

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 10Sžk/30/2019
Identifikačné číslo spisu: 1017201512
Dátum vydania rozhodnutia: 22.09.2020
Meno a priezvisko: JUDr. Jana Hatalová
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2020:1017201512.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu: Centrum špeciálno-pedagogického poradenstva v Sečovciach n.o., IČO: 45732302, so sídlom v Sečovciach, Obchodná 25/57, zastúpeného JUDr. Ingrid Repkovou, advokátkou so sídlom v Košiciach, Floriánska 19, proti žalovanému: Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky, IČO: 00164381, so sídlom v Bratislave, Stromová 1, za účasti ďalších účastníkov: 1) Štátna školská inšpekcia, Hlavný školský inšpektor, IČO: 31797857, so sídlom v Bratislave, Staré grunty 52, 2) Štátna školská inšpekcia, Školské inšpekčné centrum Košice, so sídlom v Košiciach, Němcovej 30, ďalší účastníci 1) a 2) právne zastúpení spoločnosťou Advokátska kancelária Mgr. Marek Benedik, s.r.o., IČO: 47247959, so sídlom v Bratislave, Rudnayovo námestie 1, o žalobe proti inému zásahu orgánu verejnej správy, v konaní o kasačnej sťažnosti žalobcu proti právoplatnému uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 2S/212/2017-105 z 3. októbra 2018, 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

1. Uznesením č. k. 2S/212/2017-105 z 3. októbra 2018 Krajský súd v Bratislave podľa § 261 Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“) zamietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal uloženia povinnosti žalovanému spočívajúcej v zákaze pokračovať v začatom správnom konaní vo veci vyradenia Súkromného centra špeciálno-pedagogického poradenstva, Námestie sv. Cyrila a Metoda 161, Sečovce a Elokovaného pracoviska Štúrova 27/A, Košice, ako súčasť Súkromného centra špeciálno-pedagogického poradenstva zo siete škôl a školských zariadení SR, začatého na základe upovedomenia žalovaného č. 2017-10381/31904:2-10H0 z 11. júla 2017.

2. V odôvodnení uznesenia krajský súd poukázal na to, že z ustálenej súdnej praxe vyplýva, že pojem „iný zásah“ možno vykladať ako aktívne konanie orgánu verejnej správy vykazujúce znaky bezprostredného „zásahu“, „pokynu“ alebo „donútenia“ zameraného priamo proti poškodenému, resp. proti nemu priamo vykonaného. Za „zásah“ sa obyčajne považujú aktívne úkony správnych orgánov

alebo iných súčastí verejnej správy v rámci výkonu verejnej moci, súvisiace väčšinou s výkonom správnej činnosti, ktorú správna náuka označuje ako „správny dozor“. Za zásah sa považuje nezákonný, resp. v širšom zmysle protiprávny útok orgánov verejnej moci proti subjektívnym verejným právam fyzických alebo právnických osôb. Naproti tomu za zásah sa nepovažuje vydanie právneho predpisu alebo individuálneho správneho aktu (rozhodnutia).

3. Upovedomenie o začatí konania nemôže byť podľa názoru krajského súdu faktickým postupom, tak ako to má na mysli § 3 ods. 1 písm. e) SSP, pretože ide o formalizovaný úkon orgánu verejnej správy, ktorým oznamuje účastníkovi administratívneho konania jeho začatie podľa § 18 ods. 3 Správneho poriadku v spojení s § 38 ods. 4 zákona č. 596/2003 Z.z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Krajský súd dospel k záveru, že v konaní o inom zásahu orgánu verejnej správy nemohlo dôjsť k porušeniu práv žalobcu alebo jeho chránených záujmov. Správne konanie, o začatí ktorého bol žalobca upovedomený ním namietanou listinou, sa zavŕši vydaním individuálneho správneho aktu - rozhodnutia. Krajský súd zdôraznil, že ak má žalobca námietky voči podkladom administratívneho konania, resp. rozhodnutia, ktorým sú výsledky školskej inšpekcie a návrh hlavnej školskej inšpektorky, môže námietky použiť v samotnom administratívnom konaní, alebo v prípade rozhodnutia vydaného v jeho neprospech, v žalobe o preskúmanie jeho zákonnosti.

4. Proti uzneseniu krajského súdu podal v zákonnej lehote žalobca kasačnú sťažnosť, v ktorej navrhol, aby kasačný súd zmenil napadnuté uznesenie krajského súdu tak, že žalovanému zakáže pokračovať v začatom správnom konaní vo veci vyradenia Súkromného centra špeciálno-pedagogického poradenstva, Námestie sv. Cyrila a Metoda 161, Sečovce a Elokovaného pracoviska Štúrova 27/A, Košice, ako súčasť Súkromného centra špeciálno-pedagogického poradenstva zo siete škôl a školských zariadení Slovenskej republiky a uloží mu povinnosť obnoviť stav pred začatím správneho konania. V dôvodoch namietal, že sa nestotožňuje s výkladom pojmu „iný zásah orgánu verejnej správy“, o ktorý krajský súd oprel zamietnutie žaloby. Sťažovateľ vyslovil názor, že účelom konania o ochrane pred iným zásahom orgánu verejnej správy je poskytnutie súdnej ochrany právnickej osobe, ktorá tvrdí, že bola ukrátená na svojich právach a právom chránených záujmoch iným zásahom orgánu verejnej správy, ktorý nie je rozhodnutím a tento zásah bol zameraný priamo proti nej a v jeho dôsledku bol proti nej priamo vykonaný.

5. Sťažovateľ tiež namietal, že konštatovanie krajského súdu, že sťažovateľ má vyčkať negatívne rozhodnutie správneho orgánu a až následne má chrániť svoje práva prostredníctvom všeobecnej správnej žaloby, nie je v súlade so základnými zásadami súdneho konania, ktorého hlavným účelom je ochrana práv a právom chránených záujmov fyzických a právnických osôb v prípade, ak sú porušované.

6. Za iný zásah je možné považovať aj faktickú činnosť proti sťažovateľovi, ktorá sa realizuje v rozpore s požiadavkami zákonnosti, teda aj podanie návrhu zo strany hlavnej školskej inšpektorky a jeho prijatie žalovaným, čím žalovaný aktívne postupoval pri výkone verejnej správy a aktívne zasiahol do práv sťažovateľa. Návrh hlavnej školskej inšpektorky na vyradenie školy a školského zariadenia zo siete je právnym úkonom, ktorého dôsledkom je začatie správneho konania zasahujúceho do subjektívnych práv sťažovateľa. Kontrolné zistenia, o ktoré sa návrh opiera, boli podľa sťažovateľa získané nezákonne.

7. Sťažovateľ uviedol, že zotrváva na všetkých argumentoch uvádzaných v žalobe, ako aj v písomných a ústnych vyjadreniach v konaní, pričom má za to, že krajský súd sa s týmito argumentmi, ktoré potvrdzujú sťažovateľom uplatňovaný nárok, nevyporiadal.

8. Žalovaný vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti uviedol, že nesúhlasí s názorom sťažovateľa, že krajský súd vec nesprávne právne posúdil, pričom tiež zdôraznil, že sťažovateľ presne neuviedol, v čom vidí nesprávnosť výkladu pojmu „iný zásah orgánu verejnej správy“ krajským súdom. Ak by začatie správneho konania bolo iným zásahom napadnutelným žalobou podľa § 252 SSP, správne orgány by vo väčšine prípadov nikdy nedospeli k rozhodnutiu.

9. Žalovaný tiež uviedol, že sťažnostný návrh (petit) je v rozpore s § 462 ods. 2 SSP, na ktorý sťažovateľ odkazuje. Aplikácia tohto ustanovenia na tento prípad nie je možná, nakoľko žalovaný nevydal žiadne rozhodnutie. Poukázal tiež na to, že Správny poriadok neumožňuje v danej veci „nepokračovať“ v začatom správnom konaní. Správny orgán je povinný začaté správne konanie ukončiť, a to buď rozhodnutím vo veci samej alebo procesným rozhodnutím.

10. Žalovaný navrhol, aby kasačný súd kasačnú sťažnosť odmietol ako neprípustnú z dôvodu chýbajúcich náležitostí alebo aby kasačnú sťažnosť zamietol ako nedôvodnú.

11. Ku kasačnej sťažnosti sa prostredníctvom svojho právneho zástupcu vyjadrili aj ďalší účastníci 1) a 2), pričom navrhli, aby kasačný súd kasačnú sťažnosť zamietol ako zjavne neopodstatnenú. Uviedol, že sťažovateľom označené konanie nespĺňa podmienky iného zásahu orgánu verejnej správy, nakoľko by muselo ísť o 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. Začatie správneho konania je formálny právny postup, čo je protikladom faktického (reálneho) postupu. Podľa názoru ďalších účastníkov 1) a 2) sťažovateľ neoznačil žiadne jeho práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti, ktoré sú alebo môžu byť začatím správneho konania priamo dotknuté.

12. Najvyšší súd Slovenskej republiky, ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP), preskúmal napadnuté uznesenie krajského súdu v rozsahu dôvodov uvedených v kasačnej sťažnosti (§ 440 ods. 1 a 2 SSP) a dospel k záveru, že podaná kasačná sťažnosť nie je dôvodná.

13. Žalobou podanou na Krajskom súde v Bratislave sa žalobca domáhal uloženia povinnosti žalovanému spočívajúcej v zákaze pokračovať v začatom správnom konaní vo veci vyradenia Súkromného centra špeciálno-pedagogického poradenstva, Námestie sv. Cyrila a Metoda 161, Sečovce a Elokovaného pracoviska Štúrova 27/A, Košice, ako súčasť Súkromného centra špeciálno-pedagogického poradenstva zo siete škôl a školských zariadení SR, začatého na základe upovedomenia žalovaného č. 2017-10381/31904:2-10H0 z 11. júla 2017.

14. Podľa § 3 ods. 1 písm. a) SSP na účely tohto zákona sa rozumie administratívnym konaním postup orgánu verejnej správy v rámci výkonu jeho pôsobnosti v oblasti verejnej správy pri vydávaní individuálnych správnych aktov a normatívnych správnych aktov.

15. Podľa § 3 ods. 1 písm. e) SSP 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.

16. Podľa § 252 ods. 1 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.

17. Podľa § 252 ods. 2 SSP 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.

18. Podľa § 18 ods. 1 Správneho poriadku konanie sa začína na návrh účastníka konania alebo na podnet správneho orgánu.

19. Podľa § 18 ods. 2 Správneho poriadku konanie je začaté dňom, keď podanie účastníka konania došlo správne orgánu príslušnému vo veci rozhodnúť. Pokiaľ sa konanie začína na podnet správneho orgánu, je konanie začaté dňom, keď tento orgán urobil voči účastníkovi konania prvý úkon.

20. Po oboznámení sa s predloženým spisom krajského súdu, prihliadajúc na kasačné námietky sťažovateľa, nevidí najvyšší súd žiaden dôvod pre vyhovie kasačnej sťažnosti a zrušenie napadnutého uznesenia krajského súdu.

21. Ako vyplýva z ustanovenia § 3 ods. 1 písm. e) SSP iným zásahom orgánu verejnej správy je faktický postup (vrátane postupu pri výkone kontroly alebo inšpekcie) vykonaný pri plnení úloh v oblasti verejnej správy. Od rozhodnutia alebo opatrenia sa iný zásah orgánu verejnej správy odlišuje svojou čisto faktickou povahou. Pri inom zásahu orgánu verejnej správy nejde o formalizované administratívne konanie (završené vydaním individuálneho správneho aktu), ale tento zásah je výsledkom okamžitého (bezprostredného) uplatnenia oprávnenia orgánu verejnej správy na mieste samom. Pokiaľ činnosť orgánu verejnej správy nevyhnutne smeruje k vydaniu rozhodnutia, nemožno hovoriť o inom zásahu podľa § 3 ods. 1 písm. e) SSP, ktorý by bolo možné preskúmať v osobitnom konaní podľa § 252 a nasl. SSP, ale ide o administratívne konanie podľa § 3 ods. 1 písm. a) SSP preskúmateľné správnym súdom na základe správnej žaloby podľa § 177 a nasl. SSP.

22. Upovedomenie žalovaného č. 2017-10381/31904:2-10H0 z 11. júla 2017 o začatí konania vo veci vyradenia Súkromného centra špeciálno-pedagogického poradenstva, Námestie sv. Cyrila a Metoda 161, Sečovce a Elokovaného pracoviska Štúrova 27/A, Košice, ako súčasti Súkromného centra špeciálno-pedagogického poradenstva zo siete škôl a školských zariadení SR nemožno charakterizovať a kvalifikovať ako faktický postup žalovaného, teda aktívnu činnosť žalovaného nesmerujúcu k vydaniu individuálneho správneho aktu. Je nepochybné, že upovedomením o začatí správneho konania žalovaný odštartoval formalizovaný administratívny proces, ktorý bude ukončený rozhodnutím, a to či už meritórnym alebo procesným, ktorým bude toto správne konanie završené. Ak sťažovateľ nadobudne presvedčenie, že toto rozhodnutie žalovaného zasiahne do jeho práv a oprávnených záujmov, bude sa môcť domáhať jeho preskúmania správnym súdom v rámci konania o správnej žalobe na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy.

23. Sťažovateľ napáda samotné začatie administratívneho konania a jeho priebeh a žiada súd, aby zakázal žalovanému v tomto konaní pokračovať. Ako už bolo uvedené vyššie, v konaní proti inému zásahu orgánu verejnej správy sa možno domáhať súdnej ochrany pred faktickým postupom orgánu verejnej správy, ktorý nie je rozhodovacím procesom v oblasti verejnej správy. Začaté správne konanie, ktoré sťažovateľ napáda, je však práve formalizovaným procesom, ktorého výsledkom bude vydanie individuálneho správneho aktu - rozhodnutia orgánu verejnej správy.

24. Sťažovateľ žiada, aby súd zasiahol do správneho konania, ktoré vedie žalovaný, a to tým spôsobom, že žalovanému zakáže v tomto konaní pokračovať. Návrh sťažovateľa možno prirovnať k zastaveniu správneho konania. Sťažovateľ fakticky žiada, aby správny súd vstúpil do rozbehnutého správneho konania a v podstate nahradil činnosť správneho orgánu a namiesto neho o začatom správnom konaní sám rozhodol, čím by zasiahol do právomoci správneho orgánu. Takýto postup by sa vymykal relevantnej právnej úprave, ako aj účelu správneho súdnictva, ktoré je založené na následnom prieskume rozhodovacích procesov vo verejnej správe. Je potrebné odlišovať správne konanie (ktorého vedenie a rozhodovanie v ňom prináleží orgánom verejnej správy) a správne súdnictvo, v rámci ktorého je zákonnosť už uskutočneného správneho konania preskúmaná správnym súdom. Správne súdy nenahrádzajú činnosť správnych orgánov. Pokiaľ orgán verejnej správy realizuje svoju zákonnú pôsobnosť v oblasti verejnej správy prostredníctvom administratívneho konania smerujúceho k vydaniu rozhodnutia, správne súdy majú generálne právomoc preskúmať postup orgánu verejnej správy až po završení tohto konania, teda v konaní o správnej žalobe napádajúcej samotné právoplatné rozhodnutie orgánu verejnej správy.

25. Pokiaľ sťažovateľ nesúhlasil so záverom krajského súdu, že má vyčkať negatívne rozhodnutie správneho orgánu a toto napadnúť prostredníctvom správnej žaloby, najvyšší súd musí konštatovať, že tento záver krajského súdu je plne v súlade so zákonom (ako vyplýva z vyššie uvedenej argumentácie), pričom je potrebné zdôrazniť, že sťažovateľovi nie je odňaté právo na súdnu ochranu, pretože toto

ústavné právo nie je bezbrehé v tom zmysle, že každá fyzická osoba alebo právnická osoba si jeho výkon môže realizovať podľa vlastných predstáv, ale realizácia tohto práva podlieha zákonným pravidlám, čo v prejednávanej veci konkrétne znamená, že sťažovateľ sa bude môcť domáhať súdnej ochrany podaním správnej žaloby v prípade, ak rozhodnutie žalovaného vydané v začatom (a v prejednávanej veci namietanom) správnom konaní bude považovať za nezákonné, negatívne zasahujúce do jeho práv, právom chránených záujmov a povinností.

26. K námietke sťažovateľa, že krajský súd sa nevysporiadal s jeho argumentmi uvádzanými v žalobe, sa najvyšší súd nemôže relevantne vyjadriť, nakoľko ju sťažovateľ žiadnym spôsobom nekonkretizoval a kasačný súd nemôže vyhľadávať dôvody kasačnej sťažnosti zaňho.

27. Najvyšší súd Slovenskej republiky s poukazom na závery uvedené vyššie považoval námietky sťažovateľa vznesené v kasačnej sťažnosti za nedôvodné, a preto kasačnú sťažnosť podľa § 461 SSP zamietol.

28. O trovách kasačného konania rozhodol podľa § 467 ods. 1 SSP v spojení s ustanoveniami § 167 ods. 1 a § 168 SSP tak, že účastníkom ich náhradu nepriznal.

29. Toto rozhodnutie prijal Najvyšší súd SR v senáte pomerom hlasov 3:0.

Poučenie:

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