



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 8/2023-47

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditša (sudca spravodajca), Libora Duľu, Miroslava Duriša, Jany Laššákovej, Miloša Maďara, Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho, Roberta Šorla a Martina Vernarského o návrhu **generálneho prokurátora Slovenskej republiky** na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade § 6 ods. 12 písm. b), d), h) druhého bodu a písm. k), § 9 ods. 12 písm. b), d), h) druhého bodu a písm. k), § 9aa ods. 8 a § 39hh zákona č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 507/2021 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon 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 ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení v znení neskorších predpisov, s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 20 ods. 1 a 4, čl. 65 a čl. 71 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 9 ods. 1 Európskej charty miestnej samosprávy takto

r o z h o d o l :

Návrh **o d m i e t a .**

O d ô v o d n e n i e :

I.

Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov

1. Ústavnému súdu bol 16. septembra 2022 doručený návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovateľ“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade § 6 ods. 12 písm. b), d), h) druhého bodu a písm. k), § 9 ods. 12 písm. b), d), h) druhého bodu a písm. k), § 9aa ods. 8 a § 39hh zákona č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 507/2021 Z. z. (ďalej len „zákon o štátnej správe a samospráve v školstve“), ktorým sa mení a dopĺňa zákon 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 ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „napadnutá práva úprava“), s čl. 1 ods. 1, čl. 2

ods. 2, čl. 20 ods. 1 a 4, čl. 65 a čl. 71 ods. 1 ústavy a čl. 9 ods. 1 Európskej charty miestnej samosprávy.

2. Napadnutá právna úprava znie:

Podľa § 6 ods. 12 zákona o štátnej správe a samospráve v školstve obec

b) poskytuje na základe zmluvy podľa § 9aa z finančných prostriedkov poukázaných podľa osobitného predpisu zriaďovateľovi cirkevnej základnej umeleckej školy, zriaďovateľovi cirkevnej jazykovej školy, zriaďovateľovi cirkevnej materskej školy, zriaďovateľovi cirkevného školského zariadenia, zriaďovateľovi súkromnej základnej umeleckej školy, zriaďovateľovi súkromnej jazykovej školy, zriaďovateľovi súkromnej materskej školy a zriaďovateľovi súkromného školského zariadenia, ktoré sú zriadené na území obce, finančné prostriedky na mzdy a prevádzku na dieťa, žiaka alebo na poslucháča do dovŕšenia (1) 25 rokov veku na mzdy a prevádzku základných umeleckých škôl a jazykových škôl pri základných školách a (2) 15 rokov veku na mzdy a prevádzku materských škôl, ktorých zriaďovateľom môže byť aj obec alebo regionálny úrad, takých školských zariadení, ktorých zriaďovateľom môže byť aj obec, školských internátov alebo takých školských zariadení, ktorých zriaďovateľom môže byť aj regionálny úrad,

d) uzatvorí zmluvu podľa § 9aa so zriaďovateľom podľa písmena b) najneskôr do 31. decembra kalendárneho roka predchádzajúceho roku, v ktorom sa majú finančné prostriedky poskytovať,

h) poskytuje finančné prostriedky na mzdy a prevádzku (2) zriaďovateľom podľa písmena b) rozpočtované na príslušný kalendárny rok mesačne v lehote dohodnutej podľa § 9aa ods. 2 písm. e),

k) poskytne finančné prostriedky 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 z finančných prostriedkov poukázaných podľa osobitného predpisu v plnej výške sumy určenej na mzdy a prevádzku na žiaka základnej umeleckej školy, poslucháča jazykovej školy, dieťa materskej školy a dieťa školského zariadenia vypočítanej podľa osobitného predpisu.

Podľa § 9 ods. 12 zákona o štátnej správe a samospráve v školstve samosprávny kraj

b) poskytuje na základe zmluvy podľa § 9aa z finančných prostriedkov poukázaných podľa osobitného predpisu zriaďovateľovi cirkevnej jazykovej školy, zriaďovateľovi cirkevného školského zariadenia, zriaďovateľovi súkromnej jazykovej školy a zriaďovateľovi súkromného školského zariadenia, ktoré sú zriadené na území samosprávneho kraja, finančné prostriedky na mzdy a prevádzku na dieťa, žiaka alebo na poslucháča

1. do dovŕšenia 25 rokov veku na mzdy a prevádzku takých škôl a školských zariadení, ktorých zriaďovateľom môže byť aj samosprávny kraj; to neplatí, ak ide o školu alebo o školské zariadenie, ktorým možno poskytovať finančné prostriedky aj podľa § 6 ods. 12 písm. b),

2. od dovŕšenia 15 rokov veku na mzdy a prevádzku školského internátu a takého školského zariadenia, ktorého zriaďovateľom môže byť aj regionálny úrad,

d) uzatvorí zmluvu podľa § 9aa so zriaďovateľom podľa písmena b) najneskôr do 31. decembra kalendárneho roka predchádzajúceho roku, v ktorom sa majú finančné prostriedky poskytovať,

h) poskytuje finančné prostriedky na mzdy a prevádzku

2. zriaďovateľom podľa písmena b) rozpočtované na príslušný kalendárny rok mesačne v lehote dohodnutej podľa § 9aa ods. 2 písm. e),

k) poskytne na poslucháča cirkevnej jazykovej školy, poslucháča súkromnej jazykovej školy, dieťa cirkevného školského zariadenia a dieťa súkromného školského zariadenia finančné prostriedky v plnej výške sumy určenej na mzdy a prevádzku na poslucháča jazykovej školy a dieťa školského zariadenia v zriaďovateľskej pôsobnosti samosprávneho kraja.

Ustanovenie § 9aa ods. 8 zákona o štátnej správe a samospráve v školstve znie:

(8) Ak obec so zriaďovateľom podľa § 6 ods. 12 písm. b) alebo samosprávny kraj so zriaďovateľom podľa § 9 ods. 12 písm. b) neuzatvorí zmluvu o financovaní najneskôr do 31. decembra kalendárneho roka predchádzajúceho roku, v ktorom sa majú finančné prostriedky poskytovať, z dôvodov na strane poskytovateľa finančných prostriedkov, poskytovateľ finančných prostriedkov je povinný poskytovať finančné prostriedky na mzdy a prevádzku príslušnému zriaďovateľovi v sume podľa § 6 ods. 12 písm. b) alebo podľa § 9 ods. 12 písm. b) do 20. kalendárneho dňa príslušného mesiaca.

Ustanovenie § 39hh zákona o štátnej správe a samospráve v školstve znie:

(1) Obec poskytne v roku 2022 zriaďovateľovi cirkevnej základnej umeleckej školy, zriaďovateľovi cirkevnej jazykovej školy, zriaďovateľovi cirkevného školského zariadenia, zriaďovateľovi súkromnej základnej umeleckej školy, zriaďovateľovi súkromnej jazykovej školy a zriaďovateľovi súkromného školského zariadenia finančné prostriedky na mzdy a prevádzku len na dieťa, žiaka alebo na poslucháča do dovŕšenia 15 rokov veku.

(2) Samosprávny kraj poskytne v roku 2022 zriaďovateľovi cirkevnej základnej umeleckej školy, zriaďovateľovi cirkevnej jazykovej školy, zriaďovateľovi cirkevného školského zariadenia, zriaďovateľovi súkromnej základnej umeleckej školy, zriaďovateľovi súkromnej jazykovej školy a zriaďovateľovi súkromného školského zariadenia finančné prostriedky na mzdy a prevádzku len na dieťa, žiaka alebo na poslucháča nad 15 rokov veku.

(3) Obec uzatvorí zmluvu o financovaní s príslušným zriaďovateľom na rok 2022 do 31. januára 2022 na základe údajov o počte detí, žiakov a poslucháčov podľa stavu k 15. septembru 2021; ak zmluva o financovaní na rok 2022 nebude uzatvorená v tejto lehote, obec je povinná poskytovať finančné prostriedky na mzdy a prevádzku príslušnému zriaďovateľovi v plnej výške sumy určenej na mzdy a prevádzku na žiaka základnej umeleckej školy, poslucháča jazykovej školy, dieťa materskej školy a dieťa školského zariadenia vypočítanej podľa osobitného predpisu, do 20. kalendárneho dňa príslušného mesiaca.

(4) Samosprávny kraj uzatvorí zmluvu o financovaní s príslušným zriaďovateľom na rok 2022 do 31. januára 2022 na základe údajov o počte detí, žiakov a poslucháčov podľa stavu k 15. septembru 2021; ak zmluva o financovaní na rok 2022 nebude uzatvorená v tejto lehote, samosprávny kraj je povinný poskytovať finančné prostriedky na mzdy a prevádzku príslušnému zriaďovateľovi v plnej výške sumy určenej na mzdy a prevádzku na žiaka základnej umeleckej školy, poslucháča jazykovej školy a dieťa školského zariadenia v zriaďovateľskej pôsobnosti samosprávneho kraja do 20. kalendárneho dňa príslušného mesiaca.

3. Podľa navrhovateľa napadnutou právnou úpravou bola obciam a samosprávnym krajom uložená povinnosť poskytovať finančné prostriedky na mzdy a prevádzku zriaďovateľom cirkevných základných umeleckých škôl, cirkevných jazykových škôl, cirkevných materských škôl, cirkevných školských zariadení, súkromných základných umeleckých škôl, súkromných jazykových škôl, súkromných materských škôl a súkromných školských zariadení (ďalej len „súkromné a cirkevné školy a školské zariadenia“), ktoré sú zriadené na území obce, resp. samosprávneho kraja.

4. Navrhovateľ v návrhu rekapituluje stanovisko Združenia miest a obcí Slovenska (ďalej len „ZMOS“), ktoré iniciovalo podanie návrhu na začatie konania, podľa ktorého bola napadnutá právna úprava prijatá bez vyhodnotenia pripomienok a bez toho, aby sa kvantifikoval dosah uloženej povinnosti na rozpočet verejnej správy. Výhrady ZMOS smerujú k tomu, že prijatím sporných ustanovení došlo k narušeniu rešpektovania pravidiel finančnej decentralizácie, obce a samosprávne kraje sú povinné poskytovať finančné príspevky zriaďovateľom súkromných a cirkevných škôl a školských zariadení, pričom nemôžu zasahovať do ich činnosti, kontrolovať kvalitu a opodstatnenosť ich činnosti, rozhodovať o ich prioritách ani usmerňovať ich personálnu politiku, majú právo iba formálne kontrolovať využívanie poukázaných finančných prostriedkov. Na druhej strane obce a samosprávy majú veľký investičný dlh, a teda nedostatok financií na svoju vlastnú činnosť a financovanie škôl a školských zariadení vo vlastnej zriaďovateľskej pôsobnosti. Financovanie súkromných a cirkevných škôl a školských zariadení ide na úkor plnenia základných úloh samosprávy, investičného rozvoja a skvalitňovania života občanov miest a obcí.

5. Navrhovateľ ďalej cituje z pripomienok, ktoré v rámci legislatívneho procesu k prijatiu sporných ustanovení uplatnilo Ministerstvo financií Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo financií“). Konkrétne namietalo, že zmena financovania súkromných a cirkevných škôl a školských zariadení má nepriaznivý dopad na rozpočet samospráv, ktorý nebol žiadnym spôsobom kvantifikovaný, pričom žiadalo o kalkuláciu tohto dopadu na tri nasledujúce rozpočtové roky.

6. Podľa navrhovateľa pripomienky ZMOS ani ministerstva financií neboli v legislatívnom procese zohľadnené, čo vyčíta predkladateľom zákona (poslancom Národnej rady Slovenskej republiky), návrh sporného zákona bol zaradený na medzirezortné pripomienkové konanie 11. novembra 2021 a v Národnej rade Slovenskej republiky bol schválený už 25. novembra 2021.

7. Navrhovateľ ďalej rekapituluje právnu úpravu zriaďovania škôl a školských zariadení a vývoj právnej úpravy predchádzajúcej prijatiu sporných ustanovení zákona o štátnej správe a samospráve v školstve. Povinnosť financovať súkromné a cirkevné školy a školské zariadenia bola zavedená s účinnosťou od 1. januára 2007 prijatím zákona č. 689/2006 Z. z., 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 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. Obciam a samosprávnym krajom bola uložená povinnosť poskytnúť finančné prostriedky zriaďovateľom súkromných a cirkevných umeleckých škôl a školských zariadení vo výške 90 % objemu finančných prostriedkov vypočítaných podľa § 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 č. 668/2004 Z. z.“). Prijatím zákona č. 38/2011 Z. z., 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, sa

príspevok premenoval na dotáciu a jeho výška bola učená na najmenej 88 % zo sumy určenej na mzdy a prevádzku. Prijatím zákona č. 209/2019 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, bola povinnosť financovania rozšírená aj na stravovanie detí v materských školách v zriaďovateľskej pôsobnosti cirkvi alebo náboženskej spoločnosti alebo súkromnej osoby. Napadnutou právnou úpravou došlo k zvýšeniu financovania jazykových, umeleckých a materských škôl a školských zariadení v zriaďovateľskej pôsobnosti cirkví a súkromných osôb z 88 % na 100 % nákladov na mzdy a prevádzku.

8. Navrhovateľ považuje právnú úpravu financovania základných škôl, stredných škôl a školských zariadení za neprehľadnú a nepredvídateľnú, podľa jeho názoru sa 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.“) nevzťahuje na cirkevné a súkromné materské školy, základné umelecké školy a jazykové školy, a preto neexistuje rozumný dôvod na zaradenie právnej úpravy ustanovenej v § 9n do zákona č. 597/2003 Z. z.

9. Zavedenie povinnosti obcí a samosprávnych krajov poskytovať od 1. januára 2007 finančné prostriedky na mzdy a prevádzku zriaďovateľom súkromných a cirkevných škôl a školských zariadení nebolo podmienené zavedením nového súhlasu obce alebo samosprávneho kraja s ich zriadením, pričom obce a samosprávne kraje udeľovali súhlas s ich zriadením za iných podmienok (bez povinnosti podieľať sa na ich financovaní). Z tohto uhla pohľadu považuje navrhovateľ napadnutú právnú úpravu za v právnom štáte neprípustnú, nepredvídateľnú a porušujúcu princíp právnej istoty, a tým aj čl. 1 ods. 1 prvej vety ústavy.

10. Z hľadiska posúdenia, či povinnosť financovať súkromné a cirkevné školy a školské zariadenia patrí pod samosprávnú pôsobnosť obcí a samospráv, resp. či ide o prenesený výkon štátnej správy, navrhovateľ vyslovil, že v podstate nejde ani o jednu z uvedených možností, keďže ide o poskytovanie finančných prostriedkov cudzím zriaďovateľom so sídlom na území obce, resp. samosprávneho kraja z vlastných príjmov obce a samosprávneho kraja.

11. Navrhovateľ poukazuje aj na spôsob financovania samospráv, v zmysle zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov predstavuje podiel dane z príjmov poukázaný zo štátneho rozpočtu vlastný príjem rozpočtu obce, o ktorého použití rozhoduje obec samostatne, čo platí aj pre vyšší územný celok. V zmysle zákona 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 je výnos dane v príslušnom rozpočtovom roku príjmom rozpočtov obcí vo výške 70 % a príjmom rozpočtov vyšších územných celkov vo výške 30 %. Počet obyvateľov obce a vyššieho územného celku je len jedným z kritérií na rozdelenie výnosu dane, príjem obce ovplyvňuje aj počet žiakov škôl a školských zariadení.

12. Navrhovateľ cituje z nálezu ústavného súdu č. k. PL. ÚS 126/07-59 z 2. júla 2008 a konštatuje, že celková suma – výnos dane v príslušnom rozpočtovom roku, ktorý je príjmom rozpočtov obcí vo výške 70 %, sa nezmenila, samospráva je ale povinná z tejto sumy poskytovať zriaďovateľom súkromných a cirkevných škôl a školských zariadení finančné prostriedky na mzdy a prevádzku.

K navýšeniu príjmov pre obce a samosprávne kraje zo štátneho rozpočtu nedošlo, na druhej strane ale obce a samosprávne kraje majú povinnosť poskytovať zriaďovateľom súkromných a cirkevných škôl a školských zariadení finančné prostriedky na mzdy a prevádzku. Uvedené je porušením práva obce rozhodovať o nakladaní so svojím rozpočtom samostatne a ignorovaním ústavného postavenia územnej samosprávy a jej významu. Navrhovateľ ďalej poukázal na rozhodnutia ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 5/97, PL. ÚS 19/98 a PL. ÚS 32/95.

13. Na záver navrhovateľ zhrnul, že povinnosť poskytovať cudzím zriaďovateľom finančné prostriedky na mzdy a prevádzku nie je ani výkonom samosprávnej pôsobnosti územnej samosprávy ani preneseným výkonom štátnej správy. Zákonodarca svojvoľne zasiahol do právomocí obcí a samosprávnych krajov nakladať so svojimi vlastnými finančnými prostriedkami, čím narušil podstatu územnej samosprávy: *„So zreteľom na skutočnosť, že napadnutá právna úprava zasahuje do práva samosprávy voľne disponovať s vlastnými finančnými prostriedkami, a tým ohrozuje alebo znemožňuje riadne plnenie úloh patriacich do jej pôsobnosti, ako aj so zreteľom na skutočnosť, že štát prijal záväzok ustanovený v čl. 9 ods. 1 Európskej charty miestnej samosprávy, podľa ktorého miestne orgány majú v rámci hospodárskej politiky štátu právo na primerané vlastné finančné zdroje, s ktorými môžu voľne disponovať v rámci svojich právomocí, považujem za nevyhnutné, aby Ústavný súd Slovenskej republiky preskúmal súlad napadnutej právnej úpravy s Ústavou Slovenskej republiky a Európskou chartou miestnej samosprávy.“*

14. Ústavnému súdu bolo 27. apríla 2023 doručené spoločné podanie Asociácie súkromných škôl a školských zariadení, Asociácie evanjelických škôl Slovenska a Združenia katolíckych škôl Slovenska ako *amicus curiae*. Vo svojom stanovisku poukázali na cieľ sledovaný prijatím napadnutého právneho predpisu, ktorým je uplatňovanie princípu rovného financovania každého dieťaťa, žiaka a poslucháča bez ohľadu na zriaďovateľa školy a školského zariadenia. Zmena existujúceho príspevku vo výške 88 % mala riešiť aj legislatívnu medzeru spočívajúcu v tom, že obec alebo vyšší územný celok bez zriadenej materskej školy, základnej umeleckej školy, jazykovej školy alebo školského zariadenia neposkytovali súkromným, resp. cirkevným zriaďovateľom žiadne financie z dôvodu, že výšku príspevku nemali z čoho vypočítať, príspevok v minimálnej výške 88 % sa vypočítaval zo sumy určenej na mzdy a prevádzku obdobných škôl a školských zariadení, ktorých zriaďovateľom je obec alebo samosprávny kraj. Je nepochybné, že štát pridelované finančné prostriedky chcel poskytnúť na školstvo bez ohľadu na povahu zriaďovateľa školy alebo školského zariadenia a jeho vôľou nebolo, aby tieto finančné prostriedky boli samosprávami „zadržané“ a použité na plnenie iných rozmanitých úloh samosprávy (napr. inžinierska činnosť, platy zamestnancov obecných úradov, údržba a zveľadňovanie obecného majetku a pod.). K povahe finančnej podpory poskytovanej obcami a vyššími územnými celkami poukázali na to, že do prijatia napadnutej právnej úpravy šlo o dotáciu upravenú prostredníctvom všeobecného záväzného nariadenia, ktorá bola z právneho hľadiska nenárokovateľná. Prijatím napadnutej právnej úpravy sa financovanie súkromných a cirkevných škôl a školských zariadení realizuje na základe zmluvy, ide o právne vymáhateľný nárok poskytovaný priamo z podielových daní. Podiely na daniach z príjmov fyzických osôb, aj keď sú považované za vlastné príjmy obce, nepatria medzi prostriedky vo výlučnej kompetencii územnej samosprávy, ktorá si s nimi môže hospodáriť svojvoľne podľa vlastného uváženia, napríklad tým, že časť určenú na školstvo neposkytne školám a školským zariadeniam zriadeným na jej území. Obce dostávajú do rozpočtu finančné prostriedky nielen na financovanie škôl a školských zariadení vo vlastnej zriaďovateľskej pôsobnosti podľa

prepočítaného počtu detí žiakov a poslucháčov podľa stavu k 15. septembru začínajúceho školského roka, ale aj finančné prostriedky podľa prepočítaného počtu detí, žiakov a poslucháčov neštátnych škôl a školských zariadení, ktoré sú určené pre neštátne školy a školské zariadenia zriadené na území obce. Oprávnenie obce použiť tú časť finančných prostriedkov, ktorá je určená na financovanie neštátnych škôl a školských zariadení, vo vlastnej zriaďovateľskej pôsobnosti či na iné záležitosti v obci sa prieči účelu ich poskytnutia, ktorý vyplýva zo zákona o štátnej správe a samospráve v školstve a z nariadenia vlády č. 668/2004 Z. z., a podľa *amicus curiae* je absolútne neproporcionálne.

15. Ďalej *amicus curiae* poukazuje aj na nález ústavného súdu č. k. PL. ÚS 126/07-59 z 2. júla 2008, kde ústavný súd o. i. konštatoval, že nejde o obmedzenie vlastníckeho práva obce alebo vyššieho územného celku podľa čl. 20 ods. 4 ústavy, ale o ustanovenie podmienok, povinností a určitých obmedzení v spojení s rozpočtovým hospodárením obce alebo vyššieho územného celku s prostriedkami, ktoré im boli prerozdelené.

II.

Predbežné prerokovanie návrhu na začatie konania

16. Ústavný súd ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti, ktorý rozhoduje o súlade zákonov s ústavou, ústavnými zákonmi a medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom [čl. 124 a čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy], v súlade s čl. 131 ods. 1 ústavy, ako aj s § 7 ods. 1 písm. a) a § 56 ods. 1 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“), na neverejnom zasadnutí pléna predbežne prerokoval návrh na začatie konania. Účelom predbežného prerokovania návrhu je zistenie, či a v akom rozsahu možno návrh prijať na ďalšie konanie (§ 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde).

17. Ústavný súd, reflektujúc vývoj právnej úpravy financovania súkromných a cirkevných škôl a školských zariadení a navrhovateľom označené ustanovenia napadnutého právneho predpisu, identifikoval, že z materiálneho hľadiska považuje navrhovateľ za problematické zvýšenie príspevku na ich financovanie z čiastočného (88 %) na úplné (100 %) bez toho, aby štát zvýšil obciam a samosprávnym krajom príjmy z podielových daní, čím (i) sa neprimerane prehľbuje zasahovanie do autonómie samospráv, najmä do ich práva slobodne nakladať s vlastným rozpočtom, (ii) prijatá napadnutá legislatíva nezohľadnila dopady na rozpočty samospráv a navýšenie ich príspevku nebolo štátom kompenzované, (iii) z formálneho hľadiska samotné zakotvenie povinnosti samospráv a vyšších územných celkov poskytovať financie na činnosť súkromných a cirkevných škôl a školských zariadení aj v rámci zákona č. 597/2003 Z. z. spôsobuje neprehľadnosť a nepredvídateľnosť legislatívy, prijatie napadnutej právnej úpravy len prehľbuje uvedený stav a porušuje princíp právnej istoty.

II.1. Posúdenie problematiky financovania neštátnych základných umeleckých škôl a neštátnych školských zariadení v náleze č. k. PL. ÚS 126/07-59 z 2. júla 2008:

18. Pri posudzovaní obsahu návrhu na začatie konania považuje ústavný súd v prvom rade za potrebné pripomenúť, že problematika spôsobu financovania neštátnych základných umeleckých

škôl a neštátnych školských zariadení bola predmetom jeho rozhodovania v náleze č. k. PL. ÚS 126/07-59 z 2. júla 2008. Predmetom ústavnoprávneho prieskumu bol § 39a ods. 1 a 2 zákona o štátnej správe v školstve a školskej samospráve v znení zákona č. 689/2006 Z. z., 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 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. Napadnutým ustanovením zákonodarca s účinnosťou od 1. januára 2007 preniesol financovanie súkromných a cirkevných umeleckých škôl a školských zariadení (nie aj jazykových a materských škôl, pozn.) na obce a vyššie územné celky, ktoré nemajú vo vzťahu k týmto zariadeniam zriaďovateľskú pôsobnosť, výška príspevku bola určená na 90 % prostriedkov vypočítaných podľa § 2 ods. 1 písm. c) nariadenia vlády č. 668/2004 Z. z. a ak ide o vyšší územný celok, najmenej 90 % sumy, ktorá pripadá na žiaka základnej umeleckej školy alebo školského zariadenia v jeho zriaďovateľskej pôsobnosti, alebo najmenej sumu, ktorú je povinná poskytnúť obec.

19. V tejto veci navrhovatelia (skupina poslancov, pozn.) argumentovali takto: „*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 zrejmé... nie je splnená ani podmienka primeranej náhrady... 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 (samosprávam, pozn.) mimoriadnu dotáciu na financovanie samosprávnych pôsobností, súvisiacich s financovaním neštátnych základných umeleckých škôl a neštátnych školských zariadení.“

20. Navrhovatelia napadli aj legislatívny spôsob prijatia tejto zmeny, ktorá sa uskutočnila (aj) formou intertemporálnych ustanovení, k čomu uviedli: „... je možné dospieť k záveru, že popretím základných doktrinálnych aj praxeologických východísk pri úprave režimu intertemporalít zákonodarca výrazne oslabil zrozumiteľnosť a jednoznačnosť zvolenej právnej úpravy ako súčasť princípu právnej istoty.“

21. Ústavný súd v náleze k namietanému porušeniu princípu autonómie samospráv uviedol: «Zákonodarca mal porušiť základný ústavný princíp územnej samosprávy tým, že postupoval podľa článku 65 Ústavy Slovenskej republiky, ktorá priamo zverila zákonodarcovi ústavnú možnosť určovať rozsah a podmienky hospodárenia s finančnými prostriedkami. Navrhovateľ správne tvrdí, že táto možnosť by nemala byť zneužitá takým spôsobom, že by poprela samotnú podstatu majetkovoprávnej autonómie „samosprávnej entity“, avšak... je otázka, že či tým, že predpísala na určité obdobie prefinancovanie neštátnych ZUŠ a neštátnych školských zariadení z prostriedkov získaných z verejných zdrojov, tak úplne zlikvidovala podstatu územnej samosprávy. Principiálne

by takéto kroky vo veľkom rozsahu (aj v iných oblastiach) mohli narušiť zmysel územnej autonómie. Treba však upozorniť na to, že princíp územnej samosprávy nemá prirodzenoprávny charakter (napríklad ako to je v prípade ľudských práv), ale jeho obsah a rozsah je zverený do rúk politickej moci v štáte. Táto politická moc v zásade môže širokou voľnou úvahou rozhodnúť, či bude štát centralizovaný alebo decentralizovaný a v akom rozsahu v rámci decentralizácie bude časť štátnej správy prenesená na územnú samosprávu. V tomto bode teda treba zásadne odlišiť ústavnosť od parlamentnej demokracie alebo inými slovami článok 1 Ústavy Slovenskej republiky od článku 65 Ústavy Slovenskej republiky.»

22. K namietanému zásahu do vlastníckeho práva samospráv ústavný súd uviedol: «Ide o to, či tento zásah sledoval legitímny cieľ, bol legálny, primeraný a nevyhnutný v demokratickej spoločnosti. Legitímnosť cieľa navrhovateľ nespochybňuje. Problémom je, že tak urobil priamo zákonom, a nie na základe zákona. Tento argument je možné spochybniť práve priamou ústavnou možnosťou zasiahnuť do výkonu územnej samosprávy (čl. 67), čo možno chápať v porovnaní s požiadavkou kladenou v článku 20 ods. 4 („na základe zákona“) ako *lex specialis*. Posledná námietka sa týka absencie náhrady. Tu treba zohľadniť dve skutočnosti, a to:

- ide o obmedzenie vlastníckeho práva k verejným zdrojom (výška náhrady nemusí byť rovnaká, ale nižšia ako v prípade zásahu do súkromného práva),

- k náhrade fakticky došlo a na veci nemení nič námietka, že tento spôsob náhrady je nenárokovateľný.»

23. V závere nálezu ústavného súdu č. k. PL. ÚS 126/07-59 z 2. júla 2008 bolo konštatovanie: «Ak sa teda výnos z tejto dane z príjmu rozdelí obciam podľa určitých kritérií, pričom 40 % podľa počtu žiakov (detí) umeleckých škôl a školských zariadení obcí, je celkom logické a prirodzené, že pridelenie finančných prostriedkov z tohto dôvodu sa musí/má premietnuť aj do „výdavkov“ obce vyčlenených na tento účel. Pretože do hospodárenia obce a vyššieho územného celku môže štát zasahovať len zákonom, zákonodarcu ustanovil v § 39a zákona č. 596/2006 Z. z. limity minimálneho objemu finančných prostriedkov, ktoré obec a vyšší územný celok musia poskytnúť zriaďovateľovi neštátnej umeleckej školy a neštátnemu školskému zariadeniu z objemu prostriedkov, ktoré z tohto titulu dostal do svojho rozpočtu. Podľa názoru ústavného súdu nemôže ísť preto o zásah štátu urobený spôsobom, ktorým by porušil čl. 20 ods. 4 ústavy, ale o zásah štátu v súlade s čl. 65 ods. 1 v spojení s čl. 67 ods. 2 ústavy ničím neprekračujúci limity čl. 20 ods. 4 ústavy. Nejde teda o obmedzenie vlastníckeho práva obce alebo vyššieho územného celku podľa čl. 20 ods. 4 ústavy, ale o ustanovenie podmienok, povinností a určitých obmedzení v spojení s rozpočtovým hospodárením obce alebo vyššieho územného celku s prostriedkami, ktoré im boli prerozdelené.»

II.2. Posúdenie návrhu navrhovateľa:

24. Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov musí v zmysle § 75 písm. b) zákona o ústavnom súde obsahovať dôvody, ktoré vedú navrhovateľa k pochybnostiam o súlade napadnutého právneho predpisu s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou. Zákon vyžaduje pri tomto type konania splnenie osobitnej požiadavky náležitosti návrhu na jeho začatie, ktorá spočíva v kvalifikovanom odôvodnení smerujúcom

k dosiahnutiu konkrétneho výsledku konania formulovaného v petite návrhu. Odôvodnenie napĺňajúce túto požiadavku spočíva v predložení dostatočných právnych argumentov, ktoré by už v čase predbežného prerokovania veci umožnili z materiálneho hľadiska posúdiť, či sú relevantne spôsobilé vyvolať pochybnosti o súlade napadnutého právneho predpisu s referenčnou právnou normou. Takéto pochybnosti zároveň nie je možné naplniť, ak z judikatúry ústavného súdu možno celkom jasne vyvodiť záver o súlade napadnutej právnej normy s referenčnou normou a navrhovateľ zároveň neponúkne ústavnému súdu argumenty nasvedčujúce potrebe odklonu od skoršej rozhodovacej činnosti. Nepostačuje, ak navrhovateľ len stroho a izolovane prezumuje neústavnosť napadnutej právnej úpravy. Zároveň platí, že ústavný súd v tomto type konania nevyzýva navrhovateľa na odstránenie prípadných nedostatkov (PL. ÚS 4/2022, PL. ÚS 7/2022).

25. Ústavný súd konštatuje, že obsah návrhu na začatie konania je popisný a všeobecný. Tvori ho v značnej miere citácia textov právnych noriem, a to referenčných noriem, napadnutej právnej úpravy a súvisiacich zákonov, a historický vývoj dotknutej právnej úpravy. Návrh obsahuje stanovisko ZMOS predstavujúce podnet na podanie návrhu a pripomienky ministerstva financií z legislatívneho procesu. Samotná argumentácia navrhovateľa konštatuje neprehľadnosť a zmätocnosť právnej úpravy (body 48 a 50 návrhu), polemiku o tom, či poskytovanie finančných prostriedkov cirkevným a súkromným zriaďovateľom možno považovať za prenesený výkon štátnej správy (body 59 a 70 s identickým textom). Ďalej obsahuje názor, že finančné prostriedky, ktoré majú obce a vyššie územné celky poskytovať zriaďovateľom súkromných a cirkevných škôl a školských zariadení, sú určené na používanie v prospech vlastných obyvateľov a na svoj rozvoj (bod 82), resp. že povinnosť poskytovať finančné prostriedky na mzdy a prevádzku je porušením práva obce rozhodovať o nakladaní so svojím rozpočtom samostatne a ignorovaním ústavného postavenia územnej samosprávy a jej významu (bod 86). Z návrhu nie je možné jasne vyvodiť spojitosť argumentácie navrhovateľa s jednotlivými referenčnými normami a ich obsahom.

26. Z pohľadu ústavného súdu je potrebné dostatočnosť ústavnoprávnej argumentácie podaného návrhu posúdiť práve z perspektívy už spomínaného nálezu sp. zn. PL. ÚS 126/07, s ktorého závermi navrhovateľ nepolemizuje, ale ani z nich nevychádza. Navyše podaný návrh vykazuje aj vysokú mieru podobnosti s argumentáciou navrhovateľov formulovanou v už citovanom náleze.

27. Ako z rekapitulácie v časti II.1 tohto uznesenia vyplýva, ústavný súd už autoritatívne vyslovil, že v prípade prerozdeľovaných prostriedkov nejde o zásah do princípu autonómie samosprávy, ale ide o realizáciu čl. 65 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 67 ods. 2 ústavy. Z ústavnoprávneho hľadiska nie je podstatná výška príspevku ani formálny charakter spôsobu jeho poskytovania, ale záver, že zasahovanie štátu do nakladania s finančnými prostriedkami, ktoré sú obciam a vyšším územným celkom prerozdeľované z podielových daní, je ústavne konformné, ide o realizáciu čl. 67 ods. 2 ústavy. Z pohľadu vývoja právnej úpravy ústavný súd pripomína, že po prijatí skôr napadnutého spôsobu financovania neštátnych umeleckých škôl a školských zariadení s účinnosťou od 1. januára 2007 bola výška príspevku 90 %, s účinnosťou od 1. septembra 2008 došlo k legislatívnemu rozšíreniu financovania aj na súkromné a cirkevné jazykové, umelecké a materské školy a školské zariadenia.

28. Navrhovateľom aktuálne napadnutá právna úprava zvýšila výšku príspevku na pokrytie všetkých nákladov týchto subjektov a zmenila právnu povahu tohto príspevku, pričom nedošlo k zmene týkajúcej sa spôsobu získavania peňažných zdrojov, z ktorých ich obec, resp. vyšší

územný celok získava, t. j. z podielových daní fyzických osôb ako prerozdelených prostriedkov. V tomto smere v posudzovanom návrhu absentuje akákoľvek vecná (skutková či právna) argumentácia, ktorá by v kontexte so skorším názorom ústavného súdu svedčila v prospech názoru prezentovaného navrhovateľom, že prijatá novela ústavne nesúladným spôsobom prehĺbuje neoprávnené zasahovanie do hospodárenia s prostriedkami obcí a vyšších územných celkov. Argumentácia na niektorých miestach návrhu vyvoláva zdanie, že za problematické navrhovateľ nepovažuje iba zvýšenie príspevku, ale jeho samotnú existenciu, čo však pre nejednoznačnosť formulácie návrhu nie je možné považovať za celkom jasné. To ešte posilňuje potrebu kvalifikovanej polemiky s citovaným nálezom.

29. Navrhovateľ tvrdí, že za súčasného zvýšenia miery financovania súkromných a cirkevných škôl a školských zariadení štát nekompenzuje zvýšené výdavky obcí a vyšších územných celkov. Ústavnoprávna relevancia tohto argumentu nie je v návrhu dostatočne odôvodnená opäť z dôvodu chýbajúcej vecnej a odbornej polemiky s názorom ústavného súdu, že určenie výšky povinného príspevku možno subsumovať pod usmerňovanie spôsobu nakladania s prostriedkami obcí a vyšších územných celkov plynúcich z podielových daní, čo bolo ústavným súdom aprobevané ako legitímny zásah [porovnaj: „Nejde teda o obmedzenie vlastníckeho práva obce alebo vyššieho územného celku podľa čl. 20 ods. 4 ústavy, ale o ustanovenie podmienok, povinností a určitých obmedzení v spojení s rozpočtovým hospodárením obce alebo vyššieho územného celku s prostriedkami, ktoré im boli prerozdelené.“ (PL. ÚS 126/07)].

30. Ústavný súd sa nebráni názoru navrhovateľa, že legislatíva týkajúca sa spôsobu financovania súkromných a cirkevných škôl a školských zariadení je do istej miery neprehľadná a nepredvídateľná a že tento stav existuje už od zavedenia sporného spôsobu ich financovania, pričom prijatie napadnutých ustanovení zákona o štátnej správe a samospráve v školstve len prehĺbuje tento stav. Z pohľadu možného rozporu napadnutých ustanovení s označenými referenčnými normami tu opäť chýba adekvátne argumentácia, ktorá by mohla viesť k záveru, že tento stav dosiahol ústavnú neudržateľnosť prijatím napadnutej právnej úpravy, keď sám navrhovateľ uvádza, že neprehľadný spôsob financovania bol zavedený už prijatím novely zákona č. 597/2003 Z. z. s účinnosťou od 1. januára 2007 (novelizácia č. 689/2006 Z. z.).

31. Zásadné tvrdenie navrhovateľa, že zvýšením výšky príspevku pre neštátne jazykové, umelecké a materské školy došlo na úrovni obcí a vyšších územných celkov reálne k zníženiu príspevkov poukazovaných školským zariadeniam v zriaďovateľskej pôsobnosti samospráv, takisto nie je z pohľadu potenciálnej ústavnoprávnej neudržateľnosti podporené vecnou polemikou so záverom vyplývajúcim z nálezu sp. zn. PL. ÚS 126/07, že ide o realizáciu oprávnenia štátu obmedzovať hospodárenie samospráv s prerozdelenými prostriedkami, pričom do výpočtu na určenie výnosu dane prerozdelenej obciam a vyšším územným celkom sa započítavajú aj žiaci spomenutých neštátnych jazykových, umeleckých a materských škôl [porovnaj § 2 písm. c) vyhlášky č. 668/2004 Z. z. v spojení s § 7a a § 9d zákona č. 597/2003 Z. z.].

32. S ohľadom na ústavným súdom už skôr vyslovenú ústavnú súladnosť možnosti obmedzenia hospodárenia s príjmami obcí, resp. vyšších územných celkov plynúcimi z prerozdelených prostriedkov (t. j. podielových daní) zo strany štátu preto nie je zrejmé, na základe akých dôvodov by ústavný súd mal pristúpiť v tomto prípade k zmene svojho právneho názoru. Z podaného návrhu nemožno abstrahovať dôvody relevantným spôsobom spochybňujúce tento záver, z čoho ústavný

súd vyvodzuje, že takto odôvodnený návrh navrhovateľa nemá náležitosti požadované zákonom o ústavnom súde, pričom v tomto type konania ústavný súd nevyzýva na odstránenie prípadných nedostatkov, preto je na mieste ho odmietnuť podľa § 56 ods. 2 písm. c) zákona o ústavnom súde.

33. Z pohľadu ústavného súdu je efektívne a hospodárne rozhodnúť o návrhu navrhovateľa procesným spôsobom s tým, že po odstránení vyčítanej argumentačnej nedostatočnosti spočívajúcej predovšetkým v nerefektovaní záverov nálezu ústavného súdu č. k. PL. ÚS 126/07-59 z 2. júla 2008 a odôvodnení potreby odkloniť sa od neho sa navrhovateľ môže na ústavný súd obrátiť opätovne, pretože toto rozhodnutie nevytvára prekážku rozsúdenej veci.

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

V Košiciach 21. júna 2023

Ivan Fiačan
predseda Ústavného súdu
Slovenskej republiky