



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 7/2013-34

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí pléna 29. mája 2013 predbežne prerokoval návrh skupiny 36 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpených poslancom Národnej rady Slovenskej republiky Pavlom Hrušovským, na začatie konania o súlade zákona č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení v znení neskorších predpisov, § 6 ods. 12 písm. j) 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 a § 2 ods. 1 písm. c) nariadenia vlády Slovenskej republiky č. 668/2004 Z. z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve v znení neskorších predpisov s čl. 12 ods. 2, čl. 42 a čl. 55 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, s čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a s čl. 2 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a takto

r o z h o d o l :

1. Návrh skupiny 36 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky v časti, v ktorej namietajú nesúlad zákona č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení v znení neskorších predpisov a nesúlad § 6 ods. 12 písm. j) 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. 12 ods. 2, čl. 42 a čl. 55 ods. 2

Ústavy Slovenskej republiky, s čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a s čl. 2 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, p r i j í m a na ďalšie konanie.

2. Vo zvyšnej časti konanie z a s t a v u j e .

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 8. februára 2012 doručený návrh skupiny 36 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „skupina poslancov“ alebo „navrhovatelia“) na začatie konania o súlade zákona č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon č. 597/2003 Z. z.“ alebo „napadnutý zákon“), § 6 ods. 12 písm. g) 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 aj „zákon č. 596/2003 Z. z.“; podľa zákona č. 596/2003 Z. z. platného a účinného v čase predbežného prerokovania návrhu ide o § 6 ods. 12 písm. j), pričom navrhovateľmi následne zmenený petit návrhu túto skutočnosť reflektuje, pozn.] a § 2 ods. 1 písm. c) nariadenia vlády Slovenskej republiky č. 668/2004 Z. z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve v znení neskorších predpisov (ďalej len „nariadenie vlády č. 668/2004 Z. z.“) s čl. 12 ods. 2, čl. 42 a čl. 55 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), s čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) a s čl. 2 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“).

Navrhovatelia vo svojom návrhu uviedli, že základným právnym predpisom upravujúcim financovanie škôl a školských zariadení je zákon č. 597/2003 Z. z., pričom jeho úvodné ustanovenia *„vymedzujú pôsobnosť zákona, z ktorého vyplýva, že predmetný zákon sa nevzťahuje na financovanie súkromných a cirkevných školských zariadení. Tento záver potvrdzuje aj obsah právneho predpisu, ktorého ustanovenia na rozdiel*

od financovania verejných školských zariadení financovanie súkromných a cirkevných školských zariadení neupravujú. Odlišný právny stav sa predpokladá v prípade škôl (súkromných, cirkevných a verejných), ktorých financovanie je v tomto zákone upravené.“.

Podľa navrhovateľov mechanizmus financovania, ktorý zaviedol zákon č. 597/2003 Z. z., znevýhodňuje súkromné a cirkevné školské zariadenia z dôvodu právnej povahy zriaďovateľa.

Na rozdiel od verejných školských zariadení, ktorých financovanie je v zmysle zákona č. 597/2003 Z. z. založené na viaczdrojovom financovaní, súkromné a cirkevné školské zariadenia sú obmedzené iba na financovanie prostredníctvom dotácií na prevádzku a mzdy, poskytovanie ktorých upravuje § 6 ods. 12 zákona č. 596/2003 Z. z.

S účinnosťou od 1. marca 2011 došlo k novelizácii § 6 ods. 12 písm. g) zákona č. 596/2003 Z. z. upravujúceho poskytovanie dotácií zriaďovateľom škôl a školských zariadení zo strany obce, podľa ktorého „v období rokov 2011 až 2013 poskytnie na žiaka cirkevnej základnej umeleckej školy, žiaka súkromnej základnej umeleckej školy, poslucháča cirkevnej jazykovej školy, poslucháča súkromnej jazykovej školy, dieťa cirkevnej materskej školy, dieťa súkromnej materskej školy, dieťa cirkevného školského zariadenia a dieťa súkromného školského zariadenia dotáciu najmenej vo výške 88 % zo sumy určenej na mzdy a prevádzku na žiaka základnej umeleckej školy, poslucháča jazykovej školy, dieťa materskej školy a dieťa školského zariadenia v zriaďovateľskej pôsobnosti obce; v cirkevných zariadeniach školského stravovania a v súkromných zariadeniach školského stravovania dotáciu najmenej vo výške 88 % zo sumy určenej na mzdy a prevádzku podľa písmena d) druhého bodu na stravovanie žiaka školy v zriaďovateľskej pôsobnosti obce.“.

Navrhovatelia ďalej uviedli, že aj napriek tomu, že novelizácia zákona č. 596/2003 Z. z. v porovnaní s predošlou právnou úpravou priniesla «pre súkromné a cirkevné školské zariadenia pozitívne zmeny spočívajúce v garancii poskytovania percentuálnej výšky dotácií na mzdy a prevádzku, výška finančných prostriedkov sa

v jednotlivých obciach a mestách podstatne odlišuje, prináša do financovania školských zariadení obrovské rozdiely a je pre viaceré subjekty likvidačná.

Podstatou tejto rozdielnosti je fakt, že obec je povinná poskytnúť dotáciu najmenej vo výške 88 % zo sumy určenej na mzdy a prevádzku na žiaka, dieťa alebo poslucháča školy a školského zariadenia v zriaďovateľskej pôsobnosti obce. V praxi to znamená, že obec určí vo všeobecnom záväznom nariadení „ľubovoľnú“ výšku dotácie na mzdy a prevádzku pre dieťa školského zariadenia v jeho zriaďovateľskej pôsobnosti a z tejto sumy (ktorá môže byť aj 1 €) poskytne minimálne 88 % na dieťa súkromného a cirkevného školského zariadenia.

Pritom cieľmi reformy financovania v rámci fiškálnej decentralizácie, ktorej výsledkom je súčasná podoba financovania škôl a školských zariadení boli spravodlivosť, samostatnosť, zodpovednosť, stabilita o transparentnosť, čo sa s poukázaním na vyššie uvedené dôvody zatiaľ v praxi ukázalo ako nerealizovateľná myšlienka.

Odhladnuc od cieľov fiškálnej decentralizácie je v súlade s § 3 Školského zákona jedným z hlavných princípov výchovy a vzdelávania princíp rovnoprávnosti postavenia škôl a školských zariadení bez rozdielu zriaďovateľa. Tento princíp by mal v procese fungovania škôl a školských zariadení (aj jeho financovania) zamedziť akýmkoľvek náznakom diskriminácie a zásahov zo strany štátu a obcí a mal by byť „duchom“ všetkých právnych predpisov, ktoré upravujú postavenie škôl a školských zariadení. Z vyššie uvedenej podstaty systému financovania škôl a školských zariadení sú však pojmy ako rovnoprávnosť, transparentnosť a zákaz diskriminácie vzdialenou metou.».

Ďalšia časť návrhu skupiny poslancov obsahuje podrobnú argumentáciu vo vzťahu k ich tvrdeniam o nesúlade napadnutých právnych predpisov s označenými článkami ústavy, dohovoru a dodatkového protokolu.

Vzhľadom na to, že pri predbežnom prerokovaní návrhu sa rozhoduje len o prijatí návrhu na ďalšie konanie, pri ktorom ústavný súd skúma existenciu predovšetkým procesných dôvodov, pre ktoré možno návrh odmietnuť podľa § 25 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“), nepovažuje ústavný súd za nevyhnutné podrobne opisovať celú argumentáciu navrhovateľov uvedenú v rozsiahlom odôvodnení ich návrhu.

Napadnutý zákon č. 597/2003 Z. z. bol v priebehu konania pred ústavným súdom novelizovaný najskôr zákonom č. 325/2012 Z. z. z 20. septembra 2012, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 325/2012 Z. z.“), a následne zákonom č. 345/2012 Z. z. z 18. októbra 2012 o niektorých opatreniach v miestnej štátnej správe a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 345/2012 Z. z.“). Uvedené novely zákona č. 597/2003 Z. z. nadobudli účinnosť 1. januára 2013. Napokon bol zákon č. 597/2003 Z. z. novelizovaný zákonom č. 81/2013 Z. z. z 19. marca 2013, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 293/2007 Z. z. o uznávaní odborných kvalifikácií v znení zákona č. 560/2008 Z. z. a o zmene a doplnení zákona č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení v znení neskorších predpisov.

Zároveň bol zmenený a doplnený aj zákon č. 596/2003 Z. z., a to zákonom č. 325/2012 Z. z. a zákonom č. 345/2012 Z. z., ktorých sa návrh taktiež týka.

Po začatí konania o návrhu skupiny poslancov došlo taktiež k novelizácii § 2 ods. 1 písm. c) nariadenia vlády č. 668/2004 Z. z., a to nariadením vlády Slovenskej republiky č. 415/2012 Z. z. z 28. novembra 2012, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 668/2004 Z. z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy v znení neskorších predpisov, ktoré nadobudlo účinnosť 1. januára 2013.

Ústavný súd v nadväznosti na uvedené novelizácie napadnutých právnych predpisov vyzval prípisom zo 6. februára 2013 právneho zástupcu skupiny poslancov, aby mu oznámil, či navrhovatelia naďalej trvajú na návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov tak, ako bol podaný 8. februára 2012, resp. na oznámenie stanoviska k veci.

Navrhovatelia na uvedený prípis ústavného súdu odpovedali podaním ich právneho zástupcu doručeným mu 11. apríla 2013, v ktorom okrem iného uvádzajú, že napriek rozsiahlej novelizácii napadnutých zákonov nedošlo podľa ich názoru k odstráneniu v ich

návrhu napádaného nesúladu s označenými článkami ústavy, dohovoru a dodatkového protokolu.

Navrhovatelia v súvislosti s týmto tvrdením poukazujú na to, že:

„- zákon o financovaní základných škôl, stredných škôl a zariadení sa naďalej obmedzuje len na legislatívnu úpravu financovania verejných školských zariadení a zdrojov ich financovania,

- novelizácia ustanovenia § 6 ods. 12 písm. g) zákona o štátnej správe v školstve a školskej samosprávne neodstránila rozdielnu úpravu minimálneho nároku súkromných škôl, súkromných školských zariadení a cirkevných škôl, cirkevných školských zariadení na poskytnutí dotácie na prevádzku a mzdy žiaka súkromnej školy, súkromného školského zariadenia a cirkevnej školy, cirkevného školského zariadenia.“

Odôvodnenie svojho návrhu vo vzťahu k zákonu č. 597/2003 Z. z. a k § 6 ods. 12 zákona č. 596/2003 Z. z. považujú preto navrhovatelia za „naďalej aktuálne a právne významné“, pretože sú presvedčení, že zákonom č. 325/2012 Z. z. „nedošlo k zrovnoprávneniu verejných škôl, verejných školských zariadení a súkromných škôl/cirkevných škôl a súkromných školských zariadení/cirkevných školských zariadení v oblasti financovania“.

Navrhovatelia v ďalšej časti svojho podania poukázali aj na to, že „V rámci novelizácie školskej legislatívy došlo k novelizácii aj nariadenia vlády SR o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávne prostredníctvom nariadenia vlády SR č. 415/2012 Z. z., ktorým sa v ustanovení § 2 ods. 1 písm. c) odstránil odlišný právny režim rozdelenia výnosu dane obciam podľa § 2 zákona č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve, a to v závislosti od toho, či ide o žiaka verejnej školy a dieťa verejného školského zariadenia alebo žiaka súkromnej/cirkevnej školy a dieťa súkromného školského zariadenia/cirkevného školského zariadenia. Uvedenou novelizáciou s atak odstránil nesúlady, na ktorý sme poukazovali v našom návrhu v časti Ad b), c) (str. 6) s ustanoveniami Ústavy SR, Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, Dodatkového protokolu č. 1 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Z toho dôvodu sa návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov v tejto časti a k nej prislúchajúce odôvodnenie návrhu stali neopodstatnenými.“

Skupina poslancov v nadväznosti na uvedené navrhuje, aby ústavný súd vo veci samej nálezom rozhodol takto:

„Zákon NR SR č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení v znení neskorších predpisov nie je v súlade s článkom 12 ods. 2, článkom 42, článkom 55 ods. 2 Ústavy SR a s článkom 14 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a článkom 2 Dodatkového protokolu č. 1 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.“

Ustanovenie čl. 6 ods. 12 písm. j) zákona NR SR č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve nie je v súlade s článkom 2 ods. 2, článkom 42, článkom 55 ods. 2 Ústavy SR a s článkom 14 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a článkom 2 Dodatkového protokolu č. 1 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.“

Navrhovatelia v pôvodnom návrhu požiadali, aby ústavný súd v súlade s § 26 zákona o ústavnom súde prerokoval ich návrh prednostne a neriadil sa poradím, v akom bol predložený.

Podľa stabilnej rozhodovacej praxe ústavného súdu navrhovateľ v konaniach pred ústavným súdom nemá nárok na prednostné prerokovanie jeho návrhu; ústavný súd skúma každý jednotlivý návrh na prerokovanie a rozhodnutie veci mimo poradia určeného dátumom doručenia návrhu na začatie konania, individuálne a konkrétne, vychádzajúc predovšetkým z toho, či sa prednostným prerokovaním veci predíde zmareniu alebo efektívnejšiemu dosiahnutiu účelu konania, v posudzovanom prípade konania o súlade právnych predpisov.

Ústavný súd v danej veci dospel k záveru, že prednostné prerokovanie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov nebolo namieste, pretože v priebehu konania došlo k viacerým legislatívnym zmenám napadnutých zákonov a prednostné prerokovanie by z tohto dôvodu nemohlo byť v skutočnosti vykonané tak, aby sa efektívnejšie dosiahol účel konania o súlade právnych predpisov. Okrem toho prerokovanie

návrhu skupiny poslancov v poradí určenom dňom predloženia návrhu na začatie konania nepovedie k zmareniu účelu konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy.

Ústavný súd sa preto v tomto konaní zásadne riadil poradím, v akom bol návrh na začatie konania predložený na prerokovanie a rozhodnutie.

II.

Podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy ústavný súd rozhoduje o súlade zákonov s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.

Podľa čl. 125 ods. 1 písm. b) ústavy ústavný súd rozhoduje o súlade nariadení vlády, všeobecne záväzných právnych predpisov ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, a so zákonmi.

Ústavný súd každý návrh na začatie konania podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa a zisťuje, či nie sú dané dôvody na jeho odmietnutie podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde. Podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde môže ústavný súd na predbežnom prerokovaní odmietnuť uznesením bez ústneho pojednávania návrhy, na prerokovanie ktorých nemá právomoc, návrhy, ktoré nemajú náležitosti predpísané zákonom, neprípustné návrhy alebo návrhy podané niekým zjavne neoprávneným, ako aj návrhy podané oneskorene. Ústavný súd môže odmietnuť aj návrh, ktorý je zjavne neopodstatnený. Ak ústavný súd navrhovateľa na také nedostatky upozornil, uznesenie sa nemusí odôvodniť.

Ústavný súd podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde predbežne prerokoval návrh navrhovateľov na neverejnom zasadnutí pléna a dospel k názoru, že návrh v časti týkajúcej sa namietaného nesúladu zákona č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení v znení neskorších predpisov a nesúladu § 6 ods. 12 písm. j)

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. 12 ods. 2, čl. 42 a čl. 55 ods. 2 ústavy, s čl. 14 dohovoru a s čl. 2 dodatkového protokolu spĺňa náležitosti ustanovené v § 20 a § 37 ods. 3 zákona o ústavnom súde, ako aj procesné podmienky, za ktorých ústavný súd môže vec prerokovať a rozhodnúť o nej. Na základe týchto skutočností ústavný súd rozhodol o prijatí návrhu v tejto časti na ďalšie konanie [§ 25 ods. 1 a 3 zákona o ústavnom súde (bod 1 výroku tohto uznesenia)].

Právny zástupca navrhovateľov podaním doručeným ústavnému súdu 11. apríla 2003 okrem iného oznámil, že vzhľadom na novelizáciu nariadenia vlády č. 668/2004 Z. z. došlo k odstráneniu odlišného právneho režimu rozdelenia výnosu dane obciam podľa § 2 zákona č. 564/2004 Z. z., a to v závislosti od toho, či ide o žiaka verejnej školy a dieťa verejného školského zariadenia alebo žiaka súkromnej/cirkevnej školy a dieťa súkromného školského zariadenia/cirkevného školského zariadenia. Tým sa podľa navrhovateľov uvedenou novelizáciou odstránil aj nesúlad § 2 ods. 1 písm. c) nariadenia vlády č. 668/2004 Z. z. s označenými článkami ústavy, dohovoru a dodatkového protokolu a v tejto časti sa návrh a k nemu prislúchajúce odôvodnenie stali neopodstatnenými, čo sa premietlo aj do nového znenia petitu návrhu predloženého navrhovateľmi.

Podľa § 41a ods. 4 zákona o ústavnom súde ak preskúmané právne predpisy stratia platnosť pred vyhlásením nálezu ústavného súdu, konanie sa zastaví. V súlade s týmto ustanovením ústavný súd konanie o tejto časti návrhu zastavil.

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

V Košiciach 29. mája 2013