

Súd:	Najvyšší súd SR
Spisová značka:	3Rks/2/2014
Identifikačné číslo spisu:	5014200935
Dátum vydania rozhodnutia:	06.10.2015
Meno a priezvisko:	JUDr. Jozef Milučký
Funkcia:	sudca
ECLI:	ECLI:SK:NSSR:2015:5014200935.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci navrhovateľa: Okresný úrad Žilina, odbor školstva, Komenského 35, Žilina, proti odporcovi: Krajský súd v Žiline, Orolská 3, Žilina, v spore o právomoc, týkajúceho sa právnej veci navrhovateľa: DEEP DANCE CENTER, s.r.o., M. Haľamovej 21, Martin, právne zastúpený: Mgr. Peter Baláž, advokát, P. Mudroňa 39, Martin, proti odporcovi: Mesto Martin, S. H. Vajanského 1, Martin, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia Mesta Martin č. 8270/2014/ek. zo dňa 27.01.2014, postúpenej Okresnému úradu Žilina uznesením Krajského súdu v Žiline č. k. 22Sp/49/2014-24 zo dňa 26.08.2014, o negatívnom kompetenčnom konflikte medzi orgánom verejnej správy a súdom takto

rozhodol:

Prejednanie a rozhodnutie právnej veci navrhovateľa: DEEP DANCE CENTER, s.r.o., M. Haľamovej 21, Martin, právne zastúpený: Mgr. Peter Baláž, advokát, P. Mudroňa 39, Martin, proti odporcovi: Mesto Martin, S. H. Vajanského 1, Martin, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia Mesta Martin č. 8270/2014/ek. zo dňa 27.01.2014, postúpenej Okresnému úradu Žilina uznesením Krajského súdu v Žiline č. k. 22Sp/49/2014-24 zo dňa 26.08.2014 p a t r í do právomoci Krajského súdu v Žiline.

Odôvodnenie

Okresný úrad Žilina doručil dňa 01.12.2014 na Najvyšší súd Slovenskej republiky návrh na rozhodnutie sporu o právomoc podľa § 8a Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „O.s.p.“), pretože nesúhlasil s rozhodnutím Krajského súdu v Žiline zo dňa 26.08.2014 č. k. 22Sp/49/2014-24, ktorým súd konanie zastavil z dôvodu nedostatku právomoci a rozhodol o postúpení veci Okresnému úradu Žilina po právoplatnosti uznesenia.

Z obsahu pripojených listín vyplýva, že navrhovateľ sa podaním zo dňa 28.07.2014 domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia Mesta Martin „Oznámenia o výške dotácie na prevádzku a mzdy v roku 2014“ č. 8270/2014/ek. zo dňa 27.01.2014 postupom podľa tretej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „O.s.p.“). V podanom návrhu poukázal na to v čom vidí nezákonnosť napadnutého rozhodnutia správneho orgánu a v čom bol podľa jeho názoru ukrátený na svojich právach. Odporca vo vyjadrení k podanému návrhu poukázal na skutočnosť, že napadnuté rozhodnutie č.

8270/2014/ek. zo dňa 27.01.2014 nie je možné považovať za rozhodnutie vydané podľa ustanovení zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „Správny poriadok“), a preto proti nemu nie je možné podať opravný prostriedok v zmysle § 250l a nasl. O.s.p.

Krajský súd v Žiline konanie vo veci zastavil a vec postúpil Okresnému úradu Žilina, ako druhostupňovému správnomu orgánu na rozhodnutie vo veci. V dôvodoch uviedol, že napadnutým rozhodnutím Mesto Martin oznámilo navrhovateľovi výšku ročnej dotácie na prevádzku a mzdy v roku 2014. Výška ročnej dotácie by prináležala vo výške 11.402,- €, avšak vzhľadom na skutočnosť, že nebola vrátená suma vo výške 10.902,- € titulom neoprávnene prijatej a použitej dotácie, eviduje Mesto Martin nesplatenú pohľadávku v tejto výške. V zmysle § 8a ods. 2 VZN č. 100 nepridelilo Mesto Martin dotáciu na ďalšie obdobie, až do doby splatenia pohľadávky v plnej výške. Krajský súd v Žiline poukázal na ustanovenia § 6 ods. 12, 20, 22, § 38 ods. 4 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.“) a tiež uviedol, že prioritne posudzoval, či postup Mesta Martin podľa § 6 ods. 12 písm. b/ zákona č. 596/2003 Z.z. je činnosťou, ktorú obec vykonáva pri samosprávnej pôsobnosti obce, alebo ako činnosť pri prenesenom výkone štátnej správy. Poukázal na ustanovenie § 2 písm. g/ 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 č. 416/2001 Z.z.“) a na § 4 ods. 4 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 369/1990 Zb.“) a uviedol, že v § 6 a ani v inom ustanovení zákona č. 596/2003 Z.z. nie je upravené, že by kompetenciu obce, ktorá postupuje podľa § 6 ods. 12 písm. b/ zákona č. 596/2003 Z.z. vykonávala obec pri prenesenom výkone štátnej správy. Analýzou príslušných ustanovení zákona č. 596/2003 Z.z. Krajský súd v Žiline dospel k záveru, že na postup odporcu podľa § 6 ods. 12 písm. b/ zákona č. 596/2003 Z.z. sa Správny poriadok neaplikuje a obec v prípade realizácie kompetencií upravených v tomto ustanovení zákona ani správne rozhodnutie v súlade s § 46, 47 Správneho poriadku pri posudzovaní žiadosti zriaďovateľa o poskytnutie dotácie nevydáva. V danom prípade však napadnutým rozhodnutím odporca nielen určil výšku dotácie na rok 2014 v zmysle § 6 ods. 12 písm. b/ zákona č. 596/2003 Z.z., ale súčasne pri udeľovaní dotácie aplikoval § 8a ods. 2 Všeobecne záväzného nariadenia Mesta Martin č. 100 o určení výšky finančných prostriedkov určených na mzdy a prevádzku na žiaka na území Mesta Martin a dotáciu na rok 2014 ako celok až do doby splatenia pohľadávky navrhovateľovi voči odporcovi nepridelil. Vo svojej podstate ide o sankciu, hoci len dočasného charakteru, ktorá vedie k neprideleniu dotácie na ďalšie obdobie až do doby splatenia pohľadávky v plnej výške. Krajský súd v Žiline teda dospel k záveru, že pokiaľ by odporca rozhodoval o výške dotácie bez toho, aby aplikoval sankčný postih, išlo by o postup odporcu, ktorý sa týka samosprávnej pôsobnosti obce, pri ktorom správne rozhodnutie obec nevydáva. Pokiaľ však predmetom prieskumu je Oznámenie o výške dotácie vydané podľa § 6 ods. 12 zákona č. 596/2003 Z.z., v ktorom súčasne odporca aplikoval sankčný postih upravený vo VZN upravujúcom poskytovanie dotácií a podmienky vrátenia poskytnutej dotácie, tak takéto „oznámenie“ je rozhodnutím správneho orgánu pri prenesenom výkone štátnej správy, ktoré je spôsobilé ukrátiť žiadateľa o poskytnutie dotácie na jeho právach. Podľa názoru krajského súdu, konanie o uložení sankcie nepridelením dotácie nie je možné chápať ako výkon právomoci vo veciach územnej samosprávy, pretože týmto konaním sa ukladá sankcia za poskytovateľom tvrdené nevrátenie neoprávnene prijatej a použitej dotácie, čo obec mala zistiť realizáciou oprávnenia uskutočňovať finančnú kontrolu v zmysle § 6 ods. 22 zákona č. 596/2003 Z.z. na úseku hospodárenia s finančnými prostriedkami pridelenými podľa odseku 12 a kontrolovať efektívnosť a účelnosť ich využitia. Podľa názoru krajského súdu je pritom nepodstatné, že k poručeniu finančnej disciplíny malo dôjsť pri hospodárení s finančnými prostriedkami, ktoré boli obci poukázané podľa 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 (ďalej len „zákon č. 564/2004 Z.z.“), ako aj to, že samotné poskytnutie dotácie by bolo poskytnuté navrhovateľovi pri výkone samosprávy obcou. Na ukladanie sankcií je potrebné nazerať ako na tzv. správne trestanie, t.j. ide o výkon štátnej správy prenesený na obec, a preto je potrebné analogicky postupovať aj pri ukladaní iných sankcií. Z toho dôvodu je potrebné postupovať podľa § 6 ods. 20 zákona č. 596/2003 Z.z. v spojení so zákonom č. 180/2013 Z.z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších

predpisov (ďalej len „zákon č. 180/2013 Z.z.“). O odvolaní má teda právomoc rozhodovať okresný úrad v sídle kraja, v danom prípade Okresný úrad Žilina.

Okresný úrad Žilina s postúpením veci nesúhlasil a uviedol, že originálnou kompetenciou obce je aj činnosť uvedená v § 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.) dotácie na mzdy a prevádzku v zákone určeným zriaďovateľom škôl a školských zariadení a určí všeobecne záväzným nariadením podrobnosti financovania týchto zariadení a následne podľa § 6 ods. 22 obec vykonáva finančnú kontrolu na úseku hospodárenia s finančnými prostriedkami pridelenými podľa ods. 12 a kontroluje efektívnosť ich využitia. Okresný úrad v sídle kraja má v ustanoveniach § 10 a 11 zákona č. 596/2003 Z.z. vymedzené kompetencie, kde má aj presne vymedzené kedy rozhoduje v druhom stupni. Podľa názoru Okresného úradu Žilina obec pri poskytovaní dotácie konala ako samosprávny orgán a nevykonávala štátnu správu v prvom stupni, a preto Okresný úrad Žilina, odbor školstva nemôže postupovať podľa § 6 ods. 20 zákona č. 596/2003 Z.z. tak ako to určil Krajský súd v Žiline.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd príslušný rozhodovať o sporoch podľa § 8a O.s.p. po oboznámení sa s vecou dospel k záveru, že na prejednanie a rozhodnutie spornej právnej veci v čase vydania tohto rozhodnutia, je daná právomoc súdov.

Podľa § 8a O.s.p. Najvyšší súd Slovenskej republiky rozhoduje spory o právomoc medzi súdmi a orgánmi štátnej správy.

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 dotácie na mzdy a prevádzku 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; zriaďovateľ cirkevnej základnej umeleckej školy, zriaďovateľ cirkevnej materskej školy, zriaďovateľ cirkevnej jazykovej školy, zriaďovateľ cirkevného školského zariadenia, zriaďovateľ súkromnej základnej umeleckej školy, zriaďovateľ súkromnej materskej školy, zriaďovateľ súkromnej jazykovej školy a zriaďovateľ súkromného školského zariadenia, ktoré sú zriadené na území obce, môžu požiadať obec o dotáciu na dieťa, poslucháča alebo žiaka do dovŕšenia 15 rokov veku na mzdy a prevádzku takých základných umeleckých škôl, jazykových škôl, materských škôl a školských zariadení, ktorých zriaďovateľom môže byť aj obec alebo obvodný úrad v sídle kraja.

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.³² (zákon č. 502/2001 Z.z. o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov.)

Podľa § 1 ods. 2 zákona č. 416/2001 Z.z. prechod pôsobností podľa odseku 1 na účely tohto zákona je prenesenie výkonu pôsobností štátnej správy na obce a samosprávne kraje a prechod pôsobností v rozsahu ustanovenom zákonom z orgánov štátnej správy do samosprávnej pôsobnosti obcí a samosprávnych krajov.

Podľa § 4 ods. 4 zákona č. 369/1990 Zb. ak zákon pri úprave pôsobnosti obce neustanovuje, že ide o výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce.

Podľa § 4 ods. 2 zákona č. 416/2001 Z.z. ak zákon pri úprave pôsobnosti obce alebo vyššieho územného celku (samosprávneho kraja) neustanovuje, že ide o prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce alebo vyššieho územného celku (samosprávneho kraja).

Ako vyplýva z uvedených ustanovení právnych predpisov, zákonodarca u obce rozlišuje medzi preneseným výkonom pôsobnosti štátnej správy a výkonom samosprávnej pôsobnosti obce.

Ustanovenie § 4 ods. 2 zákona č. 416/2001 Z.z. možno chápať ako interpretačné pravidlo, podľa ktorého ak nie je v zákone upravujúcom pôsobnosť obce alebo vyššieho územného celku uvedené, že ide o prenesený výkon štátnej správy platí, že ide o originálnu (samosprávnu) pôsobnosť.

Týmto spôsobom zákonodarca reagoval na problémy, ktoré v aplikačnej praxi spôsobovalo nejasné vymedzenie hraníc medzi samosprávnou pôsobnosťou a pôsobnosťou pri prenesenom výkone štátnej správy v činnosti subjektov územnej samosprávy (t.j. obcí a vyšších územných celkov). Na objasnenie možno podotknúť, že pri výkone samosprávnej (originálnej) pôsobnosti je samosprávny orgán viazaný len ústavou a zákonmi, ale samotný výkon pôsobnosti už podlieha jeho rozhodovacej právomoci a regulácii vlastnými všeobecne záväznými nariadeniami. Pri prenesenom výkone štátnej správy je orgán samosprávy len mechanickým vykonávateľom daných pôsobností, ktoré naďalej zostávajú akoby pôsobnosťami štátneho orgánu. Samosprávny orgán je pri výkone prenesenej štátnej správy viazaný okrem ústavy, zákonov aj ďalšími podzákonnými právnymi normami - vyhláškami, nariadeniami, smernicami. Rozlíšenie štátnosprávnych aktivít obcí (miest) a vyšších územných celkov od ich samosprávnych aktivít nie je samoučelné, ale je významné z dôvodov odlišného spôsobu financovania týchto druhov aktivít a odlišného spôsobu nápravy nezákonných a protiústavných rozhodnutí vydávaných jednak vo veciach štátnej správy a jednak vo veciach územnej samosprávy. (Šúrek, S.: Výbrané problémy sudcovskej tvorby práva v správnom súdnictve. In: Pôsobnosť a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike, Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislava, Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2012, s. 77 - 100).

Interpretačné pravidlo je upravené v dvoch zákonoch, a to v ustanovení § 4 ods. 4 zákona č. 369/1990 Zb. a § 4 ods. 2 zákona č. 416/2001 Z.z. Keďže zákon č. 596/2003 Z.z. v zmysle interpretačného pravidla výslovne neuvádza, že obec pri rozhodovaní o výške dotácie podľa § 6 ods. 12 zákona č. 596/2003 Z.z., v rámci ktorého súčasne aplikuje sankčný postih upravený vo všeobecne záväznom nariadení upravujúcom poskytovanie dotácií a podmienky vrátenia poskytnutej dotácie pôsobí v rámci preneseného výkonu štátnej správy. Ani výkon finančnej kontroly v zmysle § 6 ods. 22 zákona č. 596/2003 Z.z. nespadá do preneseného výkonu štátnej správy.

Krajský súd v Žiline argumentoval tým, že na ukladanie sankcií akéhokoľvek druhu je potrebné nazerať ako na tzv. správne trestanie, a teda má ísť o výkon štátnej správy prenesenej na obec. Je nutné podotknúť, že aj najvyšší súd vydal rozhodnutia, v ktorých uviedol, že vo veciach správneho trestania ide o výkon prenesenej štátnej správy, napr. rozhodnutie najvyššieho súdu sp. zn. 5Rks/2/2011 zo dňa 10.10.2011. Avšak najvyšší súd sa nevysporiadal s tou argumentáciou, ktorá napriek tomu, že v určitých oblastiach akceptuje interpretačné pravidlo jednoznačne ustanovené v dvoch zákonoch, už v súvislosti so správnym trestaním túto problematiku rieši oddelene od vymedzenia pôsobnosti pomocou interpretačného pravidla bez akéhokoľvek určenia výnimky v zákone. Takýto záver by znamenal, že správne trestanie sa má riešiť oddelene, na ktoré nemá vplyv ani interpretačné pravidlo bez ohľadu na to, čo bola vôľa zákonodarcu.

Žiaden z vyššie uvedených právnych predpisov neustanovil, že obec pri poskytovaní dotácií a následnej finančnej kontroly v zmysle § 6 ods. 12 a ods. 22 zákona č. 596/2003 Z.z. realizuje prenesený výkon štátnej správy a vždy je potrebné na určenie pôsobnosti aplikovať interpretačné pravidlo vyplývajúce z § 4 ods. 4 zákona č. 369/1990 Zb., resp. § 4 ods. 2 zákona č. 416/2001 Z.z. Určenie, či ide o originálnu pôsobnosť obce alebo o prenesený výkon štátnej správy následne určuje, ktorý orgán je oprávnený rozhodnúť o podanom odvolaní voči rozhodnutiu obce, resp. vyššieho územného celku. Skutočnosť, že zákonodarca pamätal na predmetné interpretačné pravidlo a neponechal voľnú úvahu o tom, či správne trestanie má byť prejednávané v originálnej pôsobnosti alebo v prenesenom výkone štátnej správy je napr. ustanovenie § 63 ods. 3 písm. d/ zákona č. 364/2004 Z.z. o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (vodný zákon) v znení neskorších predpisov, v zmysle ktorého sa prejednanie priestupkov podľa tohto zákona realizuje ako

výkon prenesenej štátnej správy. Vo veciach, kde zákonodarca mal úmysel, aby išlo o prenesený výkon štátnej správy to aj jednoznačne v právnych predpisoch ustanovil, preto nie je potrebné vykladať vec nad rámec zákona.

V prípade opačného výkladu by sme pripustili, že charakter pôsobnosti, ktorú obec vykonáva (teda či ide o samosprávnú pôsobnosť alebo pôsobnosť pri prenesenom výkone štátnej správy) určujú právne prostriedky, t.j. právomoc, ktorými obec pri realizácii tejto pôsobnosti disponuje a nie naopak, že charakter pôsobnosti určuje jej právomoc, pričom opak je pravdou. Z charakteru a druhu pôsobnosti, ktoré boli obci zverené sa i odvodzujú právne prostriedky, nástroje a procesné postupy na ich realizáciu a presadzovanie, nie však opačne (Šúrek, S.: Vybrané problémy sudcovskej tvorby práva v správnom súdnictve. In: Pôsobnosť a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike, Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislava, Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2012, s. 77 - 100).

Pri posudzovaní určenia, či ide o samosprávnú pôsobnosť obce alebo o prenesený výkon štátnej správy je potrebné zaoberať sa aj materiálnou otázkou, a teda či na výkon tej-ktorej činnosti poskytuje štát finančné prostriedky zo štátneho rozpočtu. Z toho dôvodu nie je možné bez výslovného určenia v právnom predpise rozhodnúť o tom, že ide o prenesený výkon štátnej správy.

Orgány verejnej moci aplikujúce správne právo, osobitne sudcovia pri rozhodovaní v správnom súdnictve, sú oprávnení odstraňovať nedostatky zákonnej právnej úpravy svojím výkladom. Takéto odstraňovanie však nemožno považovať za legislatívnu činnosť, ktorá by narúšala ústavný princíp trojdelenia štátnej moci. Sudca pri interpretácii normy správneho práva nesmie tvoriť právo, ale môže odhaľovať a formulovať vzťahy medzi jednotlivými právnymi normami vychádzajúc z účelu a zmyslu právnej úpravy. Jedinou požiadavkou, ktorá je pri tom na sudcu kladená, je ústavná konformita výkladu podľa čl. 152 ods. 4 Ústavy SR (I. ÚS 354/08 zo dňa 22.01.2009, III. ÚS 274/07 zo dňa 11.10.2007, III. ÚS 60/2012 zo dňa 07.02.2012).

Najvyšší súd Slovenskej republiky o podanom návrhu preto rozhodol tak, že prejednanie a rozhodnutie veci patrí do právomoci Krajského súdu v Žiline.

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu nie je prípustné odvolanie.