



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 126/07-59

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 2. júla 2008 v pléne zloženom z predsedníčky Ivetty Macejkovej a zo sudcov Jána Auxta, Petra Brňáka, Ľubomíra Dobríka, Ľudmily Gajdošíkovej, Juraja Horvátha, Sergeja Kohuta, Jána Lubyho, Milana Ľalíka, Lajosa Mészároša, Marianny Mochnáčovej, Ladislava Orosza a Rudolfa Tkáčika o návrhu skupiny 32 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpených advokátom JUDr. R. P., PhD., B., 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 takto

r o z h o d o l :

Návrhu skupiny 32 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky
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., PhD., B. (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 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 (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 (ďalej aj „národná rada“) 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.“).

... 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 samospráve 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.

Týmto 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.»

Ústavný súd po predbežnom prerokovaní návrhu 14. novembra 2007 prijal návrh na ďalšie konanie, pričom návrhu navrhovateľa na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení zákona č. 596/2003 Z. z. nevyhovel.

Po prijatí návrhu na ďalšie konanie ústavný súd vyzval národnú radu a vládu Slovenskej republiky zastúpenú podpredsedom vlády Slovenskej republiky a ministrom

spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „minister spravodlivosti“) na vyjadrenie k návrhu a oznámenie, či trvajú na tom, aby sa vo veci konalo verejné pojednávanie. Na vyjadrenie k verejnému pojednávaniu vyzval ústavný súd aj navrhovateľa.

Národná rada v odpovedi na výzvu doručení ústavnému súdu 28. januára 2008 oznámila, že na ústnom pojednávaní netrvá, a vo svojom stanovisku k návrhu navrhovateľa uviedla: „... Podľa čl. 65 ods. 1 ústavy obec a vyšší územný celok sú právnické osoby, ktoré za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodária s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami. V súlade s čl. 68 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. Z charakteru obce a vyššieho územného celku ako samostatných samosprávnych územných a správnych celkov vyplýva, že majú postavenie právnickej osoby, t. j. subjektu, ktorý má spôsobilosť mať práva a povinnosti, spôsobilosť na právne úkony a v tej súvislosti aj právo samostatne hospodáriť s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami. Ústavné vymedzenie však nepredpokladá absolútnu samostatnosť obcí a vyšších územných celkov pri hospodárení s vlastným majetkom a finančnými prostriedkami, ale predmetná ústavná norma umožňuje zákonodarcovi upraviť podmienky hospodárenia zákonom. Som toho názoru, že podmienky upravené v ustanovení § 39a ods. 1 a 2 sú konformné s ustanovením čl. 65 ods. 1 ústavy.

Podľa čl. 20 ods. 4 ústavy vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu.

Keďže súčasťou vlastníckeho práva je aj právo disponovať so svojím majetkom, možno povinnosť ustanovenú v § 39a ods. 1 a 2 zákona č. 596/2003 Z. z. vnímať do istej miery ako obmedzenie vlastníckeho práva obce, resp. samosprávneho kraja disponovať s časťou svojho majetku v období rokov 2007 až 2009. Nechávame na posúdení ústavného súdu, či predmetné ustanovenia splňajú všetky podmienky, ktoré vyžaduje čl. 20 ods. 4 ústavy.

Podľa čl. 1 ods. 1 ústavy Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo.

V súlade s § 39a ods. 1 zákona č. 596/2003 Z. z. obec poskytne na roky 2007 až 2009 zriaďovateľovi podľa § 6 ods. 12 písm. b) finančné prostriedky najmenej vo výške 90% objemu finančných prostriedkov vypočítaných podľa osobitného predpisu (nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 668/2004 Z. z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy v znení neskorších predpisov).

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 (zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov) dotácie na mzdy a prevádzku zriaďovateľovi cirkevnej základnej umeleckej školy, zriaďovateľovi cirkevného školského zariadenia, zriaďovateľovi súkromnej základnej umeleckej školy a zriaďovateľovi súkromného školského zariadenia; zriaďovateľ cirkevnej základnej umeleckej školy, zriaďovateľ cirkevného školského zariadenia, zriaďovateľ súkromnej základnej umeleckej školy a zriaďovateľ súkromného školského zariadenia, ktoré sú zriadené na území obce, môže požiadať obec o dotáciu na dieťa alebo žiaka do 15 rokov veku na mzdy a prevádzku takých základných umeleckých škôl a školských zariadení, ktorých zriaďovateľom môže byť aj obec alebo krajský školský úrad.

V súlade s § 39a ods. 2 zákona č. 596/2003 Z. z. samosprávny kraj poskytne na roky 2007 až 2009 zriaďovateľovi podľa § 9 ods. 12 písm. b) finančné prostriedky najmenej vo výške 90% objemu finančných prostriedkov pripadajúcich na žiaka základnej umeleckej školy a školského zariadenia v zriaďovateľskej pôsobnosti samosprávneho kraja alebo najmenej vo výške 90% finančných prostriedkov vypočítaných podľa osobitného predpisu, ak nemá zriadenú základnú umeleckú školu alebo nezriaďuje školské zariadenie vo svojej zriaďovateľskej pôsobnosti. Samosprávny kraj podľa § 9 ods. 12 písm. b) zákona č. 596/2003 Z. z. poskytuje na základe žiadosti zriaďovateľa z finančných prostriedkov poukázaných podľa osobitného predpisu (zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov) dotácie na mzdy a prevádzku zriaďovateľovi cirkevnej základnej umeleckej školy, zriaďovateľovi cirkevného školského zariadenia, zriaďovateľovi súkromnej základnej umeleckej školy a zriaďovateľovi súkromného školského zariadenia; zriaďovateľ cirkevnej základnej umeleckej školy, zriaďovateľ cirkevného školského zariadenia,

zriaďovateľ súkromnej základnej umeleckej školy a zriaďovateľ súkromného školského zariadenia, ktoré sú zriadené na území samosprávneho kraja, môže požiadať samosprávny kraj o dotáciu na žiaka nad 15 rokov veku na mzdy a prevádzku takých základných umeleckých škôl a školských zariadení, ktorých zriaďovateľom môže byť aj samosprávny kraj alebo krajský školský úrad.

Nestotožňujem sa s názorom navrhovateľa, že prechodné ustanovenia obsiahnuté v § 39a ods. 1 a 2 zákona č. 596/2003 Z. z. v spojitosti s ustanoveniami § 6 ods. 12 a § 9 ods. 12 sú v rozpore s princípom právnej istoty. Jednoznačne z nich vyplýva povinnosť obce, resp. samosprávneho kraja poskytnúť z výnosu dane z rozpočtu obce, resp. samosprávneho kraja na obdobie rokov 2007 až 2009 zriaďovateľovi súkromnej školy alebo školského zariadenia alebo cirkevnej školy alebo školského zariadenia finančné prostriedky vo výške najmenej 90 % objemu finančných prostriedkov vypočítaných podľa nariadenia vlády Slovenskej republiky č. 668/2004 Z. z. na žiakov do 15 rokov veku (obec), resp. nad 15 rokov veku (samosprávny kraj), a to na základe žiadosti ich zriaďovateľov. Z ustanovenia nevyplýva povinnosť obce poskytnúť uvedené finančné prostriedky priamo zo zákona bez žiadosti zriaďovateľa. Vzhľadom na to, že zákonodarca ustanovil minimálnu výšku finančných prostriedkov, ktorú musí obec, resp. samosprávny kraj poskytnúť zriaďovateľovi súkromnej školy alebo školského zariadenia alebo zriaďovateľovi cirkevnej školy alebo školského zariadenia, len na roky 2007 až 2009, boli ustanovenia § 39a ods. 1 a 2 zaradené medzi prechodné ustanovenia, čo však neznamená, že mechanizmus poskytnutia finančných prostriedkov, bude podľa týchto ustanovení odlišný od ustanovení § 6 ods. 12, resp. § 9 ods. 12 zákona č. 596/2003 Z. z. Odvolaním sa na tieto ustanovenia zákonodarca práve ustanovil, že poskytnutie finančných prostriedkov je podmienené žiadosťou zo strany zriaďovateľa súkromnej školy alebo školského zariadenia alebo zriaďovateľa cirkevnej školy alebo školského zariadenia, a teda postup podľa napadnutých ustanovení sa nebude odlišovať od postupu podľa ustanovení § 6 ods. 12 a § 9 ods. 12 zákona č. 596/2003 Z. z.“

Okrem toho národná rada zaslala ústavnému súdu vládny návrh zákona o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov (tlač č. 361 z augusta 2003), vládny návrh zákona o financovaní základných škôl, stredných škôl

a školských zariadení (tlač č. 362 z augusta 2003), ako aj vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 597/2003 Z. z. a zákon č. 596/2003 Z. z. a ďalšie zákony (tlač č. 88 zo septembra 2006), vrátane dôvodovej správy, ako aj záznam z rozpravy národnej rady k napadnutému zákonu.

Z dôvodovej správy k vládnemu návrhu zákona (tlač č. 88 zo septembra 2006), ktorým sa mení a dopĺňa aj zákon č. 596/2003 Z. z., vyplýva:

«V ustanovení § 39a sa upravujú pravidlá poskytnutia finančných prostriedkov neštátnemu zriaďovateľovi základnej umeleckej školy a zriaďovateľovi neštátneho školského zariadenia podľa § 6 ods. 12 písm. b) zákona z výnosu dane z rozpočtu obce na obdobie rokov 2007 až 2009 vo výške 85 % objemu finančných prostriedkov vypočítaných podľa § 2 ods. 1 písm. c) prílohy č. 3 nariadenia vlády SR č. 668/2004 Z. z. na žiakov nad 15 rokov veku.

Upravujú sa pravidlá poskytnutia finančných prostriedkov neštátnemu zriaďovateľovi základnej umeleckej školy a zriaďovateľovi neštátneho školského zariadenia podľa § 9 ods. 12 písm. b) zákona z výnosu dane z rozpočtu samosprávneho kraja na obdobie rokov 2007 až 2009 vo výške 85 % objemu finančných prostriedkov pripadajúcich na žiaka základnej umeleckej školy alebo najmenej vo výške 85 % prostriedkov (schválené „vo výške najmenej 90 % prostriedkov“, pozn.) podľa § 2 ods. 1 písm. c) prílohy č. 3 nariadenia vlády SR č. 668/2004 Z. z. na žiakov nad 15 rokov veku, ak nemá zriadenú základnú umeleckú školu alebo nezriaďuje školské zariadenie vo svojej zriaďovateľskej pôsobnosti (§ 9 ods. 2 zákona)“.

Cieľom návrhu zákona je vypustiť zo zákona č. 597/2003 Z. z. financovanie neštátnych základných umeleckých škôl, neštátnych špeciálnych základných umeleckých škôl, neštátnych školských zariadení a neštátnych špeciálnych školských zariadení a ustanoviť ich financovanie v súlade s princípmi fiškálnej decentralizácie, t. j. z výnosu dane obcí a vyšších územných celkov.

V roku 2005 nastala systémová chyba vo financovaní neštátnych základných umeleckých škôl a neštátnych školských zariadení tým, že ich financovanie sa uskutočňuje z kapitoly MŠ SR. Skutočnosť spôsobila také anomálie, že obce a územné celky sa zbavujú

zriaďovateľskej pôsobnosti, ZUŠ a školské zariadenia rušia a iniciujú ich transformáciu na neštátne. Týmto krokmi sa stane to, že financovanie týchto „transformovaných ZUŠ a školských zariadení“ sa uskutočňuje z kapitoly MŠ SR, pričom podiel výnosu dane obciam a vyšším územným celkom sa neznižuje. Aby MŠ SR mohlo zabezpečiť financovanie neštátnych ZUŠ a neštátnych školských zariadení, musí o potrebnú finančnú čiastku znižovať objem finančných prostriedkov určených na normatívne financovanie žiakov základných a stredných škôl. Medziročný nárast takto použitých finančných prostriedkov je v roku 2006 oproti roku 2005 cca 72 mil. Sk. Z uvedeného dôvodu je nevyhnutné nami navrhovanú systémovú zmenu uskutočniť čo v najkratšom čase, t. j. od januára 2007.»

Minister spravodlivosti tiež netrval na ústnom prerokovaní veci a v stanovisku uviedol:

„Vláda Slovenskej republiky zastúpená Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky navrhuje, aby Ústavný súd Slovenskej republiky v konaní o tomto návrhu vyniesol nasledovný nález:

Návrhu na začatie konania sa nevyhovuje.

Vláda Slovenskej republiky zastúpená Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky súhlasí, aby Ústavný súd Slovenskej republiky v súlade s ust. § 30 ods. 2 zákona č. 38/1993 Z. z. upustil od ústneho pojednávania.“

Vo svojom stanovisku minister spravodlivosti ďalej uviedol:

«Rozdiely vo financovaní súkromných a cirkevných základných umeleckých škôl (ďalej len neštátnych ZUŠ) a súkromných a cirkevných školských zariadení (ďalej len neštátne školské zariadenia) nastali s účinnosťou zákona č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 171/2005 Z. z. (ďalej len „zákon č. 564/2004 Z. z.“), ktorý v čl. III. novelizoval zákon č. 597/2003 Z. z. Od účinnosti novely v roku 2005 boli neštátne ZUŠ a neštátne školské zariadenia financované v zmysle zákona č. 597/2003 Z. z., t. j. z rozpočtovej kapitoly Ministerstva školstva Slovenskej republiky a základné umelecké školy a školské zariadenia v zriaďovateľskej pôsobnosti obcí a vyšších územných celkov boli financované z výnosu dane z príjmov územnej samospráve.

Už v roku 2005, v prvom roku fiškálnej decentralizácie viaceré obce a samosprávne kraje zrušovali základné umelecké školy a školské zariadenia, ktorých boli zriaďovateľmi. Namiesto týchto zrušených základných umeleckých škôl a školských zariadení vznikali neštátne ZUŠ a neštátne školské zariadenia, ktoré okrem dotácií zo štátneho rozpočtu vyberali na svoju činnosť aj finančné prostriedky od rodičov detí a žiakov, ktorí ich navštevovali. Týmto vznikala nerovnosť u rodičov detí a žiakov najmä zo slabšieho sociálneho prostredia, ktorým bola znemožnená účasť detí a žiakov v neštátnych ZUŠ alebo neštátnych školských zariadeniach z dôvodu zvýšenia finančných prostriedkov za ich účasť v týchto neštátnych ZUŠ a neštátnych školských zariadeniach.

Cieľom 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 (ďalej len „zákon č. 689/2006 Z. z.“) bolo zosúladiť spôsob financovania základných umeleckých škôl a školských zariadení bez ohľadu na zriaďovateľa s princípmi fiškálnej decentralizácie.

„Z právneho hľadiska je nesprávne tvrdenie navrhovateľa, že obec ani VÚC nemajú vo vzťahu k neštátnym ZUŠ a neštátnym školským zariadeniam žiadnu pôsobnosť, pretože podľa

§ 6 ods. 12 písm. b) zákona č. 596/2003 Z. z. obec poskytuje na základe žiadosti zriaďovateľa neštátnych ZUŠ a neštátnych školských zariadení dotáciu na mzdy a prevádzku zriaďovateľovi neštátnych ZUŠ a neštátnych školských zariadení z finančných prostriedkov poukázaných z výnosu dane, a podľa

§ 9 ods. 12 písm. b) zákona č. 596/2003 Z. z. samosprávny kraj poskytuje na základe žiadosti zriaďovateľa neštátnych ZUŠ a neštátnych školských zariadení dotáciu na mzdy a prevádzku zriaďovateľovi neštátnych ZUŠ a neštátnych školských zariadení z finančných prostriedkov poukázaných z výnosu dane,

ďalej podľa

§ 6 ods. 22 zákona č. 596/2003 Z. z. obec vykonáva finančnú kontrolu na úseku hospodárenia s finančnými prostriedkami pridelenými podľa odseku 12 a kontroluje efektívnosť a účelnosť ich využitia,

a podľa

§ 9 ods. 17 zákona č. 596/2003 Z. z. samosprávny kraj vykonáva kontrolu na úseku hospodárenia s finančnými prostriedkami predelenými podľa odseku 12 a kontroluje efektívnosť a účelnosť ich využitia,

a ďalej podľa

§ 16 ods. 1 písm. k) zákona č. 596/2003 Z. z. obec dáva súhlas na zaradenie do siete škôl a školských zariadení, ak ide o neštátne základné umelecké školy a neštátne školské zariadenia na území obce pre deti a žiakov do 15 rokov veku,

a podľa

§ 16 ods. 1 písm. l) zákona č. 596/2003 Z. z. samosprávny kraj dáva súhlas na zaradenie do siete škôl a školských zariadení, ak ide o neštátne základné umelecké školy a neštátne školské zariadenia na území obce pre žiakov nad 15 rokov veku.

Ustanoveniami § 39a ods. 1 a 2 zákona č. 596/2003 Z. z. zákonodarca nezaviedol osobitné pravidlá financovania neštátnych ZUŠ a neštátnych školských zariadení, ale naopak zjednotil financovanie základných umeleckých škôl a školských zariadení bez ohľadu na zriaďovateľa v súlade s princípmi fiškálnej decentralizácie.

Prechodné obdobie troch rokov podľa § 39a ods. 1 a 2 zákona č. 596/2003 Z. z. je ustanovené hlavne z toho dôvodu, aby vytvorili pravidlá vzájomnej spolupráce pri poskytovaní finančných prostriedkov medzi zriaďovateľmi neštátnych ZUŠ alebo neštátnych školských zariadení a obcami alebo VÚC. Zároveň týmto ustanovením sa sledovalo, aby nebola porušená právna istota a aby sa vytvorili ďalšie predpoklady zabezpečujúce ďalší rozvoj neštátnych ZUŠ a neštátnych školských zariadení smerujúcich v prospech všetkých obyvateľov príslušných obcí a VÚC.

Navrhovateľ namieta rozpor a tým aj protiústavnosť § 39a ods. 1 a 2 zákona č. 596/2003 Z. z. s

a) čl. 1 ods. 1 Ústavy SR

b) čl. 65 ods. 1 Ústavy SR

c) čl. 20 ods. 4 Ústavy SR

*Ad a) Princíp právneho štátu je porušený podľa navrhovateľa
- nezrozumiteľnosťou a nejednotnosťou právnej úpravy*

- nevhodnosťou zaradenia právnej normy medzi prechodné ustanovenia (s tým samozrejme možno súhlasiť, ale neexistuje precedens, podľa ktorého by porušenie legislatívnych pravidiel upravených v terciálnej právnej norme bolo protiústavné - opačný výklad by znamenal to, že ak zákon odporuje uzneseniu vlády je protiústavný),

- skrátením legislatívnej doby na tri dni (vacatio legis je upravená ako zákonná zásada a nie ako ústavný princíp a preto nemožno tvrdiť, že zákon je protiústavný, ak nie celkom vyhovuje, avšak priamo neodporuje inému zákonu - k tomu je konštantná judikatúra Ústavného súdu SR).

Ad b) Zákonodarca mal porušiť základný ústavný princíp územnej samosprávy tým, že postupoval podľa článku 65 Ústavy SR, 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 majetkoprávnej 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 je tomu 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.

Ad c) Tu treba súhlasiť s navrhovateľom, že do vlastníckeho práva bolo zasiahnuté jeho núteným obmedzením v zmysle článku 20 ods. 4 Ústavy SR. 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 spochybnit' 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.»*

II.

K namietanému nesúladu § 39a ods. 1 a 2 zákona č. 596/2003 Z. z. s čl. 20 ods. 4 a čl. 65 ods. 1 ústavy

Podľa čl. 20 ods. 4 ústavy vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu.

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

Podľa § 39a ods. 1 zákona č. 596/2003 Z. z. obec poskytne na roky 2007 až 2009 zriaďovateľovi podľa § 6 ods. 12 písm. b) finančné prostriedky najmenej vo výške 90 % objemu finančných prostriedkov vypočítaných podľa osobitného predpisu [§ 2 ods. 1 písm. c) nariadenia vlády Slovenskej republiky č. 668/2004 Z. z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy na realizáciu § 4 ods. 1 zákona č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, pozn.].

Podľa § 39a ods. 2 zákona č. 596/2003 Z. z. samosprávny kraj poskytne na roky 2007 až 2009 zriaďovateľovi podľa § 9 ods. 12 písm. b) finančné prostriedky najmenej vo

výške 90 % objemu finančných prostriedkov pripadajúcich na žiaka základnej umeleckej školy a školského zariadenia v zriaďovateľskej pôsobnosti samosprávneho kraja alebo najmenej vo výške 90 % finančných prostriedkov vypočítaných podľa osobitného predpisu [§ 2 ods. 1 písm. c) nariadenia vlády Slovenskej republiky č. 668/2004 Z. z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy na realizáciu § 4 ods. 1 zákona č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, pozn.], ak nemá zriadenú základnú umeleckú školu alebo nezriaďuje školské zariadenie vo svojej zriaďovateľskej pôsobnosti.

Pre posúdenie otázky namietaného nesúladu § 39a ods. 1 a 2 zákona č. 596/2003 Z. z. s čl. 20 ods. 4 ústavy má základný význam posúdenie vzťahu čl. 20 ods. 4 a čl. 65 ods. 1 ústavy, ktorý upravuje postavenie obce a vyššieho územného celku (v spojení s ďalšími relevantnými ustanoveniami štvrtej hlavy ústavy pod názvom Územná samospráva).

Obciam a vyšším územným celkom možno v súlade s čl. 67 ods. 2 ústavy ukladať povinnosti a obmedzenia pri výkone územnej samosprávy zákonom a na základe medzinárodnej zmluvy podľa čl. 7 ods. 5 ústavy. Obce a vyššie územné celky ako samostatné samosprávne územné a správne celky majú postavenie právnickej osoby, t. j. subjektu, ktorý má spôsobilosť mať práva a povinnosti, spôsobilosť na právne úkony a v tej súvislosti aj právo samostatne hospodáriť s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami (čl. 65 ods. 1 ústavy). Obce a vyššie územné celky pri hospodárení s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami však nemajú ústavou garantovanú absolútnu samostatnosť. Ústava umožňuje zákonodarcovi, aby zákonom ustanovil podmienky hospodárenia týchto entít (čl. 65 ods. 1 ústavy).

Zákonodarca upravil financovanie neštátnych základných umeleckých škôl a neštátnych školských zariadení (cirkevných a súkromných) tak, že preniesol ich financovanie na obce a vyššie územné celky s tým, že v § 2 ods. 2 zákona č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení v znení neskorších predpisov ustanovuje ako jeden zo zdrojov financovania neštátnych škôl prostriedky

zo štátneho rozpočtu v kapitole Ministerstva školstva Slovenskej republiky v súlade so zákonom č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových prostriedkoch verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. V rámci toho zákonodarca ustanovil obciam a samosprávnym krajom povinnosť poskytnúť týmto neštátnym umeleckým školám a neštátnym školským zariadeniam na ich žiadosť dotáciu (na mzdy a prevádzku), pričom ustanovil "minimálny strop" (limit) takejto dotácie z celkového prideleného objemu výnosu dane z príjmov a podanie žiadosti ustanovil ako podmienku poskytnutia dotácie.

Navrhovateľ tvrdí, že napadnuté ustanovenia

- a) predstavujú zásah do vlastníckeho práva samosprávnych entít (vo vzťahu k ich vlastným príjmom či finančným prostriedkom), ktorý možno zahrnúť pod nútené obmedzenie vlastníckeho práva a súčasne
- b) nespĺňajú podmienky čl. 20 ods. 4 ústavy kladené na takéto obmedzenia.

Navrhovateľ považuje za nútené obmedzenie vlastníckeho práva to, že § 39a ods. 1 a 2 zákona č. 596/2003 Z. z. direktívne ustanovuje

- a) jediný možný účel použitia prostriedkov samosprávnych entít a súčasne
- b) sumu, v akej sa majú na predmetný účel použiť.

Podľa navrhovateľa k nútenému obmedzeniu vlastníckeho práva vlastníka pritom dochádza priamo zákonom, a nie na jeho základe.

Zákonodarca síce môže podľa navrhovateľa hospodárenie samosprávnych entít s ich majetkom a finančnými prostriedkami podrobiť istým obmedzeniam a podmienkam, pri ukladaní týchto obmedzení však musí postupovať tak, aby nezasiahol do samotnej podstaty ústavného princípu majetkovo-správnej autonómie samosprávnych entít, a zároveň rešpektoval atribúty predvídateľnosti právnej regulácie.

Navrhovateľ tvrdí, že § 39a zákona č. 596/2003 Z. z. obmedzil vlastnícke právo obce, resp. samosprávneho kraja disponovať s časťou svojho majetku v období rokov 2007 až 2009 v rozpore s ústavou, pretože prekročil limity možného núteného obmedzenia

vlastníckeho práva v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to len na základe zákona a za primeranú náhradu. Navrhovateľ pritom namieta, že ide o obmedzenie vlastníckeho práva nie na základe zákona, ale priamo zákonom, v čom vidí protiústavnosť napadnutého ustanovenia, pričom nespochybňuje, resp. nenamieta nesúlad napadnutého ustanovenia s inými „limitmi“, resp. „podmienkami“ obmedzenia vlastníckeho práva ustanovenými v čl. 20 ods. 4 ústavy.

Ústavný súd pri posudzovaní súladu napadnutého ustanovenia s ústavou vychádzal zo systému hospodárenia obcí a vyšších územných celkov s ich vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami, pri ktorom majú ústavou garantovanú samostatnosť, avšak podmienky tohto hospodárenia má ustanoviť zákon.

Ústavný súd preto posudzoval ako zásadnú otázku, či podmienky hospodárenia obcí a vyšších územných celkov ustanovené zákonom môžu vo všeobecnosti, a aj v danom prípade, prekročiť limity ustanovené v čl. 20 ods. 4 ústavy; posudzoval, či § 39a zákona č. 596/2003 Z. z. treba považovať za súčasť zákonom ustanovených podmienok hospodárenia obce a vyšších územných celkov s možnosťou ustanovenia určitých zákonných obmedzení alebo za obmedzenie vlastníckeho práva obce ustanovené síce zákonom, ale neprípustným spôsobom, nerešpektujúcim čl. 20 ods. 4 ústavy.

Pri svojom rozhodovaní o tejto otázke ústavný súd vychádzal zo skutočnosti, že objem finančných prostriedkov na financovanie neštátnych umeleckých škôl a neštátnych školských zariadení uvedený v tomto ustanovení je súčasťou výnosu dane z príjmov (s výnimkou dane z príjmov, ktorá sa vyberá zrážkou obciam a vyšším územným celkom) podľa zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov, pričom rozdelenie výnosu dane vychádza z § 2 zákona č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov, územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov a tvorí pre obce príjem rozpočtu vo výške 70,3 %, a pre vyššie územné celky 23,5 %. Podľa názoru ústavného súdu je teda nepochybné, že ide o súčasť rozpočtového hospodárenia obce.

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, zákonodarca 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. Ústavný súd preto tejto časti návrhu navrhovateľa nevyhovel.

K namietanému nesúladu §39a ods. 1 a 2 zákona č. 596/2003 Z. z. s čl. 1 ods. 1 ústavy

Podľa čl. 1 ods. 1 prvej vety ústavy Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo.

Navrhovateľ tvrdí, že napadnuté ustanovenia, ktoré sú označené ako prechodné, zakladajú rozpor s princípom právnej istoty tvoriacim súčasť princípu právneho štátu. Vychádza pritom z gramatického chápania nadpisu k § 39a, ktorý znie: „Prechodné ustanovenie k úpravám účinným od 1. januára 2007.“ Podľa navrhovateľa nejde o prechodné ustanovenie, ale 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 tohto ustanovenia.

Napadnuté ustanovenie § 39a zákona č. 596/2003 Z. z. je legislatívno-technicky skutočne zaradené do časti zákona označenej ako „prechodné ustanovenie“. Legislatívno-technické zaradenie ustanovenia právneho predpisu do niektorej z jeho častí samo osebe

podľa názoru ústavného súdu nemôže mať za následok jeho nesúlad s čl. 1 ods. 1 ústavy a narušenie právnej istoty. Ústavný súd však pripúšťa, že nie síce legislatívno-technické usporiadanie/zaradenie jednotlivých ustanovení právneho predpisu do niektorej časti právneho predpisu, ale samotná legislatívno-technická úprava ustanovenia právneho predpisu môže spôsobiť nesúlad právneho predpisu, jeho časti alebo jeho jednotlivého ustanovenia s ústavou, o čo v danom prípade však nejde.

Prechodné ustanovenia spravidla vždy slúžia na riešenie vzťahu novej a starej právnej úpravy, tvoria tzv. „intertemporálne“ právo, ktoré ustanovuje, či platí stará právna úprava alebo nová právna úprava a aký je vzájomný vzťah týchto dvoch právnych úprav. Prechodné ustanovenia však okrem toho môžu obsahovať aj ustanovenia, ktoré majú časovo obmedzenú platnosť a pôsobia do budúcnosti bez vzťahu k „starej“ právnej úprave. Takýto obsah prechodných ustanovení predpokladá aj čl. 6 legislatívnych pravidiel tvorby zákonov schválených uznesením Národnej rady Slovenskej republiky 18. decembra 1996 č. 519 a uverejnených v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 19/1997 Z. z. v súvislosti s úpravou systematiky členenia zákonov.

Aj keď legislatívne pravidlá tvorby právnych predpisov nemajú všeobecnú záväznosť, t. j. nie sú právnym predpisom, obsahujú relevantné základy legislatívnej a legislatívno-technickej kultúry právotvorby garantujúcej (zabezpečujúcej) určitú systematickú a systémovú formálnoprávnu jednotnosť a konzistentnosť nášho právneho poriadku. Porušenie týchto pravidiel neznamena nesúlad právneho predpisu s ústavou, hoci môže byť hodnotené ako nedostatok právnej úpravy. V danom prípade však podľa názoru ústavného súdu nejde o tento prípad, pretože legislatívne a legislatívno-technicky je obsah prechodných ustanovení vymedzený v súlade s legislatívnymi pravidlami, t. j. predpokladá, že ich obsahom sú tak ustanovenia „klasicky“ intertemporálne, ako aj ustanovenia s časovo obmedzenou pôsobnosťou.

Zákonodarca využil práve druhú možnosť a zaradil do prechodných ustanovení právne normy s časovo obmedzenou pôsobnosťou na roky 2007 až 2009. Zaradenia týchto právnych noriem do prechodných ustanovení a ani ich obmedzená časová pôsobnosť však

z tohto dôvodu nemôžu podľa názoru ústavného súdu spôsobiť nesúlad napadnutých právnych noriem s čl. 1 ods. 1 ústavy. Ústavný súd preto ani tejto časti návrhu navrhovateľa nevyhovel.

Podľa § 32 ods. 1 zákona o ústavnom súde sa k nálezu pripája odlišné stanovisko sudcu Ladislava Orosza.

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

V Košiciach 2. júla 2008