

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 3Svk/4/2021
Identifikačné číslo spisu: 1020201744
Dátum vydania rozhodnutia: 22. februára 2022
Meno a priezvisko: JUDr. Katarína Benczová
Funkcia: predsedníčka senátu
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2022:1020201744.1

ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky, v právnej veci žalobcu (sťažovateľa): prof. Ing. Z. U., DrCs., nar. XX. B. XXXX, bytom D. XX, XXX XX C., zastúpený: Advokátska kancelária Paul Q, s.r.o., so sídlom Karadžičova 2, 811 09 Bratislava, IČO: 35 906 464, proti žalovanému: Akademický senát Slovenskej technickej univerzity v Bratislave, so sídlom Vazovova 5, 812 43 Bratislava, zastúpený: Mgr. Ing. Juraj Trokan, advokát, so sídlom Vajanského 10, 917 01 Trnava, IČO 42 403 375, o preskúmanie zákonnosti uznesenia žalovaného č. 1.9/2020 zo dňa 26. októbra 2020, konajúc o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 5S/227/2020-74 zo dňa 30. marca 2021, takto

r o z h o d o l :

I. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky uznesenie Krajského súdu v Bratislave č. k. 5S/227/2020-74 zo dňa 30. marca 2021 z r u š u j e a v e c m u v r a c i a n a ďalšie konanie.

II. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky návrh na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti žalobcu z a m i e t a.

O d ô v o d n e n i e

O d ô v o d n e n i e

I.

Priebeh administratívneho konania a súdneho konania

1. Uznesením č. 1.9/2020 zo dňa 26. októbra 2020 žalovaný, v žalobe označený ako Akademický senát Slovenskej technickej univerzity v Bratislave (ďalej len „žalovaný“), schválil návrh na odvolanie žalobcu z funkcie rektora Slovenskej technickej univerzity v Bratislave (ďalej len „STU“).

2. Dňa 18. decembra 2020 podal žalovaný voči tomuto rozhodnutiu všeobecnú správnu žalobu, v ktorej napádal vady administratívneho konania, ktoré viedlo k prijatiu uznesenia, ako aj nezákonnosť uznesenia samotného.

3. Pokiaľ ide o vady administratívneho konania, žalovaný podľa žalobcu pri rokovaní o návrhu na odvolanie rektora z funkcie porušil zákon č. 131/2002 Z.z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „ZoVŠ“), Štatút Slovenskej technickej univerzity v Bratislave (ďalej len „štatút“) aj rokovací poriadok Akademického senátu Slovenskej technickej univerzity (ďalej len „rokovací poriadok“). Konkrétne, podľa žalobcu bolo porušené:

- právo slobodne prijímať a šíriť informácie:

- žalovaný už na začiatku zasadnutia odhlasoval, že členovia žalovaného nesúhlasia s natáčaním zasadnutia žalovaného, novinári boli vyzvaní, aby sa zdržali vyhotovovania zvukových a zvukovo-obrazových záznamov zasadnutia. Verejnosť zasadnutí žalovaného pritom upravuje ZoVŠ, štatút aj rokovací poriadok Akademického senátu STU;

- žalovaný obmedzil prístup verejnosti na zasadnutie minimálne Jurajovi Šeligovi, podpredsedovi Národnej rady SR, ktorý sa musel realizácie svojho práva výslovne domáhať;

- žalovaný konal v rozpore s čl. 6 ods. 1 prílohy 1 štatútu, ktorý ustanovuje povinnosť uskutočňovať vyhodnocovanie volieb kandidáta na rektora tak, aby ich výsledky mohli sledovať všetci prítomní členovia žalovaného. Keďže čl. 7 prílohy 1 štatútu „Návrh na odvolanie rektora neobsahuje obdobné ustanovenie ako čl. 6, je na mieste použiť analogiu legis. Táto povinnosť však nebola žalovaným dodržaná. Podľa žalobcu bola hlasovacia urna po skončení tajného hlasovania odnesená do inej miestnosti, v ktorej boli následne spočítané hlasy členov žalovaného.

- princíp tajnosti hlasovania: podľa § 9 ods. 1 písm. c) ZoVŠ akademický senát vysokej školy volí kandidáta na rektora a navrhuje odvolanie rektora z funkcie, pričom v zmysle § 9 ods. 2 ZoVŠ akademický senát verejnej vysokej školy v tejto otázke rozhoduje tajným hlasovaním. Tajnosť hlasovania zakotvuje aj čl. 7 ods. 1 prílohy 1 štatútu. Podľa žalobcu predseda žalovaného sa počas tajného hlasovania členov žalovaného zdržiaval v tesnej blízkosti miesta hlasovania jednotlivých členov žalovaného tak, že z bezprostrednej blízkosti mu nič nezabraňovalo vo výhľade na hlasovacie lístky jednotlivých členov žalovaného za plentou slúžiacou na dodržanie tajnosti úpravy hlasovacích lístkov. Predseda žalovaného mohol počas úpravy hlasovacích lístkov priamo zistiť, ako hlasujú jednotliví členovia žalovaného o návrhu na odvolanie žalobcu z funkcie rektora STU.

4. Pokiaľ ide o nezákonnosť samotného uznesenia, žalobca mu vytýkal, že zhmotňuje nezákonný postup žalovaného, pričom tieto vady boli takého charakteru a intenzity, že spôsobili nezákonnosť uznesenia ako individuálneho správneho aktu.

5. Žalobca poukázal na to, že minister školstva a následne prezidentka majú relatívne malý (ak nie žiadny) priestor na vlastnú úvahu, či návrh predložiť oprávnenej osobe, alebo či rektora odvolať v súlade s predloženým návrhom, v dôsledku čoho je rozhodnutie žalovaného ťažiskovým a jeho nezákonnosť tak predstavuje priame ukrátenie žalobcu na jeho právach, pretože úkony ministra školstva, resp. prezidentky sú len realizáciou vôle žalovaného ako orgánu verejnej správy bez toho, aby bola tvorená vôľa zasiahnuť do práv žalobcu.

6. Žalobca súčasne podal návrh na priznanie odkladného účinku žaloby, čo odôvodnil tým, že v prípade jeho nepriznania žalobcovi hrozí nenapraviteľný následok v podobe jeho odvolania z funkcie rektora STU prezidentkou SR v súlade s § 10 ods. 2 ZoVŠ.

7. K žalobe sa vyjadril žalovaný (Akademický senát Slovenskej technickej univerzity v Bratislave zastúpený advokátom Mgr. Ing. Juraj Trokanom) v podaní z 19. februára 2021, kde namietal svoju pasívnu legitímáciu. Nie je žiadnym z orgánov podľa § 4 zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“), ani orgánom s vlastnou právnou subjektivitou (ani orgánom verejnej správy) a z tohto dôvodu nemôže byť účastníkom žiadneho súdneho konania. Poukázal na to, že žalobca mal možnosť využiť opravný prostriedok podľa čl. 11 rokovacieho poriadku, čo neurobil a lehota na jeho podanie márne uplynula.

8. Namietal aj právomoc Krajského súdu v Bratislave (ďalej len „správny súd“), pretože podľa neho zo žiadneho predpisu nevyplýva, že žalovaný rozhoduje o právach a povinnostiach iných fyzických a právnických osôb v postavení orgánu verejnej správy. Podľa neho výkon verejnej správy sa vysokej školy týka len vo veciach ustanovených v § 102 a nasl. ZoVŠ, kde však práve vysoká škola (a nie žalovaný alebo iný jej orgán) v administratívnom vzťahu pôsobí ako subjekt podriadený vyšším orgánom štátnej správy. Napadnuté rozhodnutie takýmto rozhodovaním nie je. Ak by napadnuté rozhodnutie bolo posúdené ako rozhodnutie v tejto oblasti, bolo by na mieste použiť § 102 ods. 2 písm. n) ZoVŠ, a teda zo strany žalobcu by bolo nutné podať voči napadnutému rozhodnutiu odvolanie Ministerstvu školstva SR. To sa však nestalo a lehota na podanie tohto opravného prostriedku uplynula. Žalovaný preto navrhol, aby súd žalobu odmietol podľa § 98 písm. g) SSP alebo konanie zastavil podľa § 99 písm. f) SSP alebo žalobu v celom rozsahu zamietol.

9. K tomuto podaniu sa vyjadril žalobca dňa 10. marca 2021 a uviedol, že žalovaný je podľa § 4 písm. c) SSP orgánom záujmovej samosprávy, ktorému osobitný predpis (ZoVŠ) zveril rozhodovanie o právach a právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy (v danom prípade záujmovej samosprávy). Napadnuté rozhodnutie žalovaného je rozhodovaním žalovaného v oblasti záujmovej samosprávy, preto odvolanie voči tomuto rozhodnutiu ZoVŠ neumožňuje, nakoľko nejde o rozhodnutie v oblasti preneseného výkonu štátnej správy. Ďalej uviedol, že napadnuté rozhodnutie je formálne označené ako rozhodnutie - uznesenie č. 1.9/2020 a zároveň sa priamo dotýka žalobcu, nakoľko jeho predmetom je odvolanie žalobcu z funkcie rektora STU. Podmienky podľa § 3 ods. 1 písm. c) SSP sú teda splnené.

10. K tvrdeniam o nevyužití opravného prostriedku podľa § 11 ods. 4 rokovacieho poriadku žalobca uviedol, že nie sú relevantné pre otázku prípustnosti žaloby. Podľa čl. 11 ods. 4 rokovacieho poriadku predsedníctvo žalovaného nie je oprávnené na preskúmanie napadnutého rozhodnutia žalovaného, ale je oprávnené preskúmať iba samotnú žiadosť o opätovné prerokovanie napadnutého rozhodnutia a následne rozhodnúť o zaradení napadnutého rozhodnutia na opätovné prerokovanie žalovaným. Nakoľko k opätovnému prerokovaniu napadnutého rozhodnutia nikdy nedošlo, správna žaloba smeruje priamo proti napadnutému rozhodnutiu.

11. Správny súd uznesením č.k.: 5S/227/2020-74 zo dňa 30. marca 2021 správnu žalobu podľa § 98 ods. 1 písm. e) SSP odmietol. Z tohto dôvodu nerozhodol ani o návrhu na priznanie odkladného účinku žaloby.

12. Správny súd v zmysle § 178 ods. 1 SSP skúmal kumulatívne splnenie dvoch podmienok na podanie všeobecnej správnej žaloby - postavenie žalobcu ako účastníka administratívneho konania, v ktorom bolo vydané žalobou napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie orgánu verejnej správy, a ukrátenie na subjektívnych právach spojené s vydaním napadnutého rozhodnutia.

13. K prvej podmienke poukázal správny súd na rozsudok NS SR sp. zn.: 5Sžo/148/2010 zo dňa 25. novembra 2010, podľa ktorého schválenie návrhu žalobcu na odvolanie z funkcie rektora nemožno považovať za individuálny správny akt, ktorého povaha by bola obdobná povahe správneho aktu, t.j. výsledku činnosti príslušného orgánu verejnej správy, ktorým sa zakladajú, menia alebo rušia, prípadne autoritatívne zisťujú oprávnenia a povinnosti subjektov správneho konania. V tomto rozhodnutí NS SR konštatoval, že odvolanie z funkcie rektora je osobitným druhom konania, v ktorom akademický senát v rámci jednej zo svojich kompetencií rozhoduje o predložení návrhu na odvolanie rektora prezidentovi SR (§ 10 ods. 2 ZoVŠ). Vzhľadom na to, že v posudzovanom prípade výsledkom konania žalovaného, ktoré predchádzalo vydaniu žalobou napadnutého rozhodnutia, nebolo vydanie individuálneho správneho aktu, ale ide o osobitný druh konania, správny súd uzavrel, že konania žalovaného nemožno považovať za administratívne konanie a žalobcu teda nemožno považovať za jeho účastníka, ako to vyžaduje § 178 ods. 1 SSP.

14. Ďalej správny súd uviedol, že právny poriadok upravuje aj typy administratívnych konaní, ktorých výsledkom je vydanie opatrenia orgánu verejnej správy, ale nemožno formálne hovoriť o účastníkovi

konania. V takýchto prípadoch priznáva judikatúra postavenie účastníka konania tomu, koho subjektívne právo bolo takýmto opatrením priamo dotknuté (rozsudok NS SR sp. zn.: 10Sžr/174/2011 z 10. októbra 2012). Tento priamy dotyk na práve a právom chránenom záujme je potrebné skúmať individuálne v každom prípade. Správny súd preto skúmal aj druhú podmienku, t.j., či bol žalobca ukrátený sa svojich subjektívnych právach.

15. Správny súd poukázal opäť na rozhodnutie NS SR sp. zn.: 5Sžo/148/2010 zo dňa 25. novembra 2010, podľa ktorého schválenie návrhu žalobcu na odvolanie z funkcie rektora nemožno považovať za individuálny správny akt, ktorého povaha by bola obdobná povahe správneho aktu, t.j. výsledku činnosti príslušného orgánu verejnej správy, ktorým sa zakladajú, menia alebo rušia, prípadne autoritatívne zisťujú oprávnenia a povinnosti subjektov správneho konania. Poukázal aj na uznesenia ÚS SR III. ÚS 79/04 z 21. októbra 2004 a III. ÚS 238/05 z 24. augusta 2005, kde ÚS SR zaujal stanovisko k povahe rozhodnutia - uznesenia, ktorým Súdna rada SR predložila prezidentovi SR kandidáta na sudcu na vymenovanie do funkcie sudcu, alebo mu navrhla odvolať sudcu z funkcie. ÚS SR uzavrel, že výsledok hlasovania orgánu verejnej moci je právnou skutočnosťou verejného práva majúca formu rozhodnutia adresovaného prezidentovi SR, nie individuálnym právnym aktom.

16. Podľa správneho súdu je napadnuté rozhodnutie svojou povahou a účinkami totožné s uznesením Súdnej rady, ako ho charakterizoval ÚS SR v predmetných uzneseniach. Správny súd preto dospel k záveru, že nie sú splnené podmienky podľa § 178 ods. 1 SSP a teda žalobca nepreukázal svoju aktívnu žalobnú legitímáciu, čo má za následok odmietnutie správnej žaloby podľa § 98 ods. 1 písm. e) SSP. O trovách rozhodol správny súd tak, že žalovanému priznal právo na náhradu trov konania voči žalobcovi, pretože žalobca procesne zavinil odmietnutie žaloby a žalovanému vznikli účelne vynaložené výdavky spojené s bránením práva.

II.

Argumentácia účastníkov v kasačnom konaní

17. Proti rozsudku správneho súdu podal žalobca kasačnú sťažnosť. K skutkovému stavu doplnil, že proti napadnutému uzneseniu žalovaného uplatnila študentská časť žalovaného opravný prostriedok podľa čl. 11 ods. 4 rokovacieho poriadku - žiadosť o opätovné prerokovanie napadnutého uznesenia a žiadala tento návrh zaradiť na najbližšie zasadnutie predsedníctva žalovaného. Predsedníctvo žalovaného na mimoriadnom zasadnutí dňa 30. októbra 2020 návrh prerokovalo a zamietlo žiadosť o opätovné prerokovanie napadnutého uznesenia, ako aj žiadosť o opätovné zaradenie návrhu na najbližšie zasadnutie žalovaného.

18. Kasačnú sťažnosť odôvodnil sťažovateľ dôvodmi podľa § 440 ods. 1 písm. f) SSP (nesprávnym procesným postupom súd znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces), § 440 ods. 1 písm. g) SSP (súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci) a § 440 ods. 1 písm. j) SSP (podanie bolo nezákonne odmietnuté).

19. Porušenie práva na spravodlivý proces vníma sťažovateľ v tom, že súdne rozhodnutie nie je riadne odôvodnené a presvedčivé. Podľa jeho názoru v sťažovateľovom prípade jednoznačne išlo o administratívne konanie podľa § 3 ods. 1 SSP, lebo:

- Išlo o postup orgánu verejnej správy (žalovaný je podľa § 7 písm. a) ZoVŠ orgánom akademickej samosprávy STU, ktorý je oprávnený rozhodovať o otázkach zverených do jeho právomoci v zmysle § 9 ZoVŠ;
- V rámci výkonu jeho pôsobnosti - žalovaný podľa § 9 ods. 1 písm. c) ZoVŠ rozhoduje o návrhu na odvolanie rektora z jeho funkcie;
- V oblasti verejnej správy - rozhodovanie o návrhu na odvolanie rektora verejnej vysokej školy je rozhodovaním v oblasti akademickej samosprávy, ktoré je súčasťou verejnej správy;
- Pri vydávaní individuálnych správnych aktov a normatívnych správnych aktov - napadnuté uznesenie je označené ako rozhodnutie a priamo sa dotýka sťažovateľa.

20. Podľa sťažovateľa došlo k ukráteniu na jeho subjektívnych právach - konkrétne k zásahu do jeho verejného subjektívneho práva vykonávať mandát zvoleného rektora STU. Sťažovateľ poukázal na ochranu aktívneho aj pasívneho volebného práva, pričom toto zahŕňa nielen proces získania mandátu voľbou, ale aj možnosť mandát vykonávať.

21. Sťažovateľ poukázal aj na to, že ZoVŠ ani ústava neumožňuje ministrovi školstva, resp. prezidentovi SR rozhodnúť inak, ako je uvedené v návrhu - tieto ustanovenia im nezverujú diskrečnú právomoc. Prezidentka SR napokon sťažovateľa aj odvolala, pričom nemala možnosť konať inak. Týmto došlo k zásahu do subjektívneho práva sťažovateľa na pokojný výkon mandátu, hoci jeho štvorročné funkčné obdobie ešte neskončilo.

22. Sťažovateľ namietal, že konaním správneho súdu došlo k výlučne formalistickému postupu a aplikácii práva. Správny súd nezohľadnil materiálne následky uznesenia žalovaného na právach sťažovateľa, čo je podľa neho v rozpore s požiadavkou poskytovať materiálnu ochranu zákonnosti. Správny súd sa uspokojil s konštatovaním, že aj po napadnutom uznesení sťažovateľ ostáva rektorom STU. Podľa sťažovateľa však práve týmto rozhodnutím došlo de facto k jeho odvolaniu z funkcie a jedinou možnosťou, ako predísť vykonaniu sporného rozhodnutia, bolo práve napadnutie jeho nezákonnosti všeobecnou správnu žalobou. V uvedenom zmysle by mal zrejme sťažovateľ napadnúť až rozhodnutie o odvolaní prezidentom. Takýto výklad predpisov však nie je spôsobilý poskytnúť osobe reálnu ochranu na právach. Sťažovateľ tvrdí, že uznesením správneho súdu došlo k odňatiu práva sťažovateľa obrátiť sa na všeobecný súd.

23. Nesprávne právne posúdenie veci sťažovateľ vnímal v posúdení svojej aktívnej legitimácie.

24. K nezákonne odmietnutému podaniu sťažovateľ uviedol, že § 98 ods. 1 písm. e) SSP sa vzťahuje len na prípady podaní podaných „zjavne“ neoprávnenou osobou, čo podľa neho (poukazujúc aj na odbornú literatúru) treba vykladať tak, že neoprávnenosť je zrejma okamžite, bez potreby skúmania a dokazovania. Pokiaľ sa však v rámci dokazovania preukáže, že chýba niektorá z podmienok na preukázanie aktívnej žalobnej legitimácie (napríklad dotyk na subjektívnych právach), nemá správny súd žalobu odmietnuť, ale zamietnuť. Podľa sťažovateľa nebola v tomto prípade údajná neoprávnenosť zrejma okamžite a nesporne, čomu svedčí aj to, že správny súd po podaní sťažovateľa konal (žalobu doručil žalovanému na vyjadrenie a toto následne doručil sťažovateľovi na repliku).

25. Sťažovateľ poukázal aj na nesprávnosť rozhodnutia o trovách podľa § 171 ods. 1 SSP. Pokiaľ správny súd dospel k záveru o zjavnej neoprávnenosti sťažovateľa na podanie žaloby, potom nie je zákonný dôvod na priznanie trov podľa tohto ustanovenia. Ak by tomu tak bolo, § 170 SSP by úplne stratil svoj zmysel. Podľa sťažovateľa, ak mal správny súd za to, že žaloba bola podaná zjavne neoprávnenou osobou, mal o trovách rozhodnúť podľa § 170 písm. a) SSP tak, že žiaden z účastníkov konania nemá nárok na náhradu trov konania.

26. Sťažovateľ žiadal v kasačnej sťažnosti priznať odkladný účinok. Uviedol, že právne následky napadnutého rozhodnutia sa už prejavili a jemu vznikla závažná ujma v podobe odvolania prezidentkou SR. Sťažovateľ sa domnieva, že priznanie odkladného účinku sťažnosti by malo výrazný vplyv pre celé konanie a v tomto štádiu konania je jeho nepriaznivá situácia ešte zvrátiteľná, inak budú nepriaznivé následky vyvolané napadnutým uznesením trvalé a nenapraviteľné.

27. V rámci materiálnej ochrany práv má sťažovateľ za to, že takéto rozhodnutie o priznaní odkladného účinku kasačnej sťažnosti by sa muselo materiálne prejavovať aj vo vzťahu k rozhodnutiu prezidentky SR o odvolaní sťažovateľa z funkcie rektora STU.

28. Sťažovateľ žiadal na základe uvedeného napadnuté uznesenie zrušiť a vec vrátiť správne súdu na ďalšie konanie. Žiadal priznať nárok na náhradu trov vo výške 100%.

29. Žalovaný vo svojom vyjadrení ku kasačnej sťažnosti uviedol, že rozhodnutie správneho súdu považuje za zákonné a navrhol kasačnú sťažnosť zamietnuť.

III.

Posúdenie kasačného súdu

30. Dňa 1. januára 2021 nadobudla účinnosť novela Ústavy Slovenskej republiky, ústavný zákon č. 422/2020 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, ktorou bol zriadený Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (čl. 143 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky). K 1. augustu 2021 prevzal Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú agendu správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v správnom súdnictve, vrátane prerokúvanej veci (čl. 154g ods. 4, 5 a 6 Ústavy v spojení s § 101e ods. 1 a 2 a § 8a ods. 1 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov). V súlade s rozvrhom práce Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky na rok 2021 bola prerokúvaná vec pridelená náhodným výberom na rozhodnutie senátu 3S a bola v kasačnom konaní vedená pod pôvodnou spisovou značkou. Na základe námietky zaujatosti vznesenej žalobcom voči sudkyňi Kristíne Babiakovej bola táto sudkyňa vylúčená a v súlade s rozvrhom práce Najvyššieho správneho súdu na rok 2022 ju v tomto konaní zastupuje sudca Peter Potásch.

31. Kasačný súd v rámci svojich právnych úvah vzťahujúcich sa k námietkam sťažovateľa vychádzal aj z rozhodovacej činnosti Najvyššieho súdu Slovenskej republiky. Keďže odo dňa 1. augusta 2021 došlo k prechodu kompetencií zo správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky na Najvyšší správny súd Slovenskej republiky, vychádzajúc z účelu zabezpečenia kontinuity rozhodovacej činnosti, z právnej istoty a ochrany legitímnych očakávaní založených aj na ustálenej rozhodovacej činnosti najvyšších súdnych autorít (§ 5 ods. 1 SSP v spojení s čl. 2 ods. 1 až 3 zákona č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok v znení neskorších predpisov) sa kasačný súd naďalej považuje za viazaný doterajšou rozhodovacou činnosťou správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky.

III. A

K dôvodom zrušenia a vrátenia veci na ďalšie konanie

32. Podľa § 97 SSP je správny súd povinný kedykoľvek počas konania prihliadať na to, či sú splnené podmienky, za ktorých môže konať a rozhodnúť. K procesným podmienkam patrí aj skúmanie procesných podmienok na strane účastníkov konania, okrem iného aj ich procesnej subjektivity, t.j. spôsobilosti byť účastníkom konania.

33. Konkrétne, v tomto prípade považoval kasačný súd za potrebné vyriešiť, či v kontexte argumentácie sťažovateľa a žalovaného obstojí záver o tom, že akademický senát vysokej školy môže byť v tomto konaní žalovaným orgánom verejnej správy a či je možné s ním konať. Správny súd sa sústredil na skúmanie aktívnej žalobnej legitímácie žalobcu, na ktorej aj založil svoj záver, ale otázkou pasívnej žalobnej legitímácie žalovaného sa nezaoberal. Toto určenie je pritom podľa kasačného súdu rozhodujúce aj pre záver o trovách konania, ktorý žalobca napadol.

34. Podľa kasačného súdu bolo potrebné vyhodnotiť otázku, či je akademický senát vysokej školy orgánom verejnej správy podľa § 4 písm. c) SSP, t.j. či ide o orgán záujmovej samosprávy, ktorému osobitný predpis zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy.

35. Je pravdou, že ZoVŠ v § 7 stanovuje, že orgánmi akademickej samosprávy verejnej vysokej školy sú: a) akademický senát verejnej vysokej školy, b) rektor, c) vedecká rada verejnej vysokej školy, umelecká rada verejnej vysokej školy alebo vedecká a umelecká rada verejnej vysokej školy.

36. Orgán akademickej samosprávy však nemožno stotožňovať s orgánom záujmovej samosprávy. Tým je totiž podľa § 5 ods. 1 ZoVŠ vysoká škola cit: „Verejná vysoká škola je verejnoprávna a samosprávna inštitúcia, ktorá sa zriaďuje a zrušuje zákonom.“. Tomuto zodpovedá aj § 6 ZoVŠ, ktorý

vymedzuje rozsah samosprávnej pôsobnosti vysokej školy, a to tak, že sem podľa § 6 ods. 1 písm. j) ZoVŠ patrí aj voľba členov orgánov akademickej samosprávy verejnej vysokej školy. Orgánom akademickej samosprávy je podľa § 7 písm. b) ZoVŠ aj rektor. Prijatie návrhu na vymenovanie rektora do funkcie je teda výkonom samosprávnej pôsobnosti vysokej školy, aj keď sa realizuje prostredníctvom iného jej orgánu, v tomto prípade akademického senátu.

37. Kasačný súd poukazuje na rozhodnutia Najvyššieho súdu SR sp. zn.: 4Sžk/7/2018 z 5. novembra 2018 a sp. zn.: 5Sžo/148/2010 z 25. novembra 2010. V oboch prípadoch bolo napádané konanie akademického senátu vysokej školy, žalovaným subjektom však bola príslušná vysoká škola. Túto otázku preto podľa kasačného súdu možno považovať za dostatočne osvetlenú.

38. Kasačný súd považuje označovanie žalovaného v konaní pred správnym súdom za zmätočné. Zo spisu je zrejmé, že žalobca (aj neskôr v pozícii sťažovateľa) za žalovaného vo svojich podaniach konzistentne označuje akademický senát, nie vysokú školu. Argumentáciu, prečo to považuje za správne, rozvíja aj v reakciách na vyjadrenia žalovaného o nedostatku jeho pasívnej legitímácie. Pokiaľ ide o žalovaného, z udeleného plnomocenstva (č.l. 45, príloha k vyjadreniu žalovaného z 19. februára 2021) je jasné, že plnú moc udelil predseda akademického senátu prof. Ing. Marián Peciar, PhD., advokátovi Mgr. Ing. Jurajovi Trokanovi. Nešlo teda o úkon vysokej školy. V spise je priložená aj plná moc do zástupcu rektora tomu istému právnenému zástupcovi na zastupovanie vysokej školy pred súdom vo právnej veci žalobcu proti žalovanému. (č.l. 65). V úkonoch súdu je žalovaný označovaný ako akademický senát (napr. výzva na vyjadrenie z 23. februára 2021). V samotnom rozsudku je však ako žalovaný označená vysoká škola bez akéhokoľvek vysvetlenia.

39. Kasačný súd uzatvára, že správny súd pochybil, keď sa otázkou pasívnej legitímácie žalovaného nezaoberal a napriek vyjadreniam žalobcu aj žalovaného na ich argumenty nereagoval. Tieto pochybenia bude povinný v zmysle právneho názoru kasačného súdu v ďalšom konaní odstrániť. Zároveň kasačný súd zdôrazňuje, že žalobca (sťažovateľ) je právne zastúpený, pričom zmyslom povinného právneho zastúpenia advokátom je zabezpečiť účinnú ochranu práv a právom chránených záujmov účastníkov konania vo veciach, kde sa riešia najmä zložité právne otázky. Advokát je osobou s požadovanou odbornou kvalifikáciou a mal by správne identifikovať a označiť žalovaný subjekt, najmä ak táto otázka nie je nová a existujú k nej už rozhodnutia Najvyššieho súdu SR.

III. B

K preskúmateľnosti návrhu na odvolanie z funkcie rektora v správnom súdnictve

40. Vzhľadom na sťažnostnú argumentáciu považoval kasačný súd za potrebné formulovať aj právny názor k záverom správneho súdu o aktívnej žalobnej legitímácii sťažovateľa. Pre posúdenie sťažnostných námietok je rozhodujúce, či aktom žalovaného - návrhom na odvolanie sťažovateľa z funkcie rektora STU - mohlo dôjsť k zásahu do práva sťažovateľa vykonávať mandát zvoleného rektora STU. Kasačný súd vychádzal z právnej úpravy charakteru funkcie rektora VŠ, jej vzniku a zániku a relevantných rozhodnutí NS SR a Ústavného súdu SR k tejto problematike.

41. Funkcia rektora vysokej školy je verejnou funkciou, ktorej prináleží ochrana na ústavnej úrovni prostredníctvom čl. 30 ods. 4 Ústavy SR cit: „Občania majú za rovnakých podmienok prístup k voleným a iným verejným funkciám.“(Nález Ústavného súdu SR sp. zn. III. ÚS 75/01 z 22. augusta 2002).

42. S právom na prístup k verejnej funkcii sa spája aj právo na jej výkon po jej získaní, a to počas doby, na ktorú bola táto funkcia získaná. Ústavný súd konštatoval, že o porušení tohto práva by sa dalo uvažovať v prípade, ak by bol občan odvolaný z verejnej funkcie z iných dôvodov, alebo nad rámec dôvodov, ktoré ustanovuje Ústava SR, alebo nad rámec dôvodov stanovených v zákone (uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. IV. ÚS 46/2011 zo 17. februára 2011). Podobne konštatoval aj Ústavný súd ČR v náleze II. ÚS 53/06, kde uviedol, že čl. 21 ods. 4 Listiny základných práv a slobôd „se nevzťahuje pouze na prístup k veřejné funkci ve smyslu vzniku funkce, ale zahrnuje i právo na její nerušený výkon včetně práva na ochranu před protiprávním zbavením této funkce. Účast na správě

věcí veřejných, která je smyslem celého čl. 21, se nevyčerpává pouhým získáním funkce, nýbrž logicky trvá po celou dobu výkonu této funkce. Pokud je tedy tímto článkem Listiny sledováno umožnit občanům správu veřejných záležitostí, musí být subjekt vykonávající funkci nadán rovněž ochranou před libovůlí státu, která by mu mohla bránit ve výkonu veřejné funkce. Samotné právo na přístup k veřejným funkcím by nemělo smysl, pokud by neobsahovalo i ochranu v průběhu výkonu funkce“.

43. Podľa § 10 ods. 4 ZoVŠ funkčné obdobie rektora <<https://www.aspi.sk/products/lawR./X/XXXXX/X/X?vtextu=rektora>> je štvorročné. ZoVŠ pripúšťa aj možnosť odvolania rektora z funkcie pred uplynutím funkčného obdobia. Podľa § 10 ods. 2 ZoVŠ rektora <<https://www.aspi.sk/products/lawText/1/53326/1/2?vtextu=rektora>> odvoláva na návrh akademického senátu verejnej vysokej školy prezident Slovenskej republiky. Návrh akademického senátu verejnej vysokej školy predkladá prezidentovi republiky minister školstva [§ 102 ods. 3 písm. a)], ktorému ho predkladá akademický senát verejnej vysokej školy do 15 dní od prijatia rozhodnutia. Akademický senát vysokej školy podá návrh na odvolanie rektora <<https://www.aspi.sk/products/lawText/1/53326/1/2?vtextu=rektora>> vždy, ak bol právoplatne odsúdený za úmyselný trestný čin, ak mu bol uložený nepodmienečný trest odňatia slobody alebo ak rektor <<https://www.aspi.sk/products/lawText/1/53326/1/2?vtextu=rektora>> požiada o uvoľnenie z funkcie.

44. Podľa § 15 ods. 2 písm. d) ZoVŠ spôsob prijatia návrhu na odvolanie rektora z funkcie upravuje Štatút verejnej vysokej školy.

45. Podľa čl. 102 ods. 1 písm. h) Ústavy SR prezident vymenúva a odvoláva vedúcich ústredných orgánov, vyšších štátnych funkcionárov a ďalších funkcionárov v prípadoch, ktoré ustanoví zákon; vymenúva a odvoláva rektorov vysokých škôl, vymenúva a odvoláva vysokoškolských profesorov, vymenúva a povyšuje generálov. Ide o kreačnú právomoc prezidenta, ktorá je viazaná na návrh iného subjektu. Súčasne, formulácia „vymenúva a odvoláva“ v zmysle rozhodovacej praxe Ústavného súdu SR znamená, že prezident takýto návrh posudzuje autonómne a disponuje diskrepciou, či navrhnutého kandidáta odvolá, alebo nie. Ako vyplýva z rozhodovacej praxe Ústavného súdu k dôvodom nevymenovania navrhnutého kandidáta do verejnej funkcie, ktoré sú podľa kasačného súdu aplikovateľné aj vo vzťahu k návrhu na odvolanie z verejnej funkcie, tieto dôvody nesmú byť svojvoľné (uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL.ÚS 4/2012 z 24. októbra 2012).

46. Kasačný súd poukazuje aj na uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. PL.ÚS 14/06 z 23. septembra 2009, týkajúce sa povahy právomoci prezidenta pri vymenovaní viceguvernéra Národnej banky Slovenska na návrh vlády, s ktorým vyslovila súhlas Národná rada. Ústavný súd v tejto súvislosti dospel k záveru, že právomoc prezidenta vo vzťahu k posudzovaniu návrhu vlády na vymenovanie viceguvernéra Národnej banky Slovenska, s ktorým vyslovila súhlas Národná rada podľa § 7 ods. 2 zákona č. 566/1992 Zb. o Národnej banke Slovenska v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 566/1992 Zb.“), nie je len notariálna, a preto prezident takýto návrh posudzuje autonómne. Vymenovanie kandidáta za viceguvernéra Národnej banky Slovenska prezidentom navrhnutého vládou a schváleného Národnou radou bez skúmania, či navrhnutý kandidát spĺňa podmienky ustanovené v § 7 ods. 4 zákona č. 566/1992 Zb., by znamenalo, že by prezident ako štátny orgán nekonal v rozsahu ustanovenom zákonom (čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky) a v súlade so svojím ústavným sľubom (čl. 104 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky). Z tohto záveru Ústavného súdu možno podľa kasačného súdu vyvodíť záver, že prezident aj pri návrhu na odvolanie verejného funkcionára skúma proces, ktorý viedol k prijatiu návrhu, a rozhoduje autonómne, či návrhu vyhovie, alebo nie, rešpektujúc čl. 2 ods. 2 Ústavy SR.

47. Pre posudzovaný prípad je relevantné aj uznesenie NS SR sp. zn. 5 Sžo 148/2010 z 25. novembra 2010, týkajúce sa rovnako návrhu na odvolanie rektora z funkcie. Z týchto záverov správne vychádzal aj správny súd. NS SR tu konštatoval cit: „V danej veci nebolo možné opomenúť ani charakter návrhu na odvolanie z funkcie, ktorý nemožno považovať za individuálny správny akt, ktorého povaha by bola obdobná povahе správneho aktu (t. j. výsledku činnosti príslušného orgánu verejnej správy, ktorým sa zakladajú, menia alebo rušia, prípadne autoritatívne zisťujú oprávnenia a povinnosti

subjektov správneho konania). V danom prípade ide o osobitný druh konania, v ktorom akademický senát v rámci jednej zo svojich kompetencií rozhoduje o predložení návrhu na vymenovanie alebo odvolanie rektora prezidentovi Slovenskej republiky (§ 10 ods. 2 zákona o vysokých školách).“

48. Na účely posúdenia tohto prípadu možno zhrnúť, že proces odvolania rektora z funkcie pozostáva z viacerých krokov, pri ktorých spolupôsobia rozličné subjekty (akademický senát, minister školstva, prezident). Všetky sú povinné dodržiavať právne predpisy vzťahujúce sa k ich spolupôsobeniu a zodpovedajú za zákonne a ústavne súladný proces odvolania rektora z funkcie. Zároveň, vzhľadom na nadväznosť krokov zakotvenú v ZoVŠ a Ústave SR, návrh žalovaného je len prvým krokom, ktorým sa spúšťa proces odvolávania osoby z funkcie rektora. Samotné odvolanie je v rukách prezidenta, ktorý autonómne preskúmava obsah návrhu aj proces jeho prijatia a na základe toho prijme svoje rozhodnutie. Až toto rozhodnutie je vo vzťahu k rektorovi konečné a zbavuje ho verejnej funkcie, teda zasahuje do jeho práva vykonávať verejnú funkciu.

49. Kasačný súd teda neprisvedčil argumentácii sťažovateľa, že práve prijatie návrhu žalovaným je pre zásah do jeho subjektívnych práv rozhodujúce. Naopak, prijatie návrhu je len prvým krokom, na ktoré v sťažovateľovom prípade nadväzovali úkony ďalších dvoch subjektov, ktoré neboli návrhom bezvýhradne viazané a mohli prípadné vady obsahu rozhodnutia či procesu jeho prijatia zohľadniť pri svojom rozhodovaní.

50. V posudzovanom prípade kasačný súd konštatuje, že pre záver o odmietnutí žaloby možno nájsť viaceré dôvody, ktoré nie je v danom prípade možné jednoznačne odlíšiť. Správny súd svoje rozhodnutie oprel o záver, že žalobca nepreukázal svoju aktívnu žalobnú legitimáciu podľa § 178 ods. 1 SSP a žalobu podľa § 98 ods. 1 písm. e) SSP odmietol. Z vyššie uvedenej úvahy však možno vyvodit' aj záver o neprípustnosti žaloby vzhľadom na nespôsobilý predmet prieskumu, čo by mohlo viesť k odmietnutiu žaloby podľa § 98 ods. 1 písm. g) SSP. Tento záver správny súd v odôvodnení svojho rozhodnutia tiež naznačuje.

51. Pokiaľ ide o námietku sťažovateľa, že § 98 ods. 1 písm. e) SSP sa vzťahuje len na prípady podaní podaných „zjavne“ neoprávnenou osobou, čo treba vykladať tak, že neoprávnenosť je zrejmá okamžite, bez potreby skúmania a dokazovania, a pokiaľ sa v rámci dokazovania preukáže, že chyba niektorá z podmienok na preukázanie aktívnej žalobnej legitimácie (napríklad dotyk na subjektívnych právach), nemá správny súd žalobu odmietnuť, ale zamietnuť, kasačný súd konštatuje, že záver správneho súdu je udržateľný.

52. Kasačný súd pripúšťa, že rozhodovacia prax súdov v tejto otázke nie je jednotná a v konkrétnych prípadoch môžu nastať situácie, kde je obtiažne uzavrieť, či ide o podanie urobené „zjavne“ neoprávnenou osobou, a teda či je potrebné žalobu odmietnuť alebo zamietnuť. V posudzovanom prípade kasačný súd nepovažoval postup správneho súdu za neudržateľný vzhľadom na to, že sa nevykonalo žiadne dokazovanie a záver správneho (aj kasačného súdu) o tom, že absentuje ukrátenie sťažovateľa na jeho právach ako podmienka konania, bol vyvodený z doterajšej rozhodovacej činnosti súdov, ktorá nie je v tejto otázke rozporná. Skutočnosť, že správny súd po podaní sťažovateľa konal (žalobu doručil žalovanému na vyjadrenie a toto následne doručil sťažovateľovi na repliku), neznamená, že by správny súd vykonával dokazovanie za účelom zistenia, či došlo k dotyku na subjektívnych právach sťažovateľa.

53. Pokiaľ ide o námietky k výroku o trovách konania, tieto bude správny súd povinný vyhodnotiť po tom, ako ustáli pasívnu žalobnú legitimáciu žalovaného.

IV.

Záver

54. Dôvodom zrušenia rozsudku správneho súdu bolo pochybenie týkajúce sa ustálenia pasívnej žalobnej legitimácie žalovaného. Pri novom rozhodovaní bude správny súd viazaný názormi

kasačného súdu vyslovenými v tomto smere. Pri novom rozhodovaní bude správny súd viazaný aj závermi kasačného súdu k otázke k dotyku na subjektívnych právach sťažovateľa.

55. V ďalšom konaní správny súd rozhodne aj o nároku na náhradu trov kasačného konania (§ 467 ods. 3 SSP).

56. Kasačný súd nepovažoval argumentáciu sťažovateľa ohľadom návrhu na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti za opodstatnenú, keďže táto vychádzala z argumentácie o hrozbe závažnej ujmy, s ktorou sa kasačný súd nestotožnil. Kasačnej sťažnosti preto odkladný účinok nepriznal. V súlade s princípom hospodárnosti konania vyjadrenom v § 5 ods. 7 SSP kasačný súd rozhodol jedným uznesením o podanej kasačnej sťažnosti a aj o návrhu na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti.

57. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky v pomere hlasov 3:0 (§ 463 v spojení s § 139 ods. 4 SSP).

Poučenie :

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