



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

II. ÚS 163/2019-46

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 16. januára 2020 v senáte zloženom z predsedu senátu Ľuboša Szigetiho, zo sudkyne Jany Laššákovej a zo sudcu Petra Molnára (sudca spravodajca) o ústavnej sťažnosti občianskeho združenia Slovenská regionálna spoločnosť, o. z., Ambroseho 8, Bratislava, IČO 31 802 923, zastúpeného advokátskou kanceláriou GARANT PARTNER legal s. r. o., Einsteinova 21, Bratislava, v mene ktorej koná konateľ a advokát JUDr. Peter Haňdiak, vo veci namietaného porušenia čl. 12 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, základného práva vlastníť majetok podľa čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a práva na ochranu majetku podľa čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd uznesením Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 10 Sžk 46/2018 z 10. decembra 2018 takto

r o z h o d o l :

Ústavnej sťažnosti občianskeho združenia Slovenská regionálna spoločnosť, o. z.,
n e v y h o v u j e .

O d ô v o d n e n i e :

I.

Vymedzenie napadnutého rozhodnutia a sťažnostná argumentácia

1. Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) uznesením č. k. II. ÚS 163/2019-19 z 27. júna 2019 prijal na ďalšie konanie sťažnosť občianskeho združenia Slovenská regionálna spoločnosť, o. z., Ambroseho 8, Bratislava, IČO 31 802 923 (ďalej len „sťažovateľka“), vo veci namietaného porušenia čl. 12 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), základného práva vlastniť majetok podľa čl. 20 ods. 1 ústavy, na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy, práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) a práva na ochranu majetku podľa čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“) uznesením Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) sp. zn. 10 Sžk 46/2018 z 10. decembra 2018 (ďalej len „napadnuté uznesenie najvyššieho súdu“).

2. Sťažovateľka vo svojej sťažnosti uviedla, že ako žalobkyňa podala na Krajskom súde v Košiciach (ďalej len „krajský súd“) žalobu proti inému zásahu orgánu verejnej správy evidovanú pod sp. zn. 6 Sa 22/2017, ktorou sa domáhala toho, aby žalovanej obci Vojčice zakázal pokračovať v porušovaní práva sťažovateľky na poskytnutie dotácií na mzdy a prevádzku na rok 2017 na žiaka a uložil jej povinnosť obnoviť mesačné vyplácanie pomernej časti dotácie za september až december 2017. O žalobe sťažovateľky rozhodol krajský súd v označenom konaní rozsudkom z 23. mája 2018 tak, že ju zamietol ako nedôvodnú. Sťažovateľka nespokojná s označeným rozsudkom krajského súdu podala proti nemu kasačnú sťažnosť, o ktorej rozhodol najvyšší súd napadnutým uznesením tak, že kasačnú sťažnosť zamietol.

3. Sťažovateľka v sťažnosti tvrdila, že k porušeniu jej označených práv došlo z dôvodu prílišného formalizmu všeobecných súdov, ktoré vykladajú právne normy bez

zreteľa na ich účel a význam. Opisuje okolnosti vzniku sporu a uvádza, že s účinnosťou od 1. septembra 2017 došlo k zmene sídla Súkromnej základnej umeleckej školy Lesná 55, Bačkov (ďalej len „škola“), z obce Vojčice do obce Bačkov, pričom sťažovateľka je jej zriaďovateľkou. Sťažovateľka uvádza, že počas obdobia, keď mala škola sídlo na území obce Vojčice, jej ako zriaďovateľke obec Vojčice poskytovala dotáciu na mzdy a prevádzku v súlade s § 6 ods. 12 písm. b) zákona č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 596/2003 Z. z.“). Po zmene sídla jej obec Vojčice prestala poskytovať dotácie a neobnovila jej poskytovanie ani na základe sťažnosti sťažovateľky, preto sa so svojou žalobou obrátila na krajský súd. Sťažovateľka nesúhlasí s právnym záverom vo veci konajúcich súdov, že obec Vojčice po zmene sídla školy už nebola povinná vyplatiť dotácie tak, ako sa to domáhala sťažovateľka. Podľa názoru sťažovateľky krajský súd a následne aj najvyšší súd v napadnutom uznesení poskytli ústavne nesúladný výklad aplikovanej právnej normy obsiahnutej v § 6 ods. 12 písm. b) zákona č. 596/2003 Z. z., čím malo dôjsť k porušeniu jej označených práv. Tvrdí, že zákonná podmienka v označenom ustanovení § 6 ods. 12 písm. b) zákona č. 596/2003 Z. z. „sú zriadené na území obce“ sa má skúmať a je rozhodujúca pri podávaní žiadosti o dotácie k 15. septembru príslušného kalendárneho roka, teda nemusí byť splnená po celý kalendárny rok. Vychádzajúc zo svojej argumentácie, sťažovateľka dospieva k presvedčeniu, že napadnutým uznesením najvyššieho súdu došlo k porušeniu jej označených práv.

4. Sťažovateľka v závere svojej sťažnosti navrhla, aby ústavný súd o jej sťažnosti rozhodol nálezom, ktorým vysloví:

„1. Základné právo sťažovateľa, Slovenskej regionálnej spoločnosti o. z., so sídlom Ambroseho 8, 851 02 Bratislava, IČO: 31 802 923 na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 2 Ústavy SR, právo na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, základné právo vlastníť majetok podľa čl. 20 ods. 1 Ústavy SR, právo pokojne užívať majetok podľa čl. 1 ods. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, základné právo podnikat' a vykonávať inú zárobkovú činnosť podľa čl. 35 ods. 1 Ústavy SR, základné právo na ochranu pred diskrimináciou podľa čl. 12 ods. 2 Ústavy SR, právo na všeobecný zákaz

diskriminácie podľa čl. 1 ods. 2 Dodatkového protokolu č. 12 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd porušené boli.

2. Ústavný súd Slovenskej republiky zrušuje uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 10 Sžk 46/2018 zo dňa 10. 12. 2018 a vec mu vracia na ďalšie konanie.

3. Najvyšší súd Slovenskej republiky je povinný uhradiť Sťažovateľovi trovy právneho zastúpenia v sume 414,10 eur (t. j. za 2 úkony právnej služby r. 2019, 2x režijný paušál r. 2019 + DPH) na účet jeho právneho zástupcu.“

II.

Vyjadrenie najvyššieho súdu a replika sťažovateľky

5. Následne ústavný súd 25. júla 2019 vyzval najvyšší súd na vyjadrenie sa k vecnej stránke prijatej sťažnosti a oznámenie, či súhlasí s upustením od ústneho pojednávania o prijatej sťažnosti. Zároveň ústavný súd toho istého dňa upovedomil zúčastnenú osobu obec Vojčice o práve vyjadriť sa k ústavnej sťažnosti.

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

„... Ak ministerstvo na žiadosť zriaďovateľa školy a so súhlasom obce, kam má byť škola presídlená, rozhodne o zmene v sieti škôl a školských zariadení spočívajúcej v zmene sídla súkromnej základnej umeleckej školy, zaniká právny vzťah medzi školou a financujúcou obcou, na území ktorej mala škola sídlo pred zmenou. Obec Vojčice neporušila zákon, keď po zmene sídla súkromnej základnej umeleckej školy z obce Vojčice do obce Bačkov prestala škole poskytovať dotáciu. Obec je pri financovaní súkromnej základnej umeleckej školy povinná postupovať podľa zákona, a preto po prenesení sídla súkromnej základnej umeleckej školy do obce Bačkov k 1. septembru 2017 už nemala obec Vojčice zákonnú povinnosť poskytovať dotácie sťažovateľovi.

Podľa názoru najvyššieho súdu krajský súd rozhodol správne, keď zamietol žalobu, ktorou sa sťažovateľ domáhal, aby správny súd zakázal obci Vojčice pokračovať v porušovaní práv žalobkyne na poskytnutie dotácie na mzdy a prevádzku a uložil jej povinnosť obnoviť mesačné vyplácanie pomernej časti dotácie na mzdy a prevádzku vo výške podľa VZN č. 2/2013, resp. doplatiť ich pomernú časť za obdobie september až december 2017. Najvyšší súd Slovenskej republiky, ako súd kasačný, preto kasačnú sťažnosť proti uzneseniu krajského súdu zamietol.

Najvyšší súd Slovenskej republiky, vychádzajúc z princípu viazanosti súdu rozhodnutím po jeho vydaní (§ 138 Správneho súdneho poriadku), konštatuje, že v tomto štádiu konania už neprislúcha súdu akokoľvek dodatočne doplňovať, objasňovať či prípadne meniť argumentáciu uvedenú v uznesení Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 10 Sžk/46/2018 z 10. decembra 2018, a preto zotrváva na svojich doterajších záveroch a navrhuje Ústavnému súdu, aby zamietol predmetnú ústavnú sťažnosť.“

7. Obec ako zúčastnená osoba 7. augusta doručila svoje vyjadrenie k sťažnosti, v ktorom v podstatnom uviedla:

„... Aby obec mohla dotácie poskytovať musia byť splnené podmienky: prvou je žiadosť zriaďovateľa o dotáciu, druhou je údaj o počte žiakov podľa stavu k 15. 9., treťou je sídlo SZUŠ na území obce a štvrtou je úprava podmienok poskytovania dotácie vo Všeobecne záväznom nariadení (VZN) dotknutej obce. Z týchto štyroch podmienok sťažovateľ po dátume 1. 9. 2017 prestal spĺňať tretiu, teda sídlo SZUŠ na území našej obce Vojčice.

Po tomto dátume sme ani nemohli poskytovať dotácie pre sťažovateľa, lebo presťahovaním sídla školy (do Bačkova) odpadol právny základ ukladajúci nám túto povinnosť. Sme presvedčení, že neexistuje zákonom uložená povinnosť po zmene sídla SZUŠ naďalej ju financovať pôvodnou obcou (nami). Preto po zmene sídla školy ďalšie neposkytovanie dotácie z našej strany nepovažujeme za náš protiprávny zásah do práv sťažovateľa.

Nespochybnujeme právo sťažovateľa rozhodnúť o tom, kde a kedy prenesie sídlo svojej školy. K tejto zmene je však potrebný aj súhlas novej obce, teda tej na území ktorej sa

škola bude nachádzať a ktorej vyvstane povinnosť ju financovať. Súhlas obec Bačkov predložila dňa 21. 6. 2017, čím na seba prevzala povinnosť financovania školy dotáciami...

... Pokiaľ by sme im platili dotácie aj po 1. 9. 2017 išlo by o majetok nimi nadobudnutý v rozpore s právnym poriadkom, lebo po zmene sídla sme v zmysle § 6 ods. 12 zákona č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve stratili povinnosť platiť dotácie. Zmenou sídla SZUŠ zaniká právny vzťah medzi zriaďovateľom tejto školy a financujúcou obcou na území, ktorej mala škola sídlo pred zmenou. Dotácia, ktorá nám bola priznaná na kalendárny rok sama o sebe neznamena súčasne aj našu povinnosť poskytovať ju dotknutej škole počas celého kalendárneho roka bez ohľadu na splnenie podmienky jej sídla na našom území.“

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

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

Výklad ustanovenia § 6 ods. 12 písm. b) zákona č. 596/2003 Z. z., ktorý ponúkol Najvyšší súd SR, je však v príkrom rozpore so zákonom garantovaným právom súkromnej základnej umeleckej školy na zabezpečenie financovania. Sťažovateľ je presvedčený, že podmienka zriadenia súkromnej základnej umeleckej školy na území obce sa skúma a má právnu relevanciu len k dátumu 15. 09. príslušného kalendárneho roka a obec, ktorá sa v súlade s príslušnými právnymi predpismi stala nositeľom povinnosti poskytovať zriaďovateľovi súkromnej základnej umeleckej školy dotáciu, zostáva nositeľom tejto povinnosti po celý kalendárny rok. Povinnosť obce poskytovať zriaďovateľovi dotáciu nie je daná iba v medziach jej katastrálneho územia a nezaniká z dôvodu, že v priebehu

kalendárneho roka dôjde k zmene sídla školy. Takýto výklad Najvyššieho súdu SR pripravuje školu o financovanie, na ktoré má zo zákona nárok.

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

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

III.

Relevantná právna úprava, teoretické a judikatúrne východiská ústavného súdu

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

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

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

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

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

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

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

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

13. Ústavný súd vo vzťahu k čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru už judikoval, že formuláciou uvedenou v čl. 46 ods. 1 ústavy ústavodarca v základnom právnom predpise Slovenskej republiky vyjadril zhodu zámerov vo sfére práva na súdnu ochranu s právnym režimom súdnej ochrany podľa dohovoru (II. ÚS 71/97). Z uvedeného dôvodu preto v obsahu týchto práv nemožno vidieť zásadnú odlišnosť (IV. ÚS 195/07).

14. Vychádzajúc z podstaty námietok sťažovateľky, ústavný súd konštatuje, že zásadne nie je oprávnený preskúmať a posudzovať právne názory všeobecného súdu,

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

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

16. Pokiaľ ide o základné práva a slobody, ústava rozdeľuje ochranu ústavnosti medzi všeobecné súdy a ústavný súd. Systém tejto ochrany je založený na princípe subsidiarity, ktorý určuje aj rozsah právomoci ústavného súdu pri poskytovaní ochrany základným právam a slobodám vo vzťahu k právomoci všeobecných súdov (čl. 142 ods. 1 ústavy), a to tak, že všeobecné súdy sú primárne zodpovedné za výklad a aplikáciu zákonov, ale aj za dodržiavanie základných práv a slobôd [čl. 144 ods. 1 a 2 a čl. 152 ods. 4 ústavy (napr. I. ÚS 13/00, I. ÚS 49/01)].

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

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

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

20. Spôsob výkladu právnej normy v konkrétnom prípade je ústavne súladný vtedy, ak ani jeho zovšeobecnenie do podoby všeobecne uplatňovaného pravidla (ktoré by bolo súčasťou všeobecne formulovanej právnej normy) a následné uplatňovanie by neviedlo v iných situáciách, resp. okolnostiach k porušeniu základných práv. Uplatňovanie tohto princípu pri posudzovaní ústavnosti výkladu právnej normy zabezpečuje, aby ústavný súd ako ústavne súladný „neschválil“ spôsob výkladu právnej normy, použitie ktorého by v iných okolnostiach viedlo k porušeniu základných práv (m. m. I. ÚS 236/06, známe tiež ako Schumannova veta).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy“)].

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a) podiely na daniach podľa zákona o alokácii výnosu dane z príjmov,

b) dotácie na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy, ktoré sa zabezpečujú prostredníctvom správcu kapitoly štátneho rozpočtu, do ktorého vecnej pôsobnosti patrí prenesený výkon štátnej správy, a to s poukazom na osobitný predpis zákon č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 597/2003 Z. z.“) a

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

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

a) výnosy miestnych daní a poplatkov podľa osobitného predpisu,

b) nedaňové príjmy z vlastníctva a z prevodu vlastníctva majetku obce a z činnosti obce a jej rozpočtových organizácií podľa tohto alebo osobitného zákona,

c) úroky a iné príjmy z finančných prostriedkov obce,

d) sankcie za porušenie finančnej disciplíny uložené obcou,

e) dary a výnosy dobrovoľných zbierok v prospech obce,

f) podiely na daniach v správe štátu podľa osobitného predpisu – zákon o alokácii výnosu dane z príjmu,

g) dotácie zo štátneho rozpočtu na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy v súlade so zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok a dotácie zo štátnych fondov,

h) ďalšie dotácie zo štátneho rozpočtu v súlade so zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok,

i) účelové dotácie z rozpočtu vyššieho územného celku alebo z rozpočtu inej obce na realizáciu zmlúv podľa osobitných predpisov,

j) prostriedky z Európskej únie a iné prostriedky zo zahraničia poskytnuté na konkrétny účel,

k) iné príjmy ustanovené osobitnými predpismi.

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

30. Podľa § 7 ods. 4 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy právnickej osobe neuvedenej v odseku 2 (ktorej zakladateľom nie je obec, pozn.) a fyzickej osobe – podnikateľovi, ktorí majú sídlo alebo trvalý pobyt na území obce alebo ktoré pôsobia, vykonávajú činnosť na území obce, alebo poskytujú služby obyvateľom obce, môže obec poskytovať dotácie za podmienok ustanovených všeobecne záväzným nariadením obce len na podporu všeobecne prospešných služieb (definovaných zákonom o neziskových organizáciách, pozn.), všeobecne prospešných alebo verejnoprospešných účelov (podľa zákona č. 34/2002 Z. z. o nadáciách, pozn.), na podporu podnikania a zamestnanosti.

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

Konkrétne kompetencie, jednotlivé pôsobnosti obce na úseku školstva upravuje § 6, ktorý osobitne výslovne stanovuje, ktoré kompetencie sú preneseným výkonom štátnej

správy [napr. § 6 ods. 1, § 6 ods. 5 a ods. 8 písm. a), c) a d)] s príslušným financovaním zo štátneho rozpočtu a ktoré sú výkonom samosprávy – výslovne napr. § 6 ods. 2.

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

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

33. Podľa § 7a ods. 1 písm. a) zákona č. 597/2003 Z. z. na účely rozdeľovania a poukazovania výnosu dane z príjmov obciam na nasledujúci kalendárny rok podľa osobitného predpisu sa zbierajú údaje o počte žiakov základnej umeleckej školy v individuálnej forme vzdelávania a v skupinovej forme vzdelávania od piatich rokov veku do dovŕšenia 25 rokov veku podľa stavu k 15. septembru začínajúceho školského roka;...

III.

Právne posúdenie veci

A. K namietanému porušeniu procesných práv sťažovateľky

34. Kľúčovou námietkou sťažovateľky bolo tvrdenie, že najvyšší súd poskytol v odôvodnení svojho napadnutého uznesenia protiústavný výklad normy, ktorá ju poškodila a znevýhodnila. V prejednávanej veci bolo nesporné, že sťažovateľka spĺňala zákonné podmienky na pridelenie dotácie podľa § 6 ods. 12 písm. b) zákona č. 596/2003 Z. z. a táto bola sťažovateľke aj na príslušný kalendárny rok poukázaná podľa osobitného predpisu obci na poskytnutie sťažovateľke. Sťažovateľka ako zriaďovateľka súkromnej základnej umeleckej školy (ďalej len „škola“) však požiadala ministerstvo o zmenu sídla školy s účinnosťou od 1. septembra 2017 (prestahovala sa do inej obce, pozn.). Na uvedenú okolnosť reagovala obec ako poskytovateľ dotácie tak, že jej prestala vyplácať dotácie pridelené podľa osobitného predpisu z dôvodu, že nespĺňa podmienku uvedenú vo všeobecnom nariadení obce č. 1/2016 (ktorá kopírovala zákonnú úpravu § 6 ods. 12 písm. b) zákona č. 596/2003 Z. z., pozn.) na vyplácanie dotácie, pretože nespĺňala podmienku zriadenia školy na území obce. Najvyšší súd po preskúmaní veci sa ako kasačný súd stotožnil s právnym záverom krajského súdu, že po prenesení sídla školy obec už nemá zákonnú povinnosť poskytovať sťažovateľke predmetné dotácie, pretože už nemá sídlo na území obce, a tým zanikol právny vzťah medzi školou a financujúcou obcou, na území ktorej mala škola sídlo pred zmenou (bod 9 odôvodnenia napadnutého uznesenia najvyššieho súdu).

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

Pri výkone samosprávy, ktorá je prioritne financovaná z vlastných príjmov obce, a tie tvorí aj výnos z podielových daní podľa zákona o alokácii výnosu z dane, možno povinnosti

obci stanovovať iba zákonom a v súlade s čl. 2 ods. 3 ústavy ju nemožno nútiť konať, čo jej zákon neustanovuje. O použití vlastných príjmov rozpočtu obce rozhoduje obec samostatne (čl. 65 ods. 1 ústavy a § 5 ods. 3 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy).

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

36. Kľúčové pre posúdenie sťažnostnej námietky sťažovateľky a zvolenie vhodného systematického a účelového výkladu je teda posúdenie povahy požadovanej dotácie, od ktorej je priamo závislý právny režim finančného toku. Sťažovateľka nenamieta ani nepreukazuje, že by požiadala o poskytnutie dotácie zo štátneho rozpočtu (od Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky podľa § 6c ods. 1 alebo o pridelenie finančných prostriedkov z rozpočtovej kapitoly Ministerstva vnútra Slovenskej republiky podľa § 6a zákona č. 597/2003 Z. z.).

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

38. Pri výklade pojmu „sú zriadené na území obce“ je potrebné prihliadnuť na prezumpciu o samosprávnej pôsobnosti obce v tejto veci (bližšie pozri bod 33 tohto nálezu) a pri systematickom výklade použiť aj § 7 ods. 4 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, ktorý umožňuje ale neukladá obci poskytnúť dotácie aj takej právnickej osobe, ktorej zriaďovateľom nie je obec (resp. fyzickej osobe podnikateľovi)

a ktorá „poskytuje služby obyvateľom obce“ na tam určené účely. Ide však o možnosť obce v rámci svojej samosprávnej činnosti podľa svojich priorit v rámci rozvojového programu obce a nakladaním s vlastným príjmom uhradiť dotáciu aj po zmene sídla školy mimo jej územného obvodu z dôvodu, že táto škola naďalej zabezpečuje poskytovanie vzdelávacej aktivity občanom dotknutej obce. Ak v danom prípade obec nepovažovala za svoju prioritu takúto dotáciu poskytnúť, nemožno jej to s poukazom na čl. 67 ods. 2 ústavy vytýkať, pretože žiaden zákon jej to priamo neukladá a štát môže do činnosti samosprávy zasahovať či ukladať povinnosti a obmedzenia len zákonom.

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

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

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

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

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

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

44. Pre úplnosť ústavný súd dodáva, že na dotácie nie je právny nárok. Neuhradenie dotácie zo strany obce môže mať „len“ nepriamy sekundárny dopad na majetkovú sféru zriaďovateľa súkromnej školy, ak následne zriaďovateľ vynaloží vlastné prostriedky na úhradu miezd a nákladov prevádzky neuhradených z dotácie, a to dodatočným navýšením príspevku od zriaďovateľa podľa § 2 ods. 2 písm. d) zákona č. 597/2003 Z. z. Na tento účel je ale možné použiť aj iné zdroje financovania súkromnej školy – všetky druhy zdrojov uvedených v § 2 ods. 2 zákona č. 597/2003 Z. z., preto ide zároveň len o hypotetický, potenciálny (a zároveň sekundárny) dopad na majetkovú sféru zriaďovateľa.

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

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

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

V Košiciach 16. januára 2020

Luboš Sziget
predseda senátu