

Číslo rozhodnutia: 643/2022
Spisová značka: 2021/82-OAC

Bratislava 24.2.2022

U Z N E S E N I E

Komisia Slovenskej akreditačnej agentúry pre vysoké školstvo pre posudzovanie námietok (ďalej len „odvolacia komisia“) v zmysle § 22 ods. 2 zák. č. 269/2018 Z. z. o zabezpečovaní kvality vysokoškolského vzdelávania a o zmene a doplnení zák. č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 269/2018 Z. z.“) prerokovala námietky Univerzity veterinárneho lekárstva a farmácie v Košiciach (ďalej len „univerzita“) zo dňa 26. 11. 2021 voči rozhodnutiu Slovenskej akreditačnej agentúry pre vysoké školstvo (ďalej len „agentúra“) vydaného 21. 10. 2021 pod číslom 2021/82:3216-OAC.

Odvolacia komisia ruší rozhodnutie agentúry zo dňa 21. 10. 2021, číslo 2021/82:3216-OAC, a vracia vec agentúre **na nové prejednanie a rozhodnutie**.

Odôvodnenie:

1. Doterajší priebeh konania. Argumenty výkonnej rady a univerzity

Dňa 15. 03. 2021 doručila univerzita agentúre žiadosť o udelenie akreditácie študijného programu s názvom rodinný farmár pre 1. stupeň vysokoškolského štúdia v externej forme štúdia v slovenskom jazyku v študijnom odbore veterinárske lekárstvo. Výkonná rada agentúry svojím uznesením č. VR-29/16/2021 zo dňa 22. 04. 2021 schválila na účely posúdenia žiadosti univerzity návrh zloženia pracovnej skupiny výkonnej rady, ktorý bol oznámený univerzite listom č. 2021/82-OAC:1041/2021 zo dňa 14. 05. 2021. Pracovná skupina vypracovala v súvislosti so žiadosťou univerzity hodnotiacu správu, v ktorej navrhla agentúre žiadosť zamietnuť. K tejto hodnotiacej správe sa univerzita vyjadrila listom zo dňa 8. 10. 2021. Univerzita vo svojom stanovisku k hodnotiacej správe pracovnej skupiny okrem iných dôvodov námietky uviedla, že existovali a existujú dôvodné pochybnosti o nezáujatosti a nestrannosti člena pracovnej skupiny prof. Ing. Vladimíra Tančina, DrSc.; okrem iného aj preto, že ako pedagóg Slovenskej poľnohospodárskej univerzity v Nitre, ktorá aktuálne ako jediná vysoká škola na Slovensku poskytuje vysokoškolské vzdelávanie v študijnom programe farmárstvo, môže mať konkrétny záujem na tom, aby univerzite nebola pre konkurenčný študijný program udelená príslušná akreditácia. Výkonná rada agentúry na svojom zasadnutí dňa 21. 10. 2021 žiadosť univerzity prerokovala a zamietla.

Dňa 5. 11. 2021 bolo univerzite doručené rozhodnutie agentúry číslo 2021/82:3216-OAC zo dňa 21. 10. 2021, ktorým agentúra žiadosť univerzity o akreditovanie uvedeného študijného programu zamietla. Agentúra vo svojom rozhodnutí z 21. 10. 2021 uvádza: „Výkonná rada sa zaoberala aj vyjadrením účastníka konania uvedeného v jeho stanovisku, ktoré sa týkalo údajnej zaujatosti člena pracovnej skupiny. Výkonná rada v tejto súvislosti poukazuje na procesný postup podľa § 8 ods. 4 zákona o zabezpečovaní kvality, v rámci ktorého mal účastník konania možnosť podať odôvodnenú námietku zaujatosti voči členovi pracovnej skupiny. Túto možnosť účastník konania nevyužil a z tohto dôvodu sa podanou námietkou zaujatosti voči členovi pracovnej skupiny a jej vyhodnotením výkonná rada nezaoberala.“

Univerzita podala voči tomuto rozhodnutiu agentúry dňa 26. 11. 2021 námietky. V námietkach namietala zaujatosť člena pracovnej skupiny prof. Ing. Vladimíra Tančina, DrSc. Počas konania o námietkach zástupcovia Univerzity vysvetlili, že zaujatosť prof. Ing. Vladimíra Tančina, DrSc. vyplynula z jeho vyjadrení a správania sa počas prípravy hodnotiacej správy a ktoré nasvedčovali tomu, že prof. Ing. Vladimíra Tančina, DrSc. mal záujem na zamedzení vzniku konkurencie jeho domovskej univerzite. Zástupcovia univerzity konkrétne uviedli, že túto zaujatosť si všimli dokonca aj ďalší členovia pracovnej skupiny. Zástupcovia univerzity ďalej namietali aj samotný záver o neudelení akreditácie, odôvodnenie rozhodnutia v tomto smere považovali za nedostatočné.

V písomnom stanovisku zo dňa 22.02.2022 výkonná rada poukázala na niekoľko skutočností. Výkonná rada namietala narušenie princípu rovnosti strán, ktoré výkonná rada vyvodzuje z toho, že na zasadnutí odvolacej komisie sa zúčastnili za univerzitu jej dvaja zástupcovia a právny zástupca, pričom za výkonnú radu len jeden zástupca. Výkonná rada opakovane poukázala na to, že námietka zaujatosti bola urobená neskoro. Konkrétne zdôraznila, že námietka zaujatosti nebola urobená ani počas návštevy univerzity zamestnancami agentúry. Výkonná rada pripustila, že k objasneniu niektorých skutočností prezentovaných účastníkom konania by mohlo napomôcť vypočutie iných členov pracovnej skupiny. Výkonná rada však zároveň namietla, že vypočutie týchto osôb mala navrhnúť univerzita. Výkonná rada vyslovila svoj názor, že odvolacej komisii neprináleží skúmať rozsah odôvodnenia rozhodnutia a že jej kompetencie sú obmedzené na posudzovanie procesného/formálneho postupu agentúry.

2. Názor odvolacej komisie

Agentúra sa odmietla zaoberať námietkou zaujatosti argumentujúc tým, že jej v tom bráni ustanovenie § 8 ods. 4 zákona č. 269/2018 Z. z., keďže univerzita nevzniesla námietku zaujatosti v stanovenej 5 dňovej lehote.

Odvolacia komisia nepovažuje tento názor za správny. Odvolacia komisia sa pri svojom rozhodovaní štandardne zaoberá otázkou, či výklad a aplikácia právnych noriem obsiahnutých vo všeobecne záväzných právnych predpisoch vyhovuje požiadavkám podľa čl. 46, ako aj čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 1 ods. 1 a s prihliadnutím na čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

Na úvod je potrebné poukázať na to, že právo účastníka konania na rozhodovanie nezaujatým orgánom patrí medzi najdôležitejšie procesné práva účastníka. Z ustálenej rozhodovacej praxe Ústavného súdu Slovenskej republiky nepochybne vyplýva, že obsahom práva na spravodlivý proces je právo účastníka na to, aby vo veci rozhodoval nestranný/nezaujatý orgán (respektíve súd). Napríklad v Náleze Ústavného súdu Slovenskej republiky z 15. 10. 1998, sp. zn. II. ÚS 71/97, je v odôvodnení uvedené, že *„súd musí každú vec prerokovať a rozhodnúť tak, aby voči účastníkom postupoval nezaujato a neutrálne, žiadnemu z nich nenadŕžal a objektívne posúdil všetky skutočnosti závažné pre rozhodnutie vo veci“*. Po zohľadnení uvedeného sa z pohľadu orgánu rozhodovať vo veci vyžaduje aj určitá zdržanlivosť pri takom výklade právnych predpisov, ktorá môže mať za následok stratu určitých náležitostí práva na spravodlivý proces, napríklad prílišným formalistickým a pre účastníka konania reštriktívnym výkladom zákona. Takýto prílišný formalizmus je v súlade s nálezmi Ústavného súdu Slovenskej republiky (vrátane ďalšej judikatúry) nepripustný. V tejto súvislosti možno poukázať aj na Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 31. 8. 2017, sp. zn. I. ÚS 155/2017, podľa ktorého *„orgánom verejnej moci a predovšetkým všeobecným súdom nemožno tolerovať pri interpretácii zákonných ustanovení prílišný formalistický postup, ktorý vedie k zjavnej nespravodlivosti. Všeobecný súd nie je absolútne viazaný doslovným znením zákona, ale môže a musí sa od neho odchyliť, ak to vyžaduje účel zákona, história jeho vzniku, systematická súvislosť alebo niektorý z ústavnoprávnych princípov. Pri výklade a aplikácii právnych predpisov teda nemožno opomínať ich účel a zmysel, ktorý nie je vyjadrený len v slovách a vetách toho-ktorého zákonného predpisu, ale i v základných princípoch právneho štátu“*. Odvolacia komisia poukazuje na to, že uplatňovanie zužujúceho výkladu právnej normy, výsledkom ktorého je obmedzenie realizácie procesných práv účastníka konania, naráža nielen na zásady správneho konania, ale aj na ústavné princípy, ktoré sú vnímané ako súčasť práva na spravodlivý proces v zmysle čl. 46 Ústavy Slovenskej republiky.

Zo žiadneho ustanovenia zákona nevyplýva, že nedodržanie 5 dňovej lehoty podľa § 8 ods. 4 zákona č. 269/2018 Z. z. má za následok stratu práva namietať zaujatosť. Len pre porovnanie odvolacia komisia poukazuje na ustanovenie § 53 ods. 1 Civilného sporového poriadku, ktoré obsahuje výslovné ustanovenie sankcionujúce nedodržanie lehoty na vznášanie námietky zaujatosti stratou tohto práva : *„Na neskôr uplatnenú námietku zaujatosti súd neprihliada“*. Obdobné ustanovenie v zákone č. 269/2018 Z. z. chýba.

Podľa § 34 ods. 3 písm. a) zákona č. 269/2018 Z. z. na konanie (...) sa použijú ustanovenia Správneho poriadku o vylúčení zamestnancov alebo členov správneho orgánu podľa § 9 až 13 Správneho poriadku. V otázkach vylúčenia a námietky zaujatosti na konania pred výkonnou radou sú ustanovenia § 9 až 13 zákona č. 71/1967 o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „Správny poriadok“) priamo aplikovateľné. V otázkach riešených v § 8 ods. 4 zákona č. 269/2018 Z. z. (námietka pri zložení pracovnej skupiny) sa aplikuje Správny poriadok subsidiárne. Správny poriadok je všeobecným predpisom upravujúcim správne konanie a § 8 ods. 4 zákona č. 269/2018 Z. z. je k § 9 až 13 Správneho poriadku v pomere špeciality. Od tejto námietky podľa § 8 ods. 4 zákona č. 269/2018 Z. z. (ďalej len „námietka pri zložení pracovnej skupiny“) treba dôsledne odlíšiť námietku zaujatosti, ktorá je účastníkom konania zistená po uplynutí lehoty 5 dní (ďalej len „neskôr zistená námietka zaujatosti“). Na neskôr zistenú námietku zaujatosti, § 8

ods. 4 zákona č. 269/2018 Z. z. nie je aplikovateľný a výkonná rada na takto vznesenú námietku zaujatosti zistenú neskôr je povinná aplikovať § 9 a nasl. Správneho poriadku.

Stratu práva účastníka konania namietť zaujatosť pre nedodržanie lehôt určených na oznámenie zaujatosti nie je možné vyvodzovať ani z ustanovení Správneho poriadku. Ustanovenie § 10 Správneho poriadku síce ukladá účastníkovi konania povinnosť oznámiť správne orgánu skutočnosti nasvedčujúce vylúčenie zamestnanca správneho orgánu len čo sa o nich dozvie, porušenie tejto povinnosti formou straty tohto práva nesankcionuje. Správny poriadok nesankcionuje porušenie tejto povinnosti práve z dôvodu, že v ustanovení § 10 Správneho poriadku neurčuje presnú lehotu ani časový okamih, v ktorom musí dôjsť najneskôr k vzneseniu námietok zaujatosti. Naopak, právna veda zdôrazňuje, že námietku zaujatosti môže účastník konania vzniesť kedykoľvek v priebehu konania až do jeho právoplatného skončenia a môže tak urobiť samostatným procesným úkonom alebo pri akomkoľvek procesnom úkone, ktorý účastníkovi patrí. To znamená, že z dikcie § 10 a § 11 Správneho poriadku vyplýva, že námietky zaujatosti nemusia byť vznášané len na začiatku konania. Tento výklad podporuje aj znenie ustanovenia § 62 ods. 1 písm. d) Správneho poriadku. Rozhodovanie vylúčeným orgánom je dôvodom na obnovu konania len vtedy, ak sa náprava nemohla urobiť v rámci odvolacieho konania. Ustanovenia Správneho poriadku upravujúce odvolacie konanie obdobné ustanovenie o strate práva namietť zaujatosť neobsahujú.

Treba zdôrazniť, že účastník konania nenamietal objektívnu, ale subjektívnu stránku zaujatosti. Zaujatosť podľa tvrdení účastníka konania sa prejavila až v určitom okamihu v procese vypracovania hodnotiacej správy, pričom túto zaujatosť účastník konania vyvodzoval z konkrétnych vyjadrení a správania sa prof. Ing. Vladimíra Tančina, DrSc. Účastník konania teda nemohol identifikovať zaujatosť v lehote podľa § 8 ods. 4 zákona č. 269/2018 Z. z. Z priebehu konania a zo spisového materiálu nie je možné vyvodzovať záver o tom, v ktorom okamihu účastník konania zistil tvrdené skutočnosti potvrdzujúce záver o zaujatosti. Výkonná rada mala povinnosť preskúmať námietku bez ohľadu na to, v ktorom okamihu boli zistené predmetné skutočnosti.

Výkonná rada bola povinná v tomto smere vykonať aj potrebné dokazovanie. Odvolacia komisia sa nestotožňuje s názorom výkonnej rady, že návrh účastníka konania na vykonanie dôkazu vo forme vypočutia iných členov pracovnej skupiny bol podmienkou toho, aby výkonná rada predmetný dôkaz vykonala. V konaní pred výkonnou radou neplatí princíp kontradiktórnosti konania, najmä čo sa týka otázok zaujatosti. Naopak, správne orgány majú povinnosť v zmysle § 3 ods. 2 Správneho poriadku postupovať v úzkej súčinnosti s účastníkmi konania, zúčastnenými osobami a inými osobami, ktorých sa konanie týka, a dať im vždy príležitosť, aby mohli svoje práva a záujmy účinne obhajovať, najmä sa vyjadriť k podkladu rozhodnutia, a uplatniť svoje návrhy a to vrátane návrhov (oznámení) týkajúcich sa zaujatosti. Význam tejto povinnosti je o to väčší, ak účastník konania tvrdí, že člen pracovnej skupiny môže mať záujem na tom, aby zamedzil vzniku konkurencie jeho domovskej univerzity. Takéto tvrdenie je dôvodom na zvýšenú obozretnosť výkonnej rady pri odôvodnení rozhodnutia, ktorá aj keď tvrdí, že účastník nevyužil procesný postup podľa § 8 ods. 4 zákona č. 269/2018 Z. z., mala v rámci odôvodnenia rozhodnutia náležito vyhodnotiť všetky tvrdenia v zmysle § 4 ods. 2 zákona č. 269/2018 Z. z. Teda v rámci právomoci podľa § 4 ods. 2 zákona

č. 269/2018 Z. z. mali byť v odôvodnení rozhodnutia výkonnej rady náležitým spôsobom vyhodnotené vyjadrenia účastníka konania týkajúce sa prof. Ing. Vladimíra Tančina, DrSc.

Rozhodnutie výkonnej rady musí byť náležite odôvodnené tak, aby ho bolo možné do budúcnosti preskúmať pre jeho zákonnosť, aby nevzbudzovalo ďalšie pochybnosti. Ak výkonná rada mala pochybnosti ohľadom odôvodnenia námietky zaujatosti, mala k dispozícii procesné nástroje, aby v spolupráci s účastníkom konania spresnila dôvody námietky a vykonala potrebné dokazovanie. Výkonná rada bola povinná preskúmať námietku zaujatosti aj napriek tomu, že sa týkala len jedného z členov pracovnej skupiny. Nie je možné vylúčiť, že názor pracovnej skupiny mohol ovplyvniť aj jej jeden člen (najmä ak ide o osobu, ktorá v očiach iných členov pracovnej skupiny požíva kredit odborníka v predmetnej oblasti).

Výkonná rada však konštatovala, že námietka zaujatosti nie je prípustná, pretože nebola uplatnená v lehote podľa § 8 ods. 4 zákona č. 269/2018 Z. z.; to zároveň uviedla ako dôvod prečo sa námietkou nezaoberala z hmotnoprávneho hľadiska. Námietkou zaujatosti sa teda výkonná rada zaoberala len z procesného hľadiska a poukázala pritom na nedodržanie lehoty na jej uplatnenie. Takýto postup výkonnej rady je v rozpore s ustanoveniami § 9 a nasl. Správneho poriadku a je dôvodom na vrátenie rozhodnutia na nové konanie v zmysle § 22 ods. 2 zákona č. 269/2018 Z. z.

Univerzita namietala zákonnosť rozhodnutia aj v otázkach týkajúcich sa merita veci. Vzhľadom na to, že odvolacia komisia vracia rozhodnutie na ďalšie konanie z dôvodu pochybení pri preverovaní námietky zaujatosti člena pracovnej skupiny a závery výkonnej rady v merite veci vychádzajú z hodnotiacej správy tejto pracovnej skupiny, preskúmavanie otázok týkajúcich sa merita veci odvolacia komisia považuje za predčasné; rozhodnutie v merite veci však nie je dôvodom vrátenia rozhodnutia.

Odvolacia komisia prijala toto uznesenie za účasti 4 svojich členov v pomere hlasov 4 : 0.

Poučenie: voči tomuto uzneseniu nie je prípustný žiadny, opravný prostriedok.

Dr. h. c. prof. doc. JUDr. Marek Šmid, PhD.
predseda odvolacej komisie