



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 126/07-27

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí pléna 14. novembra 2007 o návrhu skupiny 32 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpených advokátom JUDr. R. P., na začatie konania o súlade § 39a ods. 1 a 2 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 s čl. 1 ods. 1, čl. 20 ods. 4 a čl. 65 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a o pozastavení účinnosti § 39a ods. 1 a 2 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 takto

r o z h o d o l :

1. Návrh skupiny 32 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na začatie konania o súlade § 39a ods. 1 a 2 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 s čl. 1 ods. 1, čl. 20 ods. 4 a čl. 65 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky **p r i j í m a** na ďalšie konanie.

2. Návrhu na pozastavenie účinnosti § 39a ods. 1 a 2 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 **n e v y h o v u j e**.

Odôvodnenie:

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 21. februára 2007 doručený návrh skupiny 32 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky zastúpených advokátom JUDr. R. P. (ďalej len „navrhovateľ“), na začatie konania o súlade § 39a ods. 1 a 2 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.“) s čl. 1 ods. 1, čl. 20 ods. 4 a čl. 65 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“).

Navrhovateľ odôvodňuje návrh na začatie konania o súlade tým, že Národná rada Slovenskej republiky schválila od 1. januára 2007 zmenu financovania súkromných a cirkevných základných umeleckých škôl (ďalej aj „neštátne ZUŠ“) a súkromných a cirkevných neštátnych zariadení (ďalej aj „neštátne školské zariadenia“).

Navrhovateľ vo svojom návrhu okrem iného uviedol:

«Spôsob financovania základných umeleckých škôl a školských zariadení upravuje zákon č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 597/2003 Z. z.“). Z hľadiska financovania sa základné umelecké školy a školské zariadenia členia na (i) štátne, t. j. v zriaďovateľskej pôsobnosti krajského školského úradu, (ii) neštátne, t. j. súkromné a cirkevné a (iii) verejné, t. j. v zriaďovateľskej pôsobnosti obce alebo vyššieho územného celku (ďalej aj „VÚC“ alebo „samosprávny kraj“). Pred účinnosťou poslednej novely tohto zákona, teda do 31. decembra 2006, financovanie výchovno-vzdelávacieho procesu a prevádzky neštátnych ZUŠ zabezpečoval štát zo štátneho rozpočtu a štát tiež prispieval na financovanie neštátnych školských zariadení. Financovanie verejných ZUŠ a školských zariadení, teda tých, ktoré sú v zriaďovateľskej pôsobnosti obce alebo vyššieho územného celku, zabezpečuje ich zriaďovateľ.

Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“ alebo „parlament“) schválila koncom roku 2006 zákon č. 689/2006 Z. z., ktorý novelizoval (i) zákon č. 597/2003 Z. z. a (ii) zákon č. 596/2003 Z. z. Schválením tejto právnej úpravy boli s účinnosťou od 1. januára 2007 neštátne ZUŠ a neštátne školské zariadenia vypustené z pôsobnosti zákona č. 597/2003 Z. z. a došlo k zmene spôsobu ich financovania. Zmenu financovania zákonodarca vykonal tak, že do zákona č. 596/2003 Z. z. doplnil povinnosť obce [§ 6 ods. 12 písm. b)], resp. samosprávneho kraja [§ 9 ods. 12 písm. b)] poskytnúť neštátnym ZUŠ a neštátnym školským zariadeniam na ich žiadosť dotáciu na mzdy a prevádzku.

O túto dotáciu môže požiadať zriaďovateľ takej neštátnej ZUŠ alebo školského zariadenia, (i) ktoré je na území tej-ktorej obce, resp. samosprávneho kraja, (ii) ktorého zriaďovateľom môže byť aj obec, resp. vyšší územný celok alebo krajský školský úrad. Dotácia sa prideluje na žiaka (i) do 15 rokov veku, ak ide o obec alebo (ii) nad 15 rokov veku, ak ide o vyšší územný celok.

Podľa § 6 ods. 12 písm. b), resp. § 9 ods. 12 písm. b) zákona č. 596/2003 Z. z. sa dotácia poskytuje z prostriedkov poukázaných podľa osobitného predpisu. Týmto predpisom je zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Zákon č. 564/2004 Z. z. ustanovuje percentuálny podiel obce a vyššieho územného celku na výnose z daní z príjmov fyzických osôb, pričom podľa zákona tento výnos je príjmom obce (§ 2), resp. vyššieho územného celku (§ 3). Kritériá, podľa ktorých sa výnos rozdeľuje medzi jednotlivé obce, resp. vyššie územné celky, sú v zmysle § 4 ods. 1 zákona č. 564/2004 Z. z. ustanovené nariadením vlády Slovenskej republiky č. 668/2004 Z. z. v znení neskorších predpisov. Kritériá, podľa ktorých sa výnos z dane rozdeľuje medzi obce a vyššie územné celky zohľadňujú najmä počet obyvateľov v kombinácii s iným kritériom vo vzťahu k obyvateľom (napr. vek). Vo vzťahu k predmetu tohto návrhu je vhodné spomenúť, že jedným z kritérií na rozdeľovanie výnosu, ak ide o obce, je aj počet žiakov ZUŠ a školských zariadení v zriaďovateľskej pôsobnosti obce.

Financovanie neštátnych ZUŠ a neštátnych školských zariadení tak zákonodarca preniesol s účinnosťou od 1. januára 2007 na obce a vyššie územné celky, podľa vyššie uvedených podmienok. Považujeme za potrebné pripomenúť, že ani obec a ani vyšší územný

celok nemajú vo vzťahu k týmto ZUŠ a školským zariadeniam zriaďovateľskú pôsobnosť, keďže ide o subjekty zriaďované osobami súkromného práva, resp. cirkvami a náboženskými spoločnosťami.

Quasi prechodným ustanovením § 39a ods. 1 a 2 zákona č. 596/2003 Z. z. zákonodarca na časovo obmedzené obdobie rokov 2007 až 2009 ustanovil povinnosť obcí a vyšších územných celkov poskytnúť zriaďovateľom (i) ak ide o obec, najmenej 90 % prostriedkov vypočítaných podľa § 2 ods. 1 písm. c) nariadenia vlády č. 668/2004 Z. z. a (ii) ak ide o vyšší územný celok, najmenej 90 % sumy, ktorá pripadá na žiaka ZUŠ alebo školského zariadenia v jeho zriaďovateľskej pôsobnosti alebo najmenej sumu, ktorú je povinná poskytnúť obec.

Týmito ustanoveniami zákonodarca zaviedol osobitné pravidlá financovania neštátnych ZUŠ a neštátnych školských zariadení, ktorých platnosť a účinnosť obmedzil dobou troch rokov, keď na toto obdobie ustanovil určitú sumu, ktorú je obec, resp. vyšší územný celok ako dotáciu povinný poskytnúť. (...)

Ustanovenie § 39a ods. 1 a 2 predstavuje nútené obmedzenie vlastníckeho práva samosprávnych entít vo vzťahu k ich vlastným príjmom, finančným prostriedkom preto, že direktívne ustanovuje (i) jediný možný účel použitia týchto prostriedkov a zároveň (ii) sumu, v akej sa majú tieto prostriedky na predmetný účel použiť. (...)

Skutočnosť, že k nútenému obmedzeniu vlastníckeho práva, ku ktorému vedie aplikácia ustanovení § 39 ods. 1 a 2, dochádza priamo zákonom a nie na jeho základe, je podľa navrhovateľa zrejmá. (...) nie je splnená ani podmienka primeranej náhrady. Vzhľadom na to, že nútené obmedzenie je vykonané zákonom, orgánom, ktorý nútené obmedzenie vlastníckeho práva vykonal je národná rada. Absencia procesu na základe zákona, vedúceho k takémuto zásahu do vlastníckeho práva, sa prejavuje aj v absencii primeranej náhrady za takýto zásah. Na tejto skutočnosti nie je spôsobilým nič zmeniť ani fakt, že vláda Slovenskej republiky svojím uznesením č. 72/2007 z 24. januára 2007 priznala samostatným entitám mimoriadnu dotáciu na financovanie samosprávnych pôsobností, súvisiacich s financovaním neštátnych základných umeleckých škôl a neštátnych školských zariadení. (...)

Napadnuté ustanovenia (...) označené ako prechodné ustanovenia, sú postihnuté viacerými nedostatkami, ktoré (...) zakladajú rozpor s princípom právnej istoty ako integrálnej súčasti právneho štátu.

Prechodné ustanovenia slúžia na úpravu režimu intertemporality (...). Úprava, ktorú obsahujú napadnuté ustanovenia, však nepredstavuje novú úpravu, ktorá sa má prechodne použiť na vzťahy založené skoršou právnou úpravou, ale osobitnú, špeciálnu úpravu s obmedzenou dobou platnosti. Zatiaľ čo ustanovenia § 6 ods. 12 písm. b) a § 9 ods. 12 písm. b) zákona č. 596/2003 Z. z. ponechávajú na úvahe príslušnej samosprávnej entity, v akej výške poskytne zriaďovateľovi neštátneho školského zariadenia dotáciu, napadnuté ustanovenia § 39a ods. 1 a 2 túto výšku direktívne určujú. (...)

V danom prípade (...) nejde o riešenie stretu skoršej a neskoršej právnej úpravy, ale o dve „nové“, neskoršie úpravy, z ktorých jedna predstavuje vo vzťahu k tej druhej lex specialis s konkrétnou dobou platnosti. Inými slovami, v prípade napadnutých ustanovení ide napriek označeniu „prechodné ustanovenia“ o regulárnu materiálnu úpravu konkrétnych právnych vzťahov, v ktorej je zakomponovaný vnútorný dôvod zániku platnosti právnej normy, spočívajúci v uplynutí konkrétnej, zákonom ustanovenej doby platnosti.

Tým, že zákonodarca napadnuté ustanovenia (...) označil ako ustanovenia prechodné a v ich dikcii výslovne odkazuje na § 6, resp. § 9 ods. 12 písm. b), však obsah právnych vzťahov, ktoré nimi upravuje výrazne znejasnil. (...)

Bez ohľadu na frekvenciu výskytu takejto legislatívnej techniky v domácom právnom prostredí je možné dospieť k záveru, že popretím základných doktrinálnych aj praxeologických východísk pri úprave režimu intertemporality zákonodarca výrazne oslabil zrozumiteľnosť a jednoznačnosť zvolenej právnej úpravy ako súčasť princípu právnej istoty.».

S poukazom na § 38 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) navrhovateľ ďalej požaduje, aby ústavný súd pozastavil účinnosť § 39a ods. 1 a 2 zákona č. 596/2003 Z. z. až do rozhodnutia vo veci samej vzhľadom na to, že ďalšie

uplatňovanie tohto ustanovenia ohrozuje základné právo podľa čl. 20 ústavy a môže spôsobiť hospodárske škody, ako aj nenapraviteľné následky.

II.

1. Podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy ústavný súd rozhoduje o súlade zákonov s ústavou (...).

Podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde ústavný súd návrh predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa, ak tento zákon neustanovuje inak.

Podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde návrhy vo veciach, na prerokovanie ktorých nemá ústavný súd právomoc, návrhy, ktoré nemajú náležitosti predpísané zákonom, neprípustné návrhy alebo návrhy podané niekým zjavne neoprávneným, ako aj návrhy podané zjavne oneskorene môže ústavný súd na predbežnom prerokovaní odmietnuť uznesením bez ústneho pojednávania. Ústavný súd môže odmietnuť aj návrh, ktorý je zjavne neopodstatnený.

Ústavný súd návrh navrhovateľa predbežne prerokoval na neverejnom zasadnutí pléna ústavného súdu podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde a dospel k záveru, že návrh obsahuje všetky náležitosti uvedené v § 20 a § 37 zákona o ústavnom súde. Na základe uvedeného ústavný súd v zmysle § 25 ods. 3 zákona o ústavnom súde rozhodol tak, ako to je uvedené vo výroku tohto uznesenia pod bodom 1.

2. Podľa čl. 125 ods. 2 ústavy a v nadväznosti na to podľa § 38 ods. 1 zákona o ústavnom súde ak ústavný súd prijme návrh na ďalšie konanie, môže pozastaviť účinnosť napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok.

Ústavný súd konštatuje, že návrh na pozastavenie účinnosti ustanovení § 39a ods. 1 a 2 zákona č. 596/2003 Z. z. neobsahuje takú konkretizáciu spôsobu ohrozenia označeného základného práva, ani možnosti vzniku nenapraviteľného následku, resp. konkretizáciu priamej príčinnej súvislosti s hrozbou vzniku značnej hospodárskej škody, na základe ktorej by bolo potrebné rozhodnúť o pozastavení ich účinnosti. Na základe tohto záveru ústavný súd nevyhovel návrhu navrhovateľa na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení zákona č. 596/2003 Z. z. tak, ako to je uvedené vo výrokovej časti tohto uznesenia pod bodom 2.

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

V Košiciach 14. novembra 2007