



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

II. ÚS 188/2019-44

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 16. januára 2020 v senáte zloženom z predsedu senátu Ľuboša Szigetiho, zo sudkyne Jany Laššákovej a zo sudcu Petra Molnára (sudca spravodajca) o ústavnej sťažnosti [REDACTED], [REDACTED], zastúpeného advokátskou kanceláriou GARANT PARTNER legal s. r. o., Einsteinova 21, Bratislava, v mene ktorej koná konateľ a advokát JUDr. Peter Haňdiak, vo veci namietaného porušenia čl. 12 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, základného práva vlastníť majetok podľa čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky, práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a práva na ochranu majetku podľa čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd uznesením Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6 Sžk 24/2017 z 13. februára 2019 takto

r o z h o d o l :

Ústavnej sťažnosti [REDACTED] **n e v y h o v u j e .**

O d ô v o d n e n i e :

I.

Vymedzenie napadnutého rozhodnutia a sťažnostná argumentácia

1. Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) uznesením č. k. II. ÚS 188/2019-19 z 3. júla 2019 prijal na ďalšie konanie sťažnosť [REDAKOVANÉ] [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ] (ďalej len „sťažovateľ“), vo veci namietaného porušenia čl. 12 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), základného práva vlastníť majetok podľa čl. 20 ods. 1 ústavy, na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy, práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) a práva na ochranu majetku podľa čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“) uznesením Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) sp. zn. 6 Sžk 24/2017 z 13. februára 2019 (ďalej len „napadnuté uznesenie najvyššieho súdu“).

2. Sťažovateľ vo svojej sťažnosti uviedol, že ako žalobca podal na Krajskom súde v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) žalobu proti inému zásahu orgánu verejnej správy evidovanú pod sp. zn. 2 S 132/2016, ktorou sa domáhal toho, aby žalovanej obci Jablonové (ďalej aj „obec“) zakázal pokračovať v porušovaní práva sťažovateľa na poskytnutie dotácií na mzdy a prevádzku na rok 2016 na žiaka a uložil jej povinnosť obnoviť mesačné vyplácanie pomernej časti dotácie za apríl až december 2016. O žalobe sťažovateľa rozhodol krajský súd v označenom konaní uznesením z 26. októbra 2016 tak, že v časti vyhovel, keď uložil obci Jablonové povinnosť zaplatiť sťažovateľovi pomernú časť dotácie za obdobie od apríla 2016 do augusta 2016 a vo zvyšku žalobu zamietol ako nedôvodnú. Sťažovateľ nespokojný so zamietavou časťou označeného uznesenia krajského súdu podal proti nemu kasačnú sťažnosť, o ktorej rozhodol najvyšší súd napadnutým uznesením tak, že kasačnú sťažnosť zamietol.

3. Sťažovateľ v sťažnosti tvrdil, že k porušeniu jeho označených práv došlo z dôvodu prílišného formalizmu všeobecných súdov, ktoré vykladajú právne normy bez zreteľa na ich účel a význam. Opísal okolnosti vzniku sporu a uvádza, že s účinnosťou od 1. septembra 2016 došlo k zmene sídla Súkromnej základnej umeleckej školy Jablonové 348 (ďalej len „škola“) z obce Jablonové do obce Lozorno, pričom sťažovateľ je jej zriaďovateľ. Sťažovateľ uvádza, že počas obdobia, keď mala škola sídlo na území obce, jej ako zriaďovateľovi obec poskytovala dotáciu na mzdy a prevádzku v súlade s § 6 ods. 12 písm. b) zákona 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 č. 596/2003 Z. z.“). Po podaní žiadosti o zmenu sídla jej obec (v marci 2016) prestala poskytovať dotácie a neobnovila jej poskytovanie ani na základe sťažnosti sťažovateľa, preto sa so svojou žalobou obrátil na krajský súd. Sťažovateľ nesúhlasí s právnym záverom vo veci konajúcich súdov, že obec po zmene sídla školy už nebola povinná vyplatiť dotácie tak, ako sa to domáhal sťažovateľ. Podľa názoru sťažovateľa krajský súd, ako aj následne najvyšší súd v napadnutom uznesení poskytlí ústavne nesúladný výklad aplikovanej právnej normy obsiahnutej v § 6 ods. 12 písm. b) zákona č. 596/2003 Z. z., čím malo dôjsť k porušeniu jeho označených práv. Tvrdí, že zákonná podmienka v označenom ustanovení § 6 ods. 12 písm. b) zákona č. 596/2003 Z. z. „sú zriadené na území obce“ sa má skúmať a je rozhodujúca pri podávaní žiadosti o dotácie k dátumu 15. septembra príslušného kalendárneho roka, teda nemusí byť splnená po celý kalendárny rok. Vychádzajúc zo svojej argumentácie, sťažovateľ dospel k presvedčeniu, že napadnutým uznesením najvyššieho súdu došlo k porušeniu jeho označených práv.

4. Sťažovateľ v závere svojej sťažnosti navrhol, aby ústavný súd o jeho sťažnosti rozhodol nálezom, ktorým vysloví:

„1. Základné právo sťažovateľa, [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], trvale bytom: [REDAKOVANÉ], na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 2 Ústavy SR, právo na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, základné právo vlastníť majetok podľa čl. 20 ods. 1 Ústavy SR, právo pokojne užívať majetok podľa čl. 1 ods. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, základné právo podnikat' a vykonávať inú zárobkovú

činnosť podľa čl. 35 ods. 1 Ústavy SR, základné právo na ochranu pred diskrimináciou podľa čl. 12 ods. 2 Ústavy SR, právo na všeobecný zákaz diskriminácie podľa čl. 1 ods. 2 Dodatkového protokolu č. 12 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd porušené boli.

2. Ústavný súd Slovenskej republiky zrušuje uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6 Sžk 24/2017 zo dňa 13. 02. 2019 a vec mu vracia na ďalšie konanie.

3. Najvyšší súd Slovenskej republiky je povinný uhradiť Sťažovateľovi trovy právneho zastúpenia v sume 415,51 eur (t. j. za 2 úkony právnej služby r. 2019, 2x režijný paušál r. 2019 + DPH) na účet jeho právneho zástupcu.“

II.

Vyjadrenie najvyššieho súdu a replika sťažovateľa

5. Následne ústavný súd 26. júla 2019 vyzval najvyšší súd na vyjadrenie sa k vecnej stránke prijatej sťažnosti a oznámenie, či súhlasí s upustením od ústneho pojednávania o prijatej sťažnosti. Zároveň ústavný súd toho istého dňa upovedomil zúčastnenú osobu obec o práve vyjadriť sa k ústavnej sťažnosti.

6. Vyjadrenie najvyššieho súdu spolu s dotknutým súdnym spisom bolo ústavnému súdu doručené 14. októbra 2019. Podpredsedníčka najvyššieho súdu vo svojom vyjadrení vyjadrila súhlas s upustením od ústneho pojednávania v predmetnej veci. Zároveň k veci vo svojom vyjadrení v podstatnom uviedla:

„... odôvodnenie napadnutého uznesenia je dostatočne podrobné a dôvody, ktoré najvyšší súd viedli k potvrdeniu uznesenia Krajského súdu v Bratislave boli objasnené sťažovateľovi v stručnej a jasnej forme prostredníctvom odôvodnenia napadnutého uznesenia.

Pre úplnosť Najvyšší súd SR uvádza, že po preskúmaní veci sa stotožnil s právnym názorom Krajského súdu v Bratislave, že po prenesení sídla Základnej umeleckej školy z obce Jablonové k 01. 09. 2016 žalovaný už nemá zákonnú povinnosť poskytovať sťažovateľovi predmetné dotácie.

Ako vyplynulo z ust. § 6 ods. 12 písm. b) zákona č. 596/2003 Z. z. v znení citovaného VZN č. 1/2016 obce Jabloňové právny nárok na poskytovanie dotácie na prevádzku a mzdy má zriaďovateľ súkromnej základnej umeleckej školy voči žalovanému len za predpokladu, že požiadal o dotáciu a má sídlo na jej území.

Ak ministerstvo na žiadosť zriaďovateľa školy a so súhlasom obce, kam má byť škola presídlená, rozhodlo o zmene sídla sietí škôl a školských zariadení, spočívajúcej v zmene sídla súkromnej základnej umeleckej školy, zaniká právny vzťah medzi školou a financujúcou obcou, na území ktorej mala škola sídlo pred zmenou...

Obec je pri financovaní súkromnej základnej umeleckej školy povinná postupovať podľa zákona, a teda v prípade zmeny sídla školy z územia financujúcej obce zanikol právny nárok na poskytovanie dotácie tejto školy. Z uvedeného teda vyplýva záver, že sťažovateľ ako zriaďovateľ súkromnej základnej umeleckej školy samozrejme mal právo požiadať ministerstvo po získaní súhlasu novej obce o presídlenie školy aj v priebehu kalendárneho roka, ale s dôsledkom, že momentom zmeny sídla zanikol jej právny nárok na poskytovanie dotácie.

Takýto právny záver vyplynul aj zo stanoviska Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR, sekcie regionálneho školstva zo dňa 21. 10. 2016, adresovaného Obecnému úradu Jabloňové, v ktorom je konštatované, že po zmene sídla neštátnej základnej umeleckej školy obec už nie je povinná poskytnúť zriaďovateľovi neštátnej základnej umeleckej školy finančné prostriedky.

Sťažovateľ namietal, že v danom prípade ust. § 6 ods. 12 písm. g) zákona č. 596/2003 Z. z. stanovuje, že dotácia je poskytovaná na celý kalendárny rok. Kasačný súd uvádza, že túto námietku nepovažuje za dôvodnú. Z predmetného ustanovenia nesporne vyplýva, že finančné prostriedky sú poskytované na základe žiadosti zriaďovateľa súkromnej základnej umeleckej školy v sídle obce. Z gramatického výkladu tohto ustanovenia je dostatočne zrejmé, že zákon poskytnutie predmetnej dotácie viaže na dve podmienky, ktoré podľa názoru kasačného súdu musia byť splnené kumulatívne. Prvou podmienkou je žiadosť zriaďovateľa súkromnej základnej umeleckej školy, a teda tým viazanosť týchto prostriedkov na tento subjekt a druhou podmienkou je sídlo súkromnej základnej umeleckej školy.

Vzhľadom ku skutočnosti, že sťažovateľ k 01. 09. 2016 zmenil sídlo svojej súkromnej školy, nebola naplnená druhá podmienka citovaného ustanovenia.

Kasačný súd súhlasil s názorom sťažovateľa, že predmetné finančné prostriedky boli vyčlenené pre neho, a teda mu patria. Finančné prostriedky boli poskytnuté obci Jablonové na základe zriaďovateľom splnených zákonom stanovených podmienok z predchádzajúceho kalendárneho roka, avšak ich vyplatenie je viazané na skutočnosť, že predmetná základná umelecká škola bude mať svoje sídlo v obci, ktorá jej tieto finančné prostriedky bude vyplácať.

Otázkou zostáva skutočnosť, že predmetné finančné prostriedky, ktoré obec Jablonové po zmene sídla nevyplatila sťažovateľovi, jej nepatria a tieto by teda následne mali byť prefinancované obci (resp. vrátené ministerstvu školstva), do ktorej presídlila súkromná základná umelecká škola, ktorá ich následne vyplatí sťažovateľovi, nakoľko ide o finančné prostriedky poskytované zo štátneho rozpočtu a vyčlenené tejto inštitúcii, a teda sú účelovo viazané.

Po preskúmaní podanej kasačnej sťažnosti dospel kasačný súd k záveru, že námietky sťažovateľa, uvedené v kasačnej sťažnosti, neboli spôsobilé spochybníť vecnú správnosť preskúmaného rozhodnutia Krajského súdu v Bratislave, a preto kasačnú sťažnosť podľa vyššie citovaného ust. § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.“

7. Právny zástupca sťažovateľa vo svojom vyjadrení doručenom 25. októbra 2019 vyjadril súhlas s upustením od ústneho pojednávania vo veci. Zároveň zotrval na dôvodnosti podanej sťažnosti. V podstatnom uviedol:

„Je nepochybné, že na financovaní škôl a školských zariadení v Slovenskej republike je verejný záujem. Tento verejný záujem sa odzrkadľuje v ustanovení § 15 ods. 3 zákona č. 596/2003 Z. z., ktoré garantuje právo na zabezpečenie financovania všetkým školám a školským zariadeniam, a to od momentu ich zaradenia do siete škôl a školských zariadení po celú dobu ich zaradenia do siete. V prípade súkromných základných umeleckých škôl sa toto právo realizuje prostredníctvom zriaďovateľa, ktorému je poskytovaná dotácia na mzdy a prevádzku zo strany obce podľa § 6 ods. 12 písm. b) zákona č. 596/2003 Z. z.

Výklad ustanovenia § 6 ods. 12 písm. b) zákona č. 596/2003 Z. z., ktorý ponúkol Najvyšší súd SR, je však v príkrom rozpore so zákonom garantovaným právom súkromnej základnej umeleckej školy na zabezpečenie financovania. Sťažovateľ je presvedčený, že podmienka zariadenia súkromnej základnej umeleckej školy na území obce sa skúma a má

právnú relevanciu len k dátumu 15. 09. príslušného kalendárneho roka a obec, ktorá sa v súlade s príslušnými právnymi predpismi stala nositeľom povinnosti poskytovať zriaďovateľovi súkromnej základnej umeleckej školy dotáciu, zostáva nositeľom tejto povinnosti po celý kalendárny rok. Povinnosť obce poskytovať zriaďovateľovi dotáciu nie je daná iba v medziach jej katastrálneho územia a nezaniká z dôvodu, že v priebehu kalendárneho roka dôjde k zmene sídla školy. Takýto výklad Najvyššieho súdu SR pripravuje školu o financovanie, na ktoré má zo zákona nárok.

Je to vlastný záujem resp. cieľ ktorý vedome alebo podvedome určuje resp. ovplyvňuje príp. motivuje človeka k určitému správaniu sa. Z tohto pohľadu je možné vnímať i správanie sa obce (reprezentovanej konkrétnymi fyzickými osobami) ktorá zrejme pod vidinou vlastného majetkového prospechu neústavným výkladom zákona sleduje dosiahnutie, naplnenie vlastného (súkromného) cieľa - obohatenia sa z finančných zdrojov určených inak na realizáciu verejného záujmu. Nie je možné sa stotožniť s výkladom zákona prezentovaným Najvyšším súdom SR nakoľko ten obec v jej, podľa nášho názoru, neústavnom konaní podporuje, ignoruje rešpektovanie práv a povinnosti obce vyplývajúce z jej povinností vo vzťahu k zabezpečovaniu verejného záujmu ako i tretím osobám reálne zabezpečujúcim verejný záujem.“

8. Pre úplnosť ústavný súd uvádza, že zúčastnená osoba sa v lehote určenej ústavným súdom a ani následne až do rozhodnutia o tejto sťažnosti nevyjadрила.

9. Ústavný súd so súhlasom účastníkov konania podľa § 58 ods. 3 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) upustil v danej veci od ústneho pojednávania, pretože po oboznámení sa s ústavnou sťažnosťou, stanoviskami účastníkov konania, ako aj s obsahom spisu dospel k názoru, že od neho nemožno očakávať ďalšie objasnenie veci.

III.

Relevantná právna úprava, teoretické a judikatúrne východiská ústavného súdu

10. Podľa čl. 124 ústavy ústavný súd je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti.

11. Ústavný súd rozhoduje podľa čl. 127 ods. 1 ústavy o sťažnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, ak namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd.

12. Podľa čl. 12 ods. 2 ústavy základné práva a slobody sa zaručujú na území Slovenskej republiky všetkým bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, politické či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie. Nikoho nemožno z týchto dôvodov poškodzovať, zvyhodňovať alebo znevýhodňovať.

Podľa čl. 20 ods. 1 ústavy každý má právo vlastniť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Majetok nadobudnutý v rozpore s právnym poriadkom ochranu nepožíva...

Podľa čl. 46 ods. 1 ústavy každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.

Podľa čl. 46 ods. 2 ústavy kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.

Podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch.

Podľa čl. 1 dodatkového protokolu každá fyzická alebo právnická osoba má právo pokojne užívať svoj majetok. Nikoho nemožno zbaviť jeho majetku s výnimkou verejného záujmu a za podmienok, ktoré ustanovuje zákon a všeobecné zásady medzinárodného práva.

13. Ústavný súd vo vzťahu k čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru už judikoval, že 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 (II. ÚS 71/97). Z uvedeného dôvodu preto v obsahu týchto práv nemožno vidieť zásadnú odlišnosť (IV. ÚS 195/07).

14. Vychádzajúc z podstaty námietok sťažovateľa, ústavný súd konštatuje, že zásadne nie je oprávnený preskúmať a posudzovať právne názory všeobecného súdu, ktoré ho pri výklade a uplatňovaní zákonov viedli k rozhodnutiu. Úloha ústavného súdu sa obmedzuje na kontrolu zlučiteľnosti účinkov takejto interpretácie a aplikácie práva s ústavou, prípadne medzinárodnými zmluvami o ľudských právach a základných slobodách (I. ÚS 5/00, I. ÚS 17/01, III. ÚS 391/09). Ústavný súd nevykladá iné ako ústavné zákony, a preto musí preskúmať len to, či sa tieto zákony nevyložili spôsobom, ktorý je svojvoľný (arbitrárny) alebo ústavne neudržateľný pre zjavné pochybenia alebo omyly v posudzovaní obsahu takýchto právnych úprav (II. ÚS 348/08).

15. Arbitrárnosť a zjavná neodôvodnenosť rozhodnutí všeobecných súdov je najčastejšie daná rozporom súvislostí ich právnych argumentov a skutkových okolností prerokúvaných prípadov s pravidlami formálnej logiky alebo absenciou jasných a zrozumiteľných odpovedí na všetky právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom súdnej ochrany, t. j. s uplatnením nárokov a obranou proti takému uplatneniu (IV. ÚS 115/03, III. ÚS 209/04). Uvedené nedostatky pritom musia dosahovať mieru ústavnej relevancie, teda ich intenzita musí byť spôsobilá porušiť niektoré z práv uvedených v čl. 127 ods. 1 ústavy.

16. Pokiaľ ide o základné práva a slobody, ústava rozdeľuje ochranu ústavnosti medzi všeobecné súdy a ústavný súd. Systém tejto ochrany je založený na princípe

subsidiarity, ktorý určuje aj rozsah právomoci ústavného súdu pri poskytovaní ochrany základným právam a slobodám vo vzťahu k právomoci všeobecných súdov (čl. 142 ods. 1 ústavy), a to tak, že všeobecné súdy sú primárne zodpovedné za výklad a aplikáciu zákonov, ale aj za dodržiavanie základných práv a slobôd [čl. 144 ods. 1 a 2 a čl. 152 ods. 4 ústavy (napr. I. ÚS 13/00, I. ÚS 49/01)].

17. Podstata základného práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy spočíva v tom, že každý sa môže domáhať ochrany svojich práv na súde. Tomuto oprávneniu zodpovedá povinnosť súdu nezávisle a nestranne vo veci konať tak, aby bola právu, ktorého porušenie sa namieta, poskytnutá ochrana v medziach zákonov, ktorú tento článok ústavy o základnom práve na súdnu ochranu vykonáva (čl. 46 ods. 4 ústavy v spojení s čl. 51 ústavy).

18. Skutkové a právne závery všeobecného súdu môžu byť teda predmetom kontroly zo strany ústavného súdu vtedy, ak by vyvodené závery boli zjavne neodôvodnené alebo arbitrárne a zároveň by mali za následok porušenie základného práva alebo slobody (mutatis mutandis I. ÚS 37/95, II. ÚS 58/98, I. ÚS 5/00, I. ÚS 17/01).

19. Všeobecný súd by mal vo svojej argumentácii obsiahnutej v odôvodnení svojho rozhodnutia dbať tiež na to, aby premisy zvolené v rozhodnutí, rovnako ako závery, ku ktorým na základe týchto premís dospel, boli pre širšiu právnickú (ale aj laickú) verejnosť prijateľné, racionálne, ale v neposlednom rade aj spravodlivé a presvedčivé. Všeobecný súd musí súčasne vychádzať z toho, že práve tieto súdy majú poskytovať v občianskom súdnom konaní materiálnu ochranu zákonnosti tak, aby bola zabezpečená spravodlivá ochrana práv a oprávnených záujmov účastníkov (obdobne napr. IV. ÚS 1/02, II. ÚS 174/04, III. ÚS 117/07, III. ÚS 332/09).

20. Spôsob výkladu právnej normy v konkrétnom prípade je ústavne súladný vtedy, ak ani jeho zovšeobecnenie do podoby všeobecne uplatňovaného pravidla (ktoré by bolo súčasťou všeobecne formulovanej právnej normy) a následné uplatňovanie by neviedlo v iných situáciách, resp. okolnostiach k porušeniu základných práv. Uplatňovanie tohto

princípu pri posudzovaní ústavnosti výkladu právnej normy zabezpečuje, aby ústavný súd ako ústavne súladný „neschválil“ spôsob výkladu právnej normy, použitie ktorého by v iných okolnostiach viedlo k porušeniu základných práv (m. m. I. ÚS 236/06, známe tiež ako Schumannova veta).

21. Podľa čl. 2 ods. 2 ústavy štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobe, ktorý ustanoví zákon.

Podľa čl. 2 ods. 3 ústavy každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané, a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá.

22. Obec a vyšší územný celok sú samostatné územné samosprávne a správne celky Slovenskej republiky združujúce osoby, ktoré majú na ich území trvalý pobyt. Podrobnosti ustanoví zákon (čl. 64a ústavy).

Obec a vyšší územný celok sú právnické osoby, ktoré za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodária s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami (čl. 65 ods. 1 ústavy).

Obec a vyšší územný celok financujú svoje potreby predovšetkým z vlastných príjmov, ako aj zo štátnych dotácií. Zákon ustanoví, ktoré dane a poplatky sú príjmom obce a ktoré dane a poplatky sú príjmom vyššieho územného celku. Štátnych dotácií sa možno domáhať len v medziach zákona (čl. 65 ods. 2 ústavy).

Podľa čl. 67 ods. 2 ústavy povinnosti a obmedzenia pri výkone územnej samosprávy možno obci a vyššiemu územnému celku ukladať zákonom a na základe medzinárodnej zmluvy podľa čl. 7 ods. 5.

Podľa čl. 67 ods. 3 ústavy štát môže zasahovať do činnosti obce a vyššieho územného celku len spôsobom ustanoveným zákonom.

23. Podľa § 2 v spojení s § 1 zákona č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o alokácii výnosu dane z príjmu“), výnos dane z príjmov fyzických osôb (s výnimkou dane, ktorá sa vyberá zrážkou) v príslušnom rozpočtovom roku je príjmom rozpočtov obcí vo výške 70 %, ak § 7c neustanovuje inak.

24. Podľa § 4 ods. 1 zákona č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o prechode kompetencií“) obec a samosprávny kraj zabezpečujú plnenie svojich úloh (§ 2 a § 3) z vlastných rozpočtov. Na prenesený výkon štátnej správy sa im poskytujú prostriedky štátneho rozpočtu podľa osobitného zákona [s odkazom na zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 303/1995 Zb. o rozpočtových pravidlách, ktorý bol nahradený (a zrušený § 38) zákonom č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a zákonom č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy“)].

Podľa § 2 písm. g) zákona o prechode kompetencií na obce prechádzajú pôsobnosti na úseku školstva:

1. vykonávanie štátnej správy na úseku škôl a školských zariadení obcou...

9. pridelovanie finančných prostriedkov súkromným školám, cirkevným školám, súkromným školským zariadeniam a cirkevným školským zariadeniam podľa osobitného predpisu a vykonávanie kontroly s týmito finančnými prostriedkami.

25. Podľa § 1 ods. 1 druhej vety zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) obec je právnickou osobou, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a s vlastnými príjmami.

Podľa § 4 ods. 4 zákona o obecnom zriadení (nadpis samospráva obce, pozn.) ak zákon pri úprave pôsobnosti obce neustanovuje, že ide o výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce (rovnakú prezumpciu ustanovuje § 4 ods. 2 zákona o prechode kompetencií).

Podľa § 5 ods. 1 zákona o obecnom zriadení, ktorý upravuje vzťah štátu a obce, na obec možno zákonom preniesť niektoré úlohy štátnej správy, ak je ich plnenie týmto spôsobom racionálnejšie a efektívnejšie. S prenesením úloh na obec štát poskytne obci potrebné finančné a iné materiálne prostriedky.

O financovaní obce pojednáva § 7 ods. 1 zákona o obecnom zriadení, z ktorého vyplýva, že obec financuje svoje potreby predovšetkým z vlastných príjmov, dotácii zo štátneho rozpočtu a z ďalších zdrojov.

Na plnenie rozvojového programu obce alebo na plnenie inej úlohy, na ktorej má štát záujem, možno obci poskytnúť štátnu dotáciu (§ 7 ods. 3 prvá veta zákona o obecnom zriadení).

Obci, ktorej vlastné príjmy nepostačujú na plnenie úloh samosprávy, možno poskytnúť štátnu dotáciu (§ 7 ods. 4 zákona o obecnom zriadení).

26. Podľa § 1 ods. 3 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy sa na obce ako súčasť sektora verejnej správy vzťahuje zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s odchýlkami podľa zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy ako *lex specialis*.

27. Rozpočet obce a finančné vzťahy k štátu upravuje § 1 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, ktorý rozlišuje finančné vzťahy štátu k rozpočtu obce na:

- a) podiely na daniach podľa zákona o alokácii výnosu dane z príjmov,
- b) dotácie na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy, ktoré sa zabezpečujú prostredníctvom správcu kapitoly štátneho rozpočtu, do ktorého vecnej pôsobnosti patrí prenesený výkon štátnej správy, a to s poukazom na osobitný predpis zákon č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení v znení neskorších predpisov a

c) ďalšie dotácie v súlade so zákonom o štátnom rozpočte na príslušný kalendárny rok z rozpočtu Ministerstva financií Slovenskej republiky alebo príslušného správcu kapitoly.

28. Kľúčovým je § 5 ods. 1 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, podľa ktorého príjmy rozpočtu obce sú:

- a) výnosy miestnych daní a poplatkov podľa osobitného predpisu,

- b) nedaňové príjmy z vlastníctva a z prevodu vlastníctva majetku obce a z činnosti obce a jej rozpočtových organizácií podľa tohto alebo osobitného zákona,
- c) úroky a iné príjmy z finančných prostriedkov obce,
- d) sankcie za porušenie finančnej disciplíny uložené obcou,
- e) dary a výnosy dobrovoľných zbierok v prospech obce,
- f) podiely na daniach v správe štátu podľa osobitného predpisu – zákon o alokácii výnosu dane z príjmu,
- g) dotácie zo štátneho rozpočtu na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy v súlade so zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok a dotácie zo štátnych fondov,
- h) ďalšie dotácie zo štátneho rozpočtu v súlade so zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok,
- i) účelové dotácie z rozpočtu vyššieho územného celku alebo z rozpočtu inej obce na realizáciu zmlúv podľa osobitných predpisov,
- j) prostriedky z Európskej únie a iné prostriedky zo zahraničia poskytnuté na konkrétny účel,
- k) iné príjmy ustanovené osobitnými predpismi.

29. Podľa § 5 ods. 3 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy sa za vlastné príjmy rozpočtu obce považujú príjmy rozpočtu obce podľa odseku 1 písm. a) až f). Za vlastné príjmy sa považujú aj príjmy podľa odseku 1 písm. k), ak tak ustanoví osobitný predpis. O použití vlastných príjmov rozpočtu obce rozhoduje obec samostatne. To neplatí pri dare, ak darca určí účel, na ktorý sa majú darované prostriedky použiť. Príjmy rozpočtu obce podľa odseku 1 písm. g) až j) môže obec použiť len v súlade s účelom, na ktorý sa prostriedky poskytnú.

30. Podľa § 7 ods. 4 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy právnickej osobe neuvedenej v odseku 2 (ktorej zakladateľom nie je obec, pozn.) a fyzickej osobe – podnikateľovi, ktorí

- majú sídlo alebo trvalý pobyt na území obce alebo ktoré pôsobia, vykonávajú činnosť na území obce, alebo poskytujú služby obyvateľom obce, môže obec poskytovať

dotácie za podmienok ustanovených všeobecne záväzným nariadením obce len na podporu všeobecne prospešných služieb (definovaných zákonom o neziskových organizáciách, pozn.), všeobecne prospešných alebo verejnoprospešných účelov (podľa zákona č. 34/2002 Z. z. o nadáciách, pozn.), na podporu podnikania a zamestnanosti.

31. Osobitný zákon č. 596/2003 Z. z. v § 2 ods. 1 vymenúva subjekty verejnej správy, ktoré vykonávajú štátnu správu v školstve, medzi nimi pod písm. b) obec.

Konkrétne kompetencie, jednotlivé pôsobnosti obce na úseku školstva upravuje § 6, ktorý osobitne výslovne ustanovuje, ktoré kompetencie sú preneseným výkonom štátnej správy [napr. § 6 ods. 1, § 6 ods. 5 a 8 písm. a), c), d)] s príslušným financovaním zo štátneho rozpočtu a ktoré sú výkonom samosprávy – výslovne napr. § 6 ods. 2.

V § 6 ods. 12 písm. b) zákon č. 596/2003 Z. z. zakotvuje pôsobnosť obce, pri ktorej výslovne neuvádza, či ide o výkon štátnej správy alebo samosprávnú pôsobnosť. S prihliadnutím na rozlišovanie podľa § 2 písm. g) bodu 1 a 9 zákona o prechode kompetencií (medzi štátnou správou v školstve a pridelovaním dotácií obcou, pozn.) a na nadväzujúcu prezumpciu podľa § 4 ods. 4 zákona o obecnom zriadení a § 4 ods. 2 zákona o prechode kompetencií je v takom prípade na kompetenciu podľa § 6 ods. 12 písm. b) zákona č. 596/2003 Z. z. potrebné nazerať ako na výkon samosprávnej pôsobnosti obce.

32. Podľa § 6 ods. 12 písm. b) zákona č. 596/2003 Z. z. obec poskytuje na základe žiadosti zriaďovateľa z finančných prostriedkov poukázaných podľa osobitného predpisu – zákona o alokácii výnosu dane z príjmov – dotácie na mzdy a prevádzku zriaďovateľovi... súkromnej základnej umeleckej školy...; zriaďovateľ súkromnej základnej umeleckej školy..., ktoré sú zriadené na území obce, môžu požiadať obec o dotáciu na dieťa, poslucháča alebo žiaka do dovŕšenia 15 rokov veku na mzdy a prevádzku takýchto umeleckých škôl..., ktorých zriaďovateľom môže byť aj obec alebo okresný úrad v sídle kraja.

33. Podľa § 7a ods. 1 písm. a) zákona č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon

o financovaní škôl“) na účely rozdeľovania a poukazovania výnosu dane z príjmov obciam na nasledujúci kalendárny rok podľa osobitného predpisu sa zbierajú údaje o počte žiakov základnej umeleckej školy v individuálnej forme vzdelávania a v skupinovej forme vzdelávania od piatich rokov veku do dovŕšenia 25 rokov veku podľa stavu k 15. septembru začínajúceho školského roka;...

III.

Právne posúdenie veci

A. K namietanému porušeniu procesných práv sťažovateľa

34. Kľúčovou námietkou sťažovateľa bolo tvrdenie, že najvyšší súd poskytol v odôvodnení svojho napadnutého uznesenia protiústavný výklad normy, ktorý ho poškodil a znevýhodnil. V prejednávanej veci bolo podľa názoru sťažovateľa nesporné, že sťažovateľ splňal zákonné podmienky na pridelenie dotácie podľa § 6 ods. 12 písm. b) zákona č. 596/2003 Z. z. a táto bola aj na príslušný kalendárny rok sťažovateľovi poukázaná podľa osobitného predpisu obci na poskytnutie sťažovateľovi. Sťažovateľ ako zriaďovateľ súkromnej základnej umeleckej školy (ďalej len „škola“) však požiadal ministerstvo o zmenu sídla školy s účinnosťou od 1. septembra 2016 (prestáhoval sa do inej obce, pozn.). Na uvedenú okolnosť reagovala obec ako poskytovateľ dotácie tak, že mu prestala vyplácať dotácie pridelené podľa osobitného predpisu z dôvodu, že nespĺňa podmienku uvedenú v § 6 ods. 12 písm. b) zákona č. 596/2003 Z. z. na vyplácanie dotácie, pretože nespĺňala podmienku zriadenosti školy na území obce. Najvyšší súd po preskúmaní veci sa ako kasačný súd stotožnil s právnym názorom krajského súdu, že po prenesení sídla školy obec už nemá zákonnú povinnosť poskytovať sťažovateľovi predmetné dotácie (bod 41 odôvodnenia napadnutého uznesenia najvyššieho súdu), pretože už nemá sídlo na území obce, a tým zanikol právny vzťah medzi školou a financujúcou obcou, na území ktorej mala škola sídlo pred zmenou (bod 44 a 47 odôvodnenia napadnutého uznesenia najvyššieho súdu).

35. Ako z citovaného základného ústavného rámca, ako aj osobitnej zákonnej úpravy činnosti a postavenia obce (bod 22 až 34 tohto nálezu) vyplýva, je potrebné dôsledne rozlišovať medzi výkonom samosprávnej pôsobnosti obce a výkonom štátnej správy obcou, čo sa prejavuje aj vo sfére jej nakladania s finančnými prostriedkami.

Pri výkone samosprávy, ktorá je prioritne financovaná z vlastných príjmov obce, a tie tvorí aj výnos z podielových daní podľa zákona o alokácii výnosu z dane, možno povinnosti obci stanovovať iba zákonom a v súlade s čl. 2 ods. 3 ústavy ju nemožno nútiť konať, čo jej zákon neustanovuje. O použití vlastných príjmov rozpočtu obce rozhoduje obec samostatne (čl. 65 ods. 1 ústavy a § 5 ods. 3 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy).

Naopak, pri výkone štátnej správy je obec viazaná čl. 2 ods. 2 ústavy a môže konať výlučne tak, ako jej zákon ustanoví. Prenesený výkon štátnej správy je financovaný zo štátneho rozpočtu, prevažne z rozpočtovej kapitoly toho ministerstva, ktoré zabezpečuje správu na dotknutom úseku. Poskytovanie dotácii zo štátneho rozpočtu bližšie upravuje § 8a zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Tieto tvoria účtovne príjmy rozpočtu obce, nie sú však jej vlastnými príjmami, s ktorými môže voľne nakladať, a musia byť vynaložené podľa rozpočtových pravidiel na stanovený účel (§ 5 ods. 1 a 3 posledná veta zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy).

36. Kľúčové pre posúdenie sťažostnej námietky sťažovateľa a zvolenie vhodného systematického a účelového výkladu je teda posúdenie povahy požadovanej dotácie, od ktorej je priamo závislý právny režim finančného toku. Sťažovateľ nenamieta ani nepreukazuje, že by požiadal o poskytnutie dotácie zo štátneho rozpočtu (od Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky podľa § 6c ods. 1 alebo o pridelenie finančných prostriedkov z rozpočtovej kapitoly Ministerstva vnútra Slovenskej republiky podľa § 6a zákona o financovaní základných a stredných škôl a školských zariadení).

37. Je teda nesporné, že predmetná dotácia na mzdy a prevádzku školy bola požadovaná od obce, poskytovaná obcou a bola uhrádzaná z vlastných príjmov rozpočtu obce – z alokovaného výnosu dane z príjmov podľa prvej vety § 6 ods. 12 písm. b) zákona č. 596/2003 Z. z.

38. Pri výklade pojmu „sú zriadené na území obce“ je potrebné prihliadnuť na prezumpciu o samosprávnej pôsobnosti obce v tejto veci (bližšie pozri bod 31 tohto nálezu) a pri systematickom výklade použiť aj § 7 ods. 4 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, ktorý umožňuje, ale neukladá obci poskytnúť dotácie aj takej právnickej osobe, ktorej zriaďovateľom nie je obec (resp. fyzickej osobe podnikateľovi) a ktorá „poskytuje služby obyvateľom obce“ na tam určené účely. Ide však o možnosť obce v rámci svojej samosprávnej činnosti podľa svojich priorít v rámci rozvojového programu obce a nakladaním s vlastným príjmom uhradiť dotáciu aj po zmene sídla školy mimo jej územného obvodu z dôvodu, že táto škola naďalej zabezpečuje poskytovanie vzdelávacej aktivity občanom dotknutej obce. Ak v danom prípade obec nepovažovala za svoju prioritu takúto dotáciu poskytnúť, nemožno jej to s poukazom na čl. 67 ods. 2 ústavy vytýkať, pretože žiaden zákon jej to priamo neukladá a štát môže do činnosti samosprávy zasahovať či ukladať povinnosti a obmedzenia len zákonom.

39. Z ústavnoprávneho hľadiska nejde ani o kolíziu dvoch protichodných ústavou chránených záujmov, pretože kým na strane obce existuje ústavou chránený záujem na slobodnom výkone samosprávy, na strane zriaďovateľa (bližšie pozri bod 41 a 42 tohto nálezu) niet základného práva, ktorého obsahom (súčasťou) by bol nárok na pridelenie dotácie a ktoré by požívalo ústavnoprávnu ochranu.

40. Vzhľadom na to, že najvyšší súd napadnutým uznesením (rovnako ako krajský súd) dospel k rovnakému právnomu záveru a ústavný súd nepovažuje súdmi zvolený výklad za nekonformný s ústavou či odporujúci označeným základným právam sťažovateľa, nebolo možné ústavnej sťažnosti v časti namietaného porušenia základných práv podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy a práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru vyhovieť.

B. K namietanému porušeniu hmotných základných práv sťažovateľa a namietanému porušeniu zákazu diskriminácie

41. Sťažovateľ namieta aj porušenie svojho základného na ochranu vlastníctva podľa čl. 20 ods. 1 ústavy a čl. 1 ods. 1 dodatkového protokolu, a to nenaplnením jeho legitímneho očakávania, že po splnení zákonných podmienok nadobudne finančné prostriedky z dotácie obce na úhradu nákladov na prevádzku školy a mzdy. Zároveň namieta aj diskrimináciu oproti iným súkromným školám pôsobiacim na území obce po celý rozpočtový rok v rozpore s čl. 12 ods. 2 ústavy v spojení s čl. 20 ods. 1 ústavy a čl. 1 ods. 1 dodatkového protokolu.

42. V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že kým pre zistenie povinností obce pri nakladaní s predmetnými financiami bolo významné, či ide o prostriedky štátu alebo vlastné financie obce, na úrovni právneho postavenia príjemcu dotácie – zriaďovateľa súkromnej školy to nehrá rolu. Inštitút dotácie (aj obecnej) je neoddeliteľne spojený s účelovým využitím pridelených prostriedkov. Až po použití finančných prostriedkov pridelených formou dotácie na stanovený účel možno zistiť ten subjekt, ktorý bude vlastníkom finančných prostriedkov. V danom prípade ide o prostriedky určené na prevádzku školy a mzdy jej zamestnancov, vlastníkom peňazí sa tak stane zamestnanec školy vyplatením mzdy, dodávateľ energií úhradou za ním poskytnuté plnenia a pod.

43. Zriaďovateľ školy ako príjemca dotácie teda nie je vlastníkom finančných prostriedkov z pridelenej dotácie, ale len ich oprávneným dočasným držiteľom, ktorý je povinný ju použiť v rozhodnom období na určený účel. Nemožno teda uvažovať o legitímnom očakávaní nadobudnutia vlastníctva u sťažovateľa.

44. Pre úplnosť ústavný súd dodáva, že na dotácie nie je právny nárok. Neuhradenie dotácie zo strany obce môže mať „len“ nepriamy, sekundárny dopad na majetkovú sféru zriaďovateľa súkromnej školy, ak následne zriaďovateľ vynaloží vlastné prostriedky na úhradu miezd a nákladov prevádzky neuhradených z dotácie, a to dodatočným navýšením príspevku od zriaďovateľa podľa § 2 ods. 2 písm. d) zákona o financovaní škôl. Na tento

účel je ale možné použiť aj iné zdroje financovania súkromnej školy – všetky druhy zdrojov uvedených v § 2 ods. 2 zákona o financovaní škôl, preto ide zároveň len o hypotetický, potenciálny (a zároveň sekundárny) dopad na majetkovú sféru zriaďovateľa.

45. Nedostatok priamej príčinnej súvislosti medzi napadnutým rozhodnutím a majetkovým právom sťažovateľa z uvedených dôvodov vylučuje možnosť vyslovenia neústavného zásahu do vlastníckeho práva sťažovateľa podľa čl. 20 ods. 1 ústavy a čl. 1 ods. 1 dodatkového protokolu, preto aj v tejto časti ústavný súd sťažnosti nevyhovel.

46. Vzhľadom na to, že diskrimináciu na základe iného postavenia možno vysloviť len v súvislosti s porušením iného základného práva, ku ktorému ústavný súd nedospel, nemožno vyhovieť ani tej časti sťažnosti, ktorou sťažovateľ namietal porušenie čl. 12 ods. 2 ústavy.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 16. januára 2020

Luboš Szigeti
predseda senátu