojou formou rozhodnutím, ktorého prieskum robí súd na základe všeobecnej správnej žaloby, čo vylučuje preskúmavanie vecí ako iného zásahu orgánu verejnej správy. Skutočnosť, že iný zásah nie je rozhodnutím, t.j. že v konaní o inom zásahu orgánu verejnej správy nemôže prísť k zrušeniu správneho rozhodnutia, je jednou z obligatórnych podmienok začatia konania o inom zásahu.

17. Vychádzajúc zo situácie, že opatrenie má povahu rozhodnutia, ktoré v zásahovom konaní preskúmať nemožno, nebol splnený ani významový obsah iného zásahu, ktorý je charakterizovaný ako postup. Žalobca žiada zrušenie povinnosti žalobcu prijať opatrenie, čo nenapĺňa obsah dispozície ust. § 3 ods. 1 pís. e/ definujúcej iný zásah orgánu verejnej správy ako postup, ktorým sú alebo môžu byť priamo dotknuté chránené záujmy alebo povinnosti osôb.

18. V prípade teoretickej úvahy, že by v žalovanej veci išlo o zásah, zo žaloby nie sú zrejmé dôvody, z ktorých by bolo možné vyvodiť, že zásah alebo jeho následky trvajú alebo hrozí jeho opakovanie, žiaden

skutkový opis iného zásahu, resp. stavu pred ním nebol v žalobe popísaný a žalobca sa nedomáhal ani určenia nezákonnosti skončeného zásahu a tak nenaplnil skutkovú podstatu ust. § 252 S.s.p. ani v jednom jej odseku.

19. Správny súd nemôže svojou rozhodovacou činnosťou nahradiť správnu úvahu a rozhodnutie orgánu verejnej správy, inak by poprel zmysel a úlohu správnych orgánov. V prípade, ak by súd v rámci konania o ochrane pred iným zásahom orgánu verejnej správy žalovanému autoritatívne uložil zrušenie vlastného rozhodnutia (opatrenia uloženého v správe), dopustil by sa konania, ktoré by zasahovalo do právomoci orgánov verejnej správy a takýmto konaním by došlo k prelínaniu súdnej moci s mocou výkonnou. Ak sa teda žalobca domnieva, že postupom žalovaného boli v správnom konaní porušené jeho práva a oprávnené záujmy, mal sa ochrany domáhať prostredníctvom všeobecnej správnej žaloby.

20. V „Správe“ žalovaný uložil žalobcovi povinnosť prijať v lehote do 30.03.2018 konkrétne opatrenia, týkajúce sa zabezpečenia účasti žiakov piateho ročníka na celoslovenskom testovaní T5 a predložiť ich Školskému inšpekčnému centru Bratislava s uvedenými termínmi splnenia a menami zodpovedných zamestnancov a správu o splnení prijatých opatrení na odstránenie zisteného nedostatku a jeho príčin predložiť Školskému inšpekčnému centru Bratislava v termíne do 30. 11.2018. Hoci zo záverov správy sú zrejmé zistenia, že: riaditeľ školy nezabezpečil účasť žiakov 5. ročníka na T5-2017, prostredníctvom facebookovej a webovej stránky ZŠ s MŠ, Riazanská 75, Bratislava, poskytol zákonným zástupcom žiakov dokument „Výzva na protest proti Testovaniu 5“, ktorý vypracovalo Spoločenstvo učiteľov a priateľov slovenského jazyka (výzva bola zverejnená na webovej stránke Spoločenstva učiteľov a priateľov slovenského jazyka a tiež na súkromnej facebookovej stránke riaditeľa školy) a na jeho podnet triedna učiteľka dňa 09.11.2017 poslala Výzvu na protest proti Testovaniu 5 prostredníctvom emailovej pošty zákonným zástupcom žiakov 5.A triedy a zámerne nabádal žiakov 5. A triedy a ich zákonných zástupcov k tomu, aby sa ich deti nezúčastnili T5-2017 a takisto zákonným zástupcom žiakov odporučil uviesť nepravdivý dôvod neúčasti žiaka na testovaní, čo potvrdili vyjadrenia žiakov v rozhovore so školským inšpektorom a odpovede v anonymnom dotazníku, vo vzťahu k zákazu šírenia „Výzvy...“, správa žiadne opatrenie neobsahuje. Tzn. že v súvislosti s druhou časťou výroku: „Žalovaný je povinný zdržať sa ukladania povinností žalobcovi smerujúcich k tomu, aby sa zabránilo šíreniu „Výzvy na protest proti testovaniu 5,“ vyhotovenej neformálnym združením občanov, vystupujúcim na sociálnej sieti Facebook pod názvom „Spoločenstvo učiteľov a priateľov slovenčiny“ z 5.11.2017, “ nebola žalobcovi uložená žiadna povinnosť a táto časť výroku žalobného návrhu nemá vo vzťahu k vykonanej inšpekcii žiadne opodstatnenie. Išlo by o bezprecedentné prekročenie právomoci súdu zakázať správnomu orgánu zdržať sa konania, ktoré nerealizoval.

21. V tejto súvislosti súd poukázal aj na to, že ak žalobca uvádza, že inšpekcia neoprávnene zasiahla práv a právom chránených záujmov riaditeľa žalobcu, a to do slobody prejavu a práva šíriť informácie, nezasiahla do práv žalobcu. Riaditeľ žalobcu nedisponuje v preskúmvanej veci aktívnou legitimáciou, je teda osobou odlišnou od žalobcu a naviac ak mal pocit resp. presvedčenie, že bola obmedzená sloboda jeho prejavu a právo šíriť informácie, svoje práva si mal uplatniť prostredníctvom občiansko-právnej žaloby (napr. na ochranu osobnosti a pod.) a nie prostredníctvom inštitútu iného zásahu správneho orgánu, ktorého postupom mohli byť dotknuté práva alebo právom chránené záujmy alebo povinnosti výlučne žalobcu.

22. Súčasťou výchovy a vzdelávania je aj externé testovanie, pretože sa uskutočňuje podľa vzdelávacích štandardov, ktoré sú súčasťou štátneho vzdelávacieho programu (§ 155 ods. 2 Školského zákona). Je teda nepochybné, že obsahom povinností základnej školy zabezpečovať výchovu a vzdelávanie, je aj zabezpečiť externé testovanie a logicky aj účasť žiakov na ňom, pretože žiaci sú povinní sa ho zúčastniť (§ 155 ods. 5 Školského zákona). Z uvedeného dôvodu je preto riaditeľovi školy v Školskom zákone uložená zodpovednosť za organizačné zabezpečenie externého testovania žiakov základnej školy ( § 155 ods. 4 posledná veta Školského zákona). Uložením povinnosti žalobcovi prijať konkrétne opatrenia týkajúce sa zabezpečenia účasti žiakov piateho ročníka na celoslovenskom testovaní T 5, žalovaný nekonal nezákonne a jeho postup len kopiroval povinnosti, žalobcovi vyplývajúce zo zákona.

## II. Kasačná sťažnosť, vyjadrenia

23. Proti právoplatnému uzneseniu krajského súdu žalobca podal v zákonom stanovenej lehote kasačnú sťažnosť, ktorú odôvodnil ustanovením § 440 ods. 1 písm. f/ a g/ Správneho súdneho poriadku. Namietal nesprávne právne posúdenie zásahu do práva na slobodu prejavu a práva šíriť informácie. Nesprávne právne posúdenie sťažovateľ vidí v tom, že krajský súd dospel k nesprávnemu záveru, že postupom žalovaného nedošlo k nezákonnému zásahu do práv a oprávnených záujmov žalobcu.

24. Konkrétne v bode 33 napadnutého rozhodnutia krajský súd konštatuje, že „Uložením povinnosti žalobcovi prijať konkrétne opatrenia týkajúce sa zabezpečenia účasti žiakov piateho ročníka na celoslovenskom testovaní T5 žalovaný nekonal nezákonne a jeho postup len kopíroval povinnosti žalobcovi vyplývajúce zo zákona. ” Žalobca je toho názoru, že tento záver krajského súdu je nesprávny. Poukázal na čl. 26 ods. 1, 2, 4 Ústavy SR.

25. Poukázal ďalej na fakt, že účelom a obsahom „Výzvy na protest proti Testovaniu 5” zo dňa 5. novembra 2017 (ktorá bola priložená k Žalobe ako dôkaz číslo 5) (ďalej len „Výzva”) bolo oboznámenie širokej verejnosti o koncepčných a systémových chybách Testovania 5.

26. Výzva žiadnym spôsobom nenapĺňala obsahovú ani skutkovú podstatu, pre ktorú by jej šírenie mohlo byť obmedzené zákonom, t.j. nešlo o také informácie, ktorých šírenie by bolo obmedzené zákonom z dôvodu ochrany práv a slobôd iných, bezpečnosti štátu, verejného poriadku, ochrany verejného zdravia a mravnosti. Zároveň sa vo Výzve nenachádzalo nič, čo by akýmkoľvek spôsobom obmedzovalo zákonných zástupcov žiakov školy slobodne sa rozhodnúť akým spôsobom a či vôbec budú na Výzvu reagovať.

27. V bode 31 napadnutého rozhodnutia krajský súd konštatuje, že žalobcovi nebola uložená žiadna povinnosť a daná časť výroku žalobného návrhu nemá vo vzťahu k vykonanej Inšpekcii žiadne opodstatnenie.

Zdôraznil, že žalovaný označil šírenie Výzvy riaditeľom žalobcu za protizákonné (v rozpore s ustanovením 155 ods. 4 a 5 Školského zákona) a v tejto súvislosti uložil žalobcovi povinnosť prijať opatrenia, čím protizákonne obmedzil slobodu prejavu riaditeľa žalobcu a jeho právo šíriť informácie. Nezákonnosť zásahu žalovaného spočíva najmä v tom, že žalobcovi za prejavenie názoru jeho riaditeľa uložil z titulu svojej verejnej funkcie povinnosť prijať opatrenia nad rámec zákona zjavne smerujúce k tomu, aby zabránil šíreniu Výzvy a tým obmedzil slobodu prejavu a právo šíriť informácie.

28. Rozhodnutie krajského súdu aprobovalo stav, na základe ktorého dochádza k nepriamemu a nezákonnému obmedzeniu slobody prejavu a práva šíriť informácie všetkých riaditeľov škôl v Slovenskej republike. Akýkoľvek prejav či šírená informácia, ktorá by bola v rozpore s názorom žalovaného, teda môže viesť k uloženiu nezákonných obmedzujúcich opatrení školám zo strany žalovaného.

29. Porušenie práva na spravodlivý proces videl žalobca predovšetkým v tom, že krajský súd sa v napadnutom rozhodnutí vôbec nevysporiadal s nasledujúcimi zásadnými skutočnosťami: opatrenia uložené žalovaným žalobcovi v nadväznosti na vykonanú Inšpekciu vychádzali z nesprávne zisteného skutkového stavu, pri svojom rozhodovaní žalovaný nevzal do úvahy vyjadrenia zákonných zástupcov (rodičov) žiakov, ktorí sa mali zúčastniť na predmetnom testovaní T5, ktoré (vyjadrenia) bezprostredne vyvracali závery žalovaného o tom, že riaditeľ žalobcu svojim konaním priamym a stále existujúcim negatívnym dôsledkom záverov obsiahnutých v Správe o inšpekcii je Návrh na odvolanie Riaditeľa zo dňa 14. februára 2018, čo je nepochybne zásah do riadneho fungovania žalobcu, ktorý stále trvá, zo Správy o inšpekcii je zrejmé, že žalovaný uložil opatrenia žalobcovi ako „trest” za aktivity riaditeľa žalobcu, ktorý svojim konaním neporušil žiaden zákon tým, že prostredníctvom „Výzvy na protest proti

testovaníu 5” realizoval svoje ústavné právo na slobodu prejavu. Všetky vyššie uvedené skutočnosti mal krajský súd vziať do úvahy pri svojom rozhodovaní a riadne sa s nimi vysporiadať v napadnutom rozhodnutí.

30. Ústavný súd SR k obsahu základného práva podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy SR uviedol, že „okrem prístupu k súdu sa čl. 46 ods. 1 Ústavy priznáva aj určitá kvalita súdneho konania, inak povedané, spravodlivý proces. Formuláciou uvedenou v čl. 46 ods. 1 Ústavy ústavodarca v základnom právnom predpise Slovenskej republiky vyjadril zhodu zámerov vo sfére práva na súdnu ochranu s právnym režimom súdnej ochrany podľa dohovoru. Z uvedeného dôvodu preto v obsahu týchto práv nemožno vidieť zásadnú odlišnosť. V inom rozhodnutí Ústavný súd SR uvádza: „Toto zákonné ustanovenie je potrebné z hľadiska práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, ktorého imanentnou súčasťou je aj právo na spravodlivé súdne konanie, vykladať a uplatňovať aj s ohľadom na príslušnú judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva (. ..) tak, že rozhodnutie súdu musí uviesť dostatočné dôvody, na základe (ktorých je založené. Právo na spravodlivý proces vyžaduje, aby rozhodnutia súdu boli zdôvodnené a presvedčivé. (... Takýto postup vyplýva z potreby transparentnosti vysluhovania spravodlivosti, ktorá je nevyhnutnou súčasťou každého justičného aktu. Odôvodnenie rozhodnutia je aj zárukou toho, že výkon spravodlivosti nie je arbitrárny.

31. Absencia odôvodnenia v súvislosti s uvedenými základnými dôvodmi je teda v rozpore s právom na spravodlivý proces, nakoľko riadne odôvodnenie súdneho rozhodnutia ako súčasť základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy vyžaduje, aby sa súd jasným, právne korektným a zrozumiteľným spôsobom vyrovnal so všetkými skutkovými a právnymi skutočnosťami, ktoré sú pre jeho rozhodnutie vo veci podstatné a právne významné.

32. Ustálená rozhodovacia prax Ústavného súdu SR ďalej uvádza, že podobne ako v skutkovej oblasti, aj v oblasti nedostatočne vyloženej a zdôvodnenej právnej argumentácie nastávajú obdobné následky vedúce k neúplnosti a hlavne k nepresvedčivosti rozhodnutia, čo je však v rozpore nielen s požadovaným účelom súdneho konania, ale tiež aj so zásadami spravodlivého procesu podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru.. Osobitne v tejto súvislosti zdôraznil, že v kasačnom konaní, na rozdiel od dovolacieho konania je možné uplatniť námietku nepreskúmateľnosti rozhodnutia pre nedostatok odôvodnenia rozhodnutia ako dôvod kasačnej sťažnosti podľa 440 ods. 1 písm. f) Správneho súdneho poriadku.

33. S poukazom na uvedené žalobca týmto navrhuje, aby kasačný súd zrušil uznesenie krajského súdu a vrátil vec krajskému súdu na ďalšie konanie.

34. Žalovaný podal písomné vyjadrenie ku kasačnej sťažnosti. Námietky žalobcu proti napadnutému uzneseniu považoval za neopodstatnené. Zdôraznil, že žalobca nepochybnil nosné dôvody pre ktoré súd žalobu zamietol. Kasačnú sťažnosť je potrebné podľa § 461 SSP zamietnuť, pretože nie je dôvodná. Súď neuložil žalobcovi prijať opatrenia nad rámec zákona. Uloženie povinnosti zabezpečiť testovanie žiakov T5 v roku 2018 má oporu v zákone. Teda už len samotná skutočnosť, že žalovaný uložil žalobcovi takú povinnosť, ktorá žalovanému vyplýva zo zákona znamená, že žalovaný nekonal nezákonne a kasačná sťažnosť nemôže byť opodstatnená. Na povinnom externom testovaní sa zo 14 žiakov 5. ročníka zúčastnili len dvaja. Žalovaným zistené skutočnosti nasvedčujú tomu, že to bolo dôsledkom šírenia výzvy na bojkot testovania T5 z platformy školy. To samo o sebe, odhliadnuc od ostatných okolností, bolo dostatočným dôvodom na uloženie uvedenej povinnosti.

Pokiaľ žalobca namieta porušenie práva na slobodu prejavu a práva na informácie riaditeľa žalobcu, ušlo jeho pozornosti, že nemá aktívnu legitímáciu domáhať sa práv tretej osoby, riaditeľa žalobcu. Zdôraznil, že riaditeľ školy je osoba úplne odlišná od žalobcu. Údajné porušenie slobody prejavu a právo na informácie riaditeľa školy, nemožno stotožňovať s údajným ukrátením na právach žalobcu, teda inej osoby. Námietka žalobcu spočívajúca v údajnom porušení slobody prejavu neobstoí ani z materiálneho hľadiska. Inými slovami povedané k porušeniu slobody prejavu riaditeľa žalobcu (nie žalobcu) nedošlo a ani nemohlo dôjsť. Žalovaný žiadne ústavné práva riaditeľa žalobcu a ani žalobcu samotného neporušil. Z obsahu výzvy je zjavné, že smeruje k bojkotu testovania T5, teda k tomu, aby sa žiaci testovania nezúčastnili, aby ich zákonní zástupcovia nechali doma, žalobca tieto skutočnosti nepoprel. Uloženie

opatrenia podľa správy je dôsledkom konania, ktoré je možné pričítať žalobcovi a ktoré nie je možné považovať za súkromnú aktivitu riaditeľa školy. Dôvodom uloženia povinnosti žalobcovi nebol výkon slobody prejavu, ale konkrétne protiprávne konania mimo rámca slobody prejavu a práva na informácie. Protiprávne konanie spočívalo v tom, že výzva bola šírená z platformy školy, v dôsledku čoho došlo k porušeniu § 155 ods. 4 a 5 Školského zákona, faktickým zmarením externého testovania v dôsledku neúčasti žiakov, ktorí sa ho boli povinní zúčastniť. Žalovaný uložením opatrenia sledoval zabezpečenie externého testovania, ktoré sa uskutočnilo v roku 2018 a nie to, aby riaditeľ žalobcu mohol prejavovať svoje názory a šíriť informácie. Inými slovami povedané, uložené opatrenie neobmedzovalo riaditeľa žalobcu ani žalobcu v prejavovaných názoroch v tomto zmysle, tu neexistuje príčinná súvislosť.

35. Povinnosť uložená v správe bola nielen legitímna, ale aj zákonná. Práve preto, že výzva na bojkot externého testovania ako súčasť procesu vzdelávania a výchovy porušovala právo na vzdelávanie žiakov, žalovaný prikročil k uloženiu opatrenia. Uložená povinnosť prijať opatrenia v každom prípade spĺňala ústavné kritériá prípustnosti. V kontexte námietky porušenia práva na spravodlivý proces, to znamená, že argumenty žalobcu neboli pre rozhodnutie súdu relevantné, a preto sa nimi ani súd nebol povinný zaoberať. Podaním návrhu na odvolanie riaditeľa žalobcu sa právna situácia žalobcu a ani riaditeľa nezmenila. O odvolaní riaditeľa školy totiž rozhoduje zriaďovateľ školy a podanie návrhu na odvolanie riaditeľa nie je teda žiadnym dôsledkom, ktorý by sa dotýkal právneho postavenia žalobcu, alebo riaditeľa a už vôbec nie je jeho priamym dôsledkom. Okrem toho, zdôraznil, že riaditeľ žalobcu a autor výzvy A. M. A. A., sa funkcie riaditeľa vzdal, takže žaloba sa stala v celom rozsahu bezpredmetná. Vzhľadom na uvedené, žiadal kasačnú sťažnosť ako neopodstatnenú zamietnuť.

### III. Konanie pred kasačným súdom

36. Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len "najvyšší súd") ako súd kasačný [§ 438 ods. 2 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len "S. s. p.")], po zistení, že kasačnú sťažnosť podal včas účastník konania v súlade s ustanovením § 449 ods. 2 S. s. p., bez nariadenia pojednávania (§ 455 S. s. p.) preskúmal uznesenie krajského súdu v medziach sťažnostných bodov (§ 453 ods. 1 S. s. p.) a jednomyselne dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná.

37. Podľa § 3 ods. 1 Zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok (ďalej len SSP) , na účely tohto zákona sa rozumie

- a) administratívnym konaním postup orgánu verejnej správy v rámci výkonu jeho pôsobnosti v oblasti verejnej správy pri vydávaní individuálnych správnych aktov a normatívnych správnych aktov,
- b) 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,
- c) opatrením orgánu verejnej správy správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté,
- d) nečinnosťou orgánu verejnej správy stav, keď orgán verejnej správy protiprávne nepokračuje v začatí administratívnom konaní, alebo stav, keď orgán verejnej správy protiprávne z úradnej povinnosti nezačal administratívne konanie,
- e) iným zásahom orgánu verejnej správy faktický postup vykonaný pri plnení úloh v oblasti verejnej správy, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté; iným zásahom je aj postup orgánu verejnej správy pri výkone kontroly alebo inšpekcie podľa osobitného predpisu, ak ním sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté. na účely tohto zákona sa rozumie iným zásahom orgánu verejnej správy faktický postup vykonaný pri plnení úloh v oblasti verejnej správy, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté; iným zásahom je aj postup orgánu verejnej správy pri výkone kontroly alebo inšpekcie podľa osobitného predpisu, ak ním sú alebo môžu byť práva, právom

chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté.

38. Podľa § 6 ods. 1, 2 SSP správne súdy v správnom súdnictve 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.

(2) 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.

39. Podľa § 252 ods. 1 a 2 SSP žalobca sa môže žalobou domáhať ochrany pred iným zásahom orgánu verejnej správy, ak takýto zásah alebo jeho následky trvajú alebo ak hrozí jeho opakovanie.

(2) 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.

40. 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, na pracoviskách praktického vyučovania a nad úrovňou činností v špeciálnych výchovných zariadeniach a školských zariadeniach výchovného poradenstva a prevencie (ďalej len "kontrolovaný subjekt"). V tejto oblasti vybavuje sťažnosti a petície. 33/

(2) Štátna školská inšpekcia kontroluje vhodnosť a účelnosť priestorov, materiálno-technického zabezpečenia a didaktickej techniky používaných vo výchovno-vzdelávacom procese.

(3) Školskú inšpekciu vykonáva Štátna školská inšpekcia (§ 12) prostredníctvom školských inšpektorov poverených na výkon hlavným školským inšpektorom alebo riaditeľom školského inšpekčného centra. Školskú inšpekciu predmetov náboženstvo a náboženská výchova vykonávajú školskí inšpektori na základe poverenia hlavného školského inšpektora alebo riaditeľa školského inšpekčného centra a osoby na základe poverenia príslušnej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti podľa ich vnútorných predpisov. 45) Školskú inšpekciu v špeciálnych výchovných zariadeniach a školských zariadeniach výchovného poradenstva a prevencie vykonávajú školskí inšpektori na základe poverenia hlavného školského inšpektora alebo riaditeľa inšpekčného centra v súčinnosti s prizvaným odborníkom z praxe.

(4) Poverenie na výkon školskej inšpekcie obsahuje meno a priezvisko školského inšpektora, predmet školskej inšpekcie, označenie kontrolovaného subjektu, čas trvania školskej inšpekcie, dátum vystavenia poverenia a podpis hlavného školského inšpektora alebo riaditeľa školského inšpekčného centra.

(5) Školský inšpektor sa pri výkone školskej inšpekcie preukazuje služobným preukazom zamestnanca Štátnej školskej inšpekcie a poverením na výkon školskej inšpekcie podľa odseku 4.

(6) Školskí inšpektori sú pri výkone školskej inšpekcie oprávnení najmä vstupovať do priestorov

kontrolovaných subjektov, kontrolovať výchovno-vzdelávaciu činnosť, nazerať do dokumentácie škôl a školských zariadení, vyžadovať od orgánov štátnej správy v školstve [§ 2 ods. 1 písm. a) až d), f) a g)] informácie a písomné podklady potrebné na plnenie svojich úloh. Na činnosť školských inšpektorov podľa tohto zákona a na ich oprávnenia a povinnosti pri vykonávaní školskej inšpekcie sa primerane vzťahujú osobitné predpisy. 46)

(7) Školská inšpekcia podľa závažnosti zistených nedostatkov uplatňuje tieto opatrenia:

- a) odporúčanie,
- b) prijatie opatrení zo strany kontrolovaného subjektu,
- c) uloženie opatrení,
- d) nariadenie komisionálneho preskúšania pri zistení nedostatkov pri klasifikácii,
- e) uloženie sankcií podľa § 37a ods. 2

41. V 3 ods. 1 písm. e) SSP sa vymedzuje iný zásah orgánu verejnej správy, a to všeobecne a v časti za bodkočiarkou doplnkovo. Oproti doterajšej právnej úprave sa v pomenovaní upustilo od prídavného mena „nezákonný“, ktorý evokoval protiprávnosť každého žalovaného zásahu, pretože rozhodnutie či zásah orgánu verejnej správy je, resp. bol nezákonný, prináleží len správneému súdu. Nakoniec aj čl. 142 ods. 1 Ústavy SR hovorí o „inom“ a nie „nezákonnom“ zásahu. Iný zásah orgánu verejnej správy je vo všeobecnosti definovaný prostredníctvom svojho obsahu a právnych účinkov.

42. Obsahom 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 čisto faktickú povahu, čiže neprebehlo pri ňom žiadne formalizované administratívne konanie a je výsledkom okamžitého (bezprostredného) uplatnenia oprávnenia orgánu verejnej správy na mieste samom. Opätovne však musí ísť o oprávnenie týkajúce sa zákonom ustanovenej pôsobnosti (plnenia úloh) orgánu verejnej správy v oblasti verejnej správy. Aj pri inom zásahu orgánu verejnej správy sa vyžaduje, aby sa tento navonok prejavil, a to priamym dotykom na právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzickej a právnickej osoby. Posudzovanie existencie tohto priameho dotyku u takejto osoby, ktorá je logicky v pozícii žalobcu, bude pritom prísne individuálne v závislosti od osobitostí konkrétneho prípadu.

43. Doplnková definícia iného zásahu obsiahnutá v časti § 3 písm. e) SSP za bodkočiarkou nadväzuje na doterajšiu judikatúru správnych súdov a v záujme jednoznačnosti explicitne ustanovuje, že pod iným zásahom orgánu verejnej správy sa rozumie aj postup tohto orgánu pri výkone kontroly alebo inšpekcie podľa osobitného predpisu. Musí ísť pritom o takú kontrolu alebo inšpekciu, ktorú vykonáva orgán verejnej správy v rámci výkonu zákonom mu zverenej verejnoprávnej pôsobnosti (preto napr. pod iný zásah nemožno zaradiť výkon trestnoprávnej alebo netrestnej pôsobnosti prokuratúry, pozri uznesenie Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 10Sžo/120/2015, z 28. septembra 2016), pričom sa opätovne vyžaduje priamy dotyk práv, právom chránených záujmov a povinností u žalobcu. Či v konkrétnom prípade ide o kontrolnú alebo inšpekčnú činnosť, je nutné posudzovať podľa jej obsahu a nie podľa jej formálneho označenia. Obsahovo signifikantnými prvkami takejto činnosti pritom sú oprávnenia poverených pracovníkov orgánu verejnej správy vstupovať do cudzích objektov (nehnuteľností, priestorov, dopravných prostriedkov), preverovať dodržiavanie normatívne alebo individuálne určených podmienok fyzickými a právnickými osobami, prípadne aj zasahovať do ich majetkovej sféry. Inak povedané, za iný zásah možno považovať aj výkon takého oprávnenia orgánom verejnej správy, ktoré sa síce nenazýva kontrola alebo inšpekcia (napr. dohľad alebo dozor), ale obsahovo im zodpovedá (napr. štátny stavebný dohľad podľa § 123a StavZ). Ak však v rámci takejto kontroly či inšpekcie došlo zo strany orgánu verejnej správy k vydaniu rozhodnutia alebo opatrenia, bude jeho zákonnosť preskúmaná samostatne najmä v rámci všeobecnej správnej žaloby alebo správnej žaloby vo veciach správneho trestania (Baricová J. a kol. SSP, Komentár, C. H. BECK, 2018, str. 38).

44. S poukazom na konštantnú judikatúru, v zmysle ktorej žalobu proti inému zásahu orgánu verejnej správy podľa § 6 ods. 2 písm. f) SSP nemôže byť považovaná za náhradu správnej žaloby podľa § 6 ods. 2 písm. a) SSP, t.j. žaloby na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy. Správny súdny poriadok totiž striktne rozlišuje a pojmovo vymedzuje v citovanom ustanovení §

3 ods. 1 SSP jednotlivé predmety prieskumu v správnom súdnictve a spája s nimi odlišné procesné prostriedky právnej ochrany (§ 6 ods. 2 SSP). Žalobca je vždy povinný zvoliť jeden žalobný typ, vymedzený v Správnom súdnom poriadku a nemôže jednotlivé žalobné typy navzájom zamieňať alebo v žalobe spájať. To všetko je odôvodňované najmä skutočnosťou, že jednotlivým žalobným typom zodpovedajú v Správnom súdnom poriadku relatívne samostatné procesné úpravy, ktoré sa líšia čo do stanovenia počiatku behu lehôt k uplatneniu žaloby, ich náležitostí, úpravy aktívnej a pasívnej legitímácie, úpravy toho, k akému dátumu súd zisťuje skutkový a právny stav. Zákonodarca pri koncipovaní striktnej úpravy jednotlivých procesných inštitútov ochrany v Správnom súdnom poriadku si bol jasne vedomý, že by bolo mimoriadne obtiažne viesť súdne konanie o jednej a tej istej žalobe tak, aby bolo možné na konci súdneho konania rozhodnúť v súlade s požiadavkami ktorejkoľvek z procesných úprav pripadajúcich hypoteticky do úvahy.

45. Rovnako je potrebné zdôrazniť, že správny súd nemá Správny súdny poriadkom vytvorený zákonný priestor k prekvalifikovaniu žaloby v iný žalobný typ, nakoľko by sa tým dostal do rozporu s výslovnou prejavou vôľou žalobcu, a teda aj s dispozíciou zásadou, ktorá konanie v správnom súdnictve ovláda. Rovnako tak nemal správny súd povinnosť poučovať žalobcu o tom, aký žalobný typ na daný skutkový stav dopadá a ako má žalobca správne formulovať žalobné body a v nadväznosti na ne aj samotný petít žaloby.

46. V tejto súvislosti je potrebné najprv zdôrazniť, že pod zásahom v zmysle citovaného ust. § 252 ods. 1 SSP vo všeobecnosti judikatúra rozumie veľké množstvo faktických činností orgánov verejnej správy, ku ktorým sú rôznymi zákonmi oprávnené. Ide o úkony neformálne, pre ktoré môžu a nemusia byť stanovené pravidlá, napr. faktické pokyny (typické v doprave), bezprostredné zásahy (pri ohrození, pri demonštráciách, príkazy k zjednaniu nápravy). Okrem neformálnosti samotného zákazu je neformálne i donútenie v prípade nerešpektovania pokynu, či príkazu. Zásah možno definovať ako aktívne konanie vykazujúce znaky bezprostredného zásahu, pokynu alebo donútenia zameraného priamo proti poškodenému, resp. proti nemu priamo vykonaného. Zásahy súvisia väčšinou s výkonom správnej činnosti, ktorú správna náuka označuje ako správny dozor (napr. autoritatívne úkony príslušníkov polície, vojenskej polície, či iných vojakov, príslušníkov väzenskej justičnej stráže, príslušníkov colnej správy, strážnikov obecnej polície, ale aj úkony úradných osôb pri výkone štátneho a stavebného dohľadu, daňové kontroly, atď.). V zmysle konštantnej judikatúry Najvyššieho súdu Slovenskej republiky návrh proti inému zásahu nemôže byť považovaný za náhradu žaloby proti rozhodnutiu správneho orgánu a nie je v procesnej dispozícii účastníka konania určiť, či podá návrh na ochranu proti inému zásahu, resp. žalobu na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia či opatrenia orgánu verejnej správy. Je potrebné zdôrazniť, že na rozdiel od rozhodnutia alebo opatrenia má iný zásah orgánu verejnej správy čisto faktickú povahu, neprebehlo pri ňom žiadne formalizované a administratívne konanie a je výsledkom okamžitého (bezprostredného) uplatnenia oprávnenia orgánu verejnej správy namiesto samom. Nemožno tiež opomenúť, že samotný prieskum zákonnosti postupu správneho orgánu v rámci správneho konania je už súčasťou prieskumu zákonnosti rozhodnutia, resp. opatrenia orgánu verejnej správy, a preto nie je možné v rámci konania o ochrane pred iným zásahom preskúmať zákonnosť správneho konania, ktoré predchádza vydaniu administratívneho rozhodnutia resp. opatrenia.

47. Obsah pojmu „iný zásah“ možno podporne vykladať aj negatívne, t.j., ak v danom prípade (rešpektujúc princíp subsidiarity jednotlivých prostriedkov ochrany správneho súdnictva) je možné úkon orgánu verejnej správy hodnotiť ako opatrenie, nemôže byť naplnená skutková podstata „iného zásahu“ v zmysle citovaného ust. § 3 ods. 1 písm. e/ SSP. Konanie proti „inému zásahu“ orgánu verejnej správy predstavuje totiž subsidiárnu formu ochrany v správnom súdnictve, ktorú možno aplikovať iba v prípade, ak iná právna možnosť ochrany chýba. Ak bolo v súvislosti s niektorým nezákonným konaním vydané rozhodnutie alebo opatrenie orgánu verejnej správy (ako tomu bolo aj v tvrdenej prejednávanej veci), je nevyhnutné domáhať sa súdnej ochrany podľa tretej časti prvej hlavy Správneho súdneho poriadku v konaní o všeobecnej správnej žalobe na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy resp. žaloby vo veciach správneho trestania.

48. Správny súd správne dospel k záveru v bodoch 27 a 28 odôvodnenia rozhodnutia, že skutkový stav

danej veci si v intenciách ochrany poskytovanej Správnym súdnym poriadkom vyžadoval ochranu tvrdených dotknutých práv žalobným typom v zmysle § 6 ods. 2 písm. a/ SSP - všeobecnou správnu žalobou proti opatreniu orgánu verejnej správy. V zmysle § 3 ods. 1 písm. c/ SSP sa na účely tohto zákona rozumie opatrením orgánu verejnej správy správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté. Za opatrenie v zmysle ustanovenia § 3 ods. 1 písm. c/ SSP bolo možné v predmetnej veci považovať uložené opatrenie vo vzťahu k žalobcovi týkajúce sa zabezpečenia účasti žiakov piateho ročníka na celoslovenskom testovaní T5 do 30.3.2018 a predložiť ich Školskému inšpekčnému centru Bratislava s uvedenými termínmi splnenia a menami zodpovedných zamestnancov, uvedené v závere správy o výsledkoch školskej inšpekcie vykonanej dňa 26.1.2018.

49. Kasačný súd uvádza, že správny súd zamietol žalobu z dôvodov, že žaloba v skutočnosti nesmeruje k inému zásahu orgánu verejnej správy, ale proti rozhodnutiu resp. opatreniu, ktoré sa má preskúmať v inom právnom režime, a teda nejde o iný zásah orgánu verejnej správy, ale iný správny akt, ktorý by mal žalobca napadnúť tzv. všeobecnou správnu žalobou, alebo žalobou vo veciach správneho trestania, žalobca sa tiež domáhal toho, aby súd uložil žalovanému povinnosť zrušiť vlastné rozhodnutie, čo však súd nemá právomoc a takisto sa domáhal, aby súd umožnil žalovanému povinnosť zdržať sa ukladania povinnosti žalobcovi smerujúce k tomu, aby sa zabránilo šíreniu „ výzvy na protest proti testovaniu T5“, vyhotovenej neformálnym združením občanov vystupujúcich na sociálnej sieti facebook pod názvom „ Spoločenstvo učiteľov a priateľov slovenčiny“ z 05.11.2017, avšak v tejto súvislosti nebola žalobcovi uložená žiadna povinnosť a petít žaloby nemá vo vzťahu k vykonanej inšpekcii, k jej záverom žiadne opodstatnenie a nakoniec, že žalobca sa domáhal ochrany z dôvodu, že žalovaný údajne neoprávnené zasiahol do práv, právom chránených záujmov riaditeľa žalobcu, konkrétne do slobody prejavu a práva na informácie, avšak žalobou proti inému zásahu orgánov verejnej správy sa môže žalobca domáhať iba ochrany svojich práv a nie práv tretej osoby. Nakoniec správny súd konštatoval, že uložením povinnosti žalobcovi prijať konkrétne opatrenia týkajúce sa zabezpečenia účasti žiakov 5. ročníka na celoslovenskom testovaní T5, žalovaný nekonal nezákonne a jeho postup len kopíroval povinnosti, ktoré vyplývajú žalobcovi priamo zo zákona.

50. Kasačný súd je viazaný rozsahom kasačnej sťažnosti s poukazom na § 453 ods. 1 a 2 Správneho súdneho poriadku ako aj sťažnostnými bodmi. Námietky uvedené v kasačnej sťažnosti kasačný súd považuje za neopodstatnené.

51. Kasačný súd poukazuje na odôvodnenie uznesenia napadnutého uznesenia s tým, že sa s týmto v plnom rozsahu stotožňuje. Uznesenie krajského súdu, ktorým zamietol žalobu proti inému zásahu orgánu verejnej správy z dôvodov uvedených v napadnutom uznesení považuje kasačný súd v celom rozsahu za správne, vyčerpávajúco zdôvodnené a vydané v súlade so zákonom.

52. K jednotlivým kasačným námietkam uvádza nasledovné:

Pokiaľ žalobca namietal nesprávne právne posúdenie, ktoré malo spočívať v uloženej povinnosti prijať opatrenia nad rámec zákona, zjavne smerujúcej k tomu, aby zabránil šíreniu výzvy a tým obmedzil slobodu prejavu a právo šíriť informácie riaditeľa žalobcu. Odhliadnuc od dôvodov uvedených v bodoch 27, 28 napadnutého uznesenia s ktorými sa kasačný súd stotožnil ako vyššie uviedol, ďalej uvádza, že žalovaný neuložil žalobcovi prijať opatrenia nad rámec zákona. Uloženie povinnosti zabezpečiť testovanie žiakov T5 v roku 2018 má oporu v zákone č. 245/2008 Z.z. o výchove a vzdelávaní, tzv. školský zákon a to v jeho ustanovení § 155 ods. 4, podľa ktorého externé testovanie žiakov základnej školy sa uskutočňuje každoročne na všetkých základných školách s príslušným ročníkom, v ktorom sa externé testovanie žiakov základnej školy uskutočňuje. Termín konania určí Ministerstvo školstva. Za organizačné zabezpečenie externého testovania žiakov základnej školy zodpovedá riaditeľ školy. Teda aj kasačný súd konštatuje, že uložením povinnosti prijať opatrenia za účelom zabezpečenia účasti žiakov na povinnom (obligatórnom) testovaní nemohlo dôjsť k ukráteniu na právach žalobcu.

53. Bolo nepochybné, že povinnosťou žalobcu - základnej školy je zabezpečovať výchovu a vzdelávanie

podľa tzv. školského zákona prostredníctvom vzdelávacích programov odborov vzdelávania (§ 27 ods. 1 školského zákona). Súčasťou výchovy a vzdelávania je aj externé testovanie, pretože sa uskutočňuje podľa vzdelávacích štandardov, ktoré sú súčasťou štátneho vzdelávacieho programu (§ 155 ods. 2 Školského zákona). Obsahom povinnosti základnej školy zabezpečovať výchovu a vzdelávanie je aj zabezpečiť externé testovanie a logicky potom aj účasť žiakov na ňom, pretože žiaci sú povinní sa ho zúčastňovať (§ 155 ods. 5 Školského zákona). S poukazom na uvedené je preto aj podľa § 155 ods. 4 posledná veta školského zákona daná zodpovednosť za organizačné zabezpečenie externého testovania žiakov základnej školy vo vzťahu k riaditeľovi školy. Kasačný súd teda súhlasí s názorom správneho súdu, že ak teda žalovaný uložil žalobcovi povinnosť prijať konkrétne opatrenia týkajúce sa zabezpečenia účasti žiakov 5. ročníka na celoslovenskom testovaní T5, ktoré sa malo uskutočniť dňa 30.11.2018, neuložil vo vzťahu k žalobcovi žiadnu inú povinnosť, ktorá mu vyplývala a vyplýva z vyššie uvedených citovaných ustanovení školského zákona. Je aj nepochybné, že žalovaný bol oprávnený opatrenie žalobcovi uložiť s poukazom na § 13 ods. 7 Školského zákona. Toto opatrenie ako už vyššie kasačný súd konštatoval bolo možné žalovať cez iný žalobný typ, nie cez žalobu prostredníctvom ust. § 252 a nasl SSP.

54. Kasačný súd zdôrazňuje a súhlasí s konštatáciou správneho súdu, že žalobca nemá aktívnu vecnú legitimáciu a domáha sa práva tretej osoby, t.j. riaditeľa žalobcu. Samotnou podstatou žaloby proti inému zásahu orgánu verejnej správy je to, že žalobu podáva ten, kto o sebe tvrdí, že bol ukrátený na svojich právach alebo právom chránených záujmoch iným zásahom orgánu verejnej správy, priamo zameraným, alebo vykonaným proti nemu, prípadne, že je priamo dotknutý jeho následkami. Námietka žalobcu spočívajúca v údajnom porušení slobody prejavu neobstojí ani z materiálneho hľadiska, t.j. k porušeniu slobody prejavu riaditeľa žalobcu nedošlo a ani dôjsť nemohlo, ako to správne konštatoval aj správny súd. Žalovaný uložením predmetného opatrenia sledoval zabezpečenie externého testovania, ktoré sa uskutočnilo v roku 2018 a nie to, aby riaditeľ žalobcu nemohol prejavovať svoje názory a šíriť informácie. Opatrenie žalovaného neobmedzovalo riaditeľa žalobcu a ani žalobcu v prejavovaní názorov, v tomto zmysle tu neexistuje príčinná súvislosť. Opäť však kasačný súd na uvedené poukazuje len na margo veci, nakoľko podstatným bolo, že uvedené opatrenie nemohol správny súd ( a teda ani postup v správe ) preskúmať cez správnu žalobu proti opatreniu, keďže tak žalobca nežiadal.

55. Podľa názoru kasačného súdu nebolo porušené ani právo na spravodlivý proces žalobcu, resp. dôvod na vyhovieť kasačnej sťažnosti s poukazom na ust. § 440 ods. 1 pís. f) SSP. Kasačný súd nespochybňuje tvrdenie žalobcu, že súčasťou práva na spravodlivý proces je aj právo na riadne odôvodnenie súdneho rozhodnutia, ale súčasťou práva na odôvodnenie nie je právo, aby sa súd zaoberal každým argumentom, ktorý strana prednesie alebo uplatní. Súd je povinný sa zaoberať takými argumentami, ktoré sú relevantné a podstatné pre rozhodnutie vo veci. Vyplýva to aj z nálezů Ústavného súdu SR sp. zn. IV.ÚS/14/07. V tomto smere je možné poukázať aj na ďalšie rozhodnutie Ústavného súdu SR z ktorých vyplýva rovnaký záver a to nález Ústavného súdu SR sp. zn. II.ÚS/6/03, sp. zn. III.ÚS/119/03, alebo sp. zn. I/ÚS/236/06. V tomto smere je rozhodnutie krajského súdu odôvodnené dostatočne.

56. Vzhľadom na všetky uvedené skutočnosti kasačný súd rozhodol o zamietnutí kasačnej sťažnosti žalobcu s poukazom na § 461 ods. 1 SSP.

57. O nároku na náhradu trov kasačného konania rozhodol Najvyšší súd Slovenskej republiky tak, že sťažovateľke, ktorá v tomto konaní nemala úspech, ich náhradu nepriznal (§ 467 ods. 1 S. s. p. a analogicky podľa § 167 ods. 1 S. s. p.) a rovnako aj žalovanému nárok na ich náhradu nepriznal v súlade s § 467 ods. 1 S. s. p. a analogicky podľa § 168 S. s. p.

58. Toto rozhodnutie bolo prijaté pomerom hlasov 3:0.

**Poučenie:**

Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný žiadny opravný prostriedok.