

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 2Svzn/1/2015
Identifikačné číslo spisu: 6014200952
Dátum vydania rozhodnutia: 26.04.2017
Meno a priezvisko: JUDr. Elena Kováčová
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2017:6014200952.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci navrhovateľa: Okresná prokuratúra v Banskej Bystrici, Partizánska cesta 11, Banská Bystrica, proti odporcovi: Mesto Banská Bystrica, ul. ČSA 26, Banská Bystrica, právne zastúpený: Vladimír Pirošík, advokát, Rudohorská 11, Banská Bystrica, o nesúlade Všeobecne záväzného nariadenia Mesta Banská Bystrica č. 14/2013, ktorým sa mení Všeobecne záväzné nariadenie Mesta Banská Bystrica č. 19/2012 o určení výšky príspevku na predškolské zariadenie v zriaďovateľskej pôsobnosti Mesta Banská Bystrica s ustanovením § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení a ustanovení, § 3 písm. c), d), § 28 ods. 5 a § 116 ods. 6 zákona 245/2008 o výchove a vzdelávaní, § 2 ods. 1, § 3 ods. 1, § 5 ods. 1, ods. 2 zákona č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých veciach a ochrane pred diskrimináciou, o odvolaní odporcu proti rozsudku Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k. 23S 137/2014-32 z 15. októbra 2014, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k. 23S 137/2014-32 z 15. októbra 2014 zrušuje a vec mu vracia na ďalšie konanie a rozhodnutie.

Odôvodnenie

Krajský súd v Banskej Bystrici rozsudkom č. k. 23S 137/2014-32 z 15. októbra 2014 vydaným v konaní podľa § 250zfa OSP. vyslovil nesúlad Všeobecne záväzného nariadenia (VZN) Mesta Banská Bystrica č. 19/2012 o určení výšky príspevkov pre školské zariadenia v zriaďovateľskej pôsobnosti Mesta Banská Bystrica v časti § 3 ods. 1 písm. a), písm. b) slovného spojenia „podľa § 3 ods. 1 písm. a) tohto nariadenia" a „s trvalým pobytom v Meste Banská Bystrica" v písmene d) a slovného spojenia „s trvalým pobytom v Meste Banská Bystrica a s trvalým pobytom mimo Mesta Banská Bystrica" v písm. e) a v § 9 ods. 1 slovného spojenia „s trvalým pobytom na území Mesta Banská Bystrica" v písmene a) slovného spojenia „s trvalým pobytom na území Mesta Banská Bystrica" v písmene b) slovného spojenia „s trvalým pobytom na území Mesta Banská Bystrica" v písmene c) nie je v súlade s ustanovením § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení č. 369/1990 Zb. v platnom znení a ustanovením § 3 písm. c), písm. d), § 28 ods. 5 a ustanovením § 116 ods. 6 školského zákona č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní v platnom znení a s § 2 ods. 1, § 3 ods. 1, § 5 ods. 1, ods. 2, antidiskriminačného zákona- zákon č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení. Navrhovateľovi náhradu trov konania nepriznal.

Z odôvodnenia rozhodnutia krajského súdu vyplýva, že sa v celom rozsahu stotožnil s dôvodmi podaného návrhu, že predmetné ustanovenia všeobecne záväzného nariadenia sú v rozpore s Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Postavenie dieťaťa je chránené medzinárodnými dokumentmi, Ústavou SR, zákonom o obecnom zriadení, školským zákonom, ako aj antidiskriminačným zákonom. Ide o osobitnú ochranu dieťaťa, ktorá vylučuje princíp kategorizácie detí, t. j. zvýhodňovanie detí občanov, ktorí majú trvalý pobyt v rámci Mesta Banská Bystrica. Aj napriek právomoci riaditeľa materskej školy stanoviť podmienky prijatia do materskej školy, tento nemôže kategorizovať mesačne príspevky zákonného zástupcu na čiastočnú úhradu výdavkov pre pobyt dieťaťa v materskej škole podľa domicilu maloletého dieťaťa. Pri prijímaní detí do materskej školy sa musí dodržiavať zásada rovnakého zaobchádzania a zásada zákazu akýchkoľvek foriem diskriminácie a segregácie. Uviedol, že predškolská výchova je súčasťou práva dieťaťa na vzdelávanie, ktoré vzhľadom na jeho postavenie, má zabezpečenú osobitnú ochranu.

Proti tomuto rozhodnutiu krajského súdu podal odporca v zákonom stanovenej lehote odvolanie, v ktorom uviedol, že uznáva, že postavenie dieťaťa v spoločnosti požíva osobitnú právnu ochranu, má však za to, že zavedenie kategorizácie pri príspevkoch na čiastočnú úhradu výdavkov za pobyt dieťaťa v materských školách v zriaďovateľskej pôsobnosti mesta Banská Bystrica v závislosti od miesta trvalého pobytu dieťaťa v rámci VZN je legitímne, ústavné a zákonné. Výtkol krajskému súdu, že sa vôbec nevysporiadal s jeho argumentáciou uvedenou vo vyjadrení zo dňa 19.8.2014. Odporca sa domnieva, že krajský súd nedostatočne zistil skutkový stav a vec nesprávne právne posúdil a navrhol, aby najvyšší súd rozsudok krajského súdu zrušil a konanie zastavil.

Dňom 1.7.2016 nadobudol účinnosť zák. č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len SSP) upravujúci v zmysle § 1 a) právomoc a príslušnosť správneho súdu konajúceho a rozhodujúceho v správnom súdnictve, b) konanie a postup správneho súdu, účastníkov konania a ďalších osôb v správnom súdnictve.

Podľa § 492 ods. 2 SSP, odvolacie konanie podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku začaté pred dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona sa dokončia podľa doterajších predpisov.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací podľa § 10 ods. 2 OSP preskúmal napadnuté rozhodnutie a konanie, ktoré mu predchádzalo v rozsahu dôvodov odvolania podľa § 212 ods. 1 v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP, bez nariadenia pojednávania, podľa § 250ja ods. 2 a § 214 OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP a dospel k záveru, že odvolanie je dôvodné.

Predmetom odvolacieho konania v preskúmvanej veci je posúdenie správnosti záveru krajského súdu, keď v predmetnej veci rozsudkom vyslovil nesúlad VZN Mesta Banská Bystrica č. 14/2013 zo dňa 10.9.2013 o určení výšky príspevkov pre školské zariadenia v zriaďovateľskej pôsobnosti Mesta Banská Bystrica v časti § 3 ods. 1 písm. a), písm. b) slovného spojenia „podľa § 3 ods. 1 písm. a) tohto nariadenia" a „s trvalým pobytom v Meste Banská Bystrica" v písmene d) a slovného spojenia „s trvalým pobytom v Meste Banská Bystrica a s trvalým pobytom mimo Mesta Banská Bystrica" v písm. e) a v § 9 ods. 1 slovného spojenia „s trvalým pobytom na území Mesta Banská Bystrica" v písmene a) slovného spojenia „s trvalým pobytom na území Mesta Banská Bystrica" v písmene b) slovného spojenia „s trvalým pobytom na území Mesta Banská Bystrica" v písmene c) s ustanovením § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení č. 369/1990 Zb. v platnom znení a ustanovením § 3 písm. c), písm. d), § 28 ods. 5 a ustanovením § 116 ods. 6 školského zákona č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní v platnom znení a s §2 ods. 1, § 3 ods. 1, § 5 ods. 1, ods. 2, antidiskriminačného zákona- zákon č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení.

Podľa § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení môže obec vo veciach územnej samosprávy vydávať nariadenia; nariadenie nesmie byť v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi, zákonmi a medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada

Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.

Podľa § 28 ods. 5 zákona č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (ďalej len „školský zákon“) výšku mesačného príspevku zákonného zástupcu na čiastočnú úhradu výdavkov za pobyt dieťaťa v materskej škole zriadenej obcou určí zriaďovateľ všeobecne záväzným nariadením.

Podľa § 59 ods. 3 školského zákona, riaditeľ materskej školy po dohode so zriaďovateľom určí miesto a termín na podávanie žiadosti na prijatie dieťaťa na predprimárne vzdelávanie pre nasledujúci školský rok a podmienky na prijatie zverejní v mieste sídla materskej školy obvyklým spôsobom.

Podľa § 116 ods. 6 školského zákona, výšku mesačného príspevku na čiastočnú úhradu nákladov na činnosť centra voľného času, ktorého zriaďovateľom je obec alebo samosprávny kraj, určí zriaďovateľ všeobecne záväzným nariadením.

Podľa § 3 ods. 2 vyhlášky Ministerstva školstva Slovenskej republiky č 368/2008 Z.z. o materskej škole, sa do materskej školy prijímajú deti priebežne alebo pre nasledujúci školský rok. Miesto a termín podávania žiadosti pre nasledujúci školský rok zverejní riaditeľ po dohode so zriaďovateľom na budove materskej školy a inom verejne dostupnom mieste spravidla od 15. februára do 15. marca. Riaditeľ spolu s miestom a termínom zverejní aj podmienky prijímania detí do materskej školy. Prednostne sa prijímajú deti, ktoré dovŕšili piaty rok veku, deti s odloženou povinnou školskou dochádzkou a deti s dodatočne odloženou povinnou školskou dochádzkou. Ostatné podmienky prijímania detí určí riaditeľ a po prerokovaní s pedagogickou radou školy zverejní na viditeľnom mieste.

Podľa § 2 ods. 1 zákona č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou (ďalej len „antidiskriminačný zákon“), dodržiavanie zásady rovnakého zaobchádzania spočíva v zákaze diskriminácie z dôvodu pohlavia, náboženského vyznania alebo viery, rasy, príslušnosti k národnosti alebo etnickej skupine, zdravotného postihnutia, veku, sexuálnej orientácie, manželského stavu a rodinného stavu, farby pleti, jazyka, politického alebo iného zmýšľania, národného alebo sociálneho pôvodu, majetku, rodu alebo iného postavenia.

Podľa § 3 ods. 1 antidiskriminačného zákona, je každý povinný dodržiavať zásadu rovnakého zaobchádzania v oblasti pracovnoprávných a obdobných právnych vzťahov, sociálneho zabezpečenia, zdravotnej starostlivosti, poskytovania tovarov a služieb a vo vzdelávaní.

Krajský súd v rozsudku uviedol, že predškolská výchova je súčasťou práva dieťaťa na vzdelávanie, ktoré vzhľadom aj na postavenie dieťaťa v spoločnosti a v rodine má zabezpečenú osobitnú ochranu. Dohovor zakazuje akúkoľvek diskrimináciu v oblasti vzdelávania, ktorá spočíva v akomkoľvek rozlišovaní, obmedzovaní, zvýhodňovaní, ktoré je okrem iného založené aj na pôvode, a ktorého zámer alebo dôsledok je znemožnenie alebo obmedzenie rovnakého zaobchádzania vo vzdelávaní. Ústava SR rovnako v čl. 12 ods. 2 zabezpečuje všetkým bez ohľadu na postavenie základné práva a slobody, medzi ktoré patrí aj právo na vzdelanie. Právo na vzdelanie je podľa krajského súdu koncipované tak široko, že už aj zvýšenie príspevku na náhradu za pobyt dieťaťa v materskej škole o 100 %, ktoré nemá trvalé pobyt na území Mesta Banská Bystrica, obmedzuje alebo znevýhodňuje takéto deti.

Tieto závery krajského súdu nemožno považovať za dostačujúce. V súlade s judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva (napr. Kurti v. Turecko - rozsudok z 29. septembra 2005 č. 2507/02, Múčková v. Slovensko - rozsudok z 13. júna 2006 č. 21302/02), je jedným z princípov predstavujúcich neopomenuteľnú súčasť práva na spravodlivý proces aj povinnosť súdu riadne odôvodniť svoje rozhodnutie, pričom sa musí vyporiadať s námietkami uplatnenými účastníkmi konania, a to spôsobom zodpovedajúcim ich závažnosti. Pokiaľ súd tejto zákonnej povinnosti nedostojí, a to jednak tým, že sa zistenými skutočnosťami alebo tvrdenými námietkami nezaobrá vôbec, alebo sa s nimi vyporiada nedostatočným spôsobom, založí tým nepreskúmateľnosť svojho rozhodnutia. Takýto postup nemožno akceptovať, nakoľko by znamenal otvorenie cesty k ľubovôli v súdnom rozhodovaní a znamenal by porušenie práva na spravodlivý proces (čl. 36 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd, čl. 46 ods. 1

Ústavy Slovenskej republiky).

Procesným právom účastníka konania odzrkadľujúcim aj jeho právo na spravodlivý súdny proces je právo na riadne odôvodnenie rozhodnutia, čo je priamo vyjadrené v povinnosti súdu odôvodniť rozsudok spôsobom upraveným v ustanovení § 157 ods. 2 OSP (v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP).

V danom prípade bol vydaný rozsudok, ktorý je nielen nedostatočne odôvodnený ale zároveň aj trpiaci vážnymi logickými nedostatkami.

Krajský súd vo výroku rozsudku konštatoval nesúlad všeobecne záväzného nariadenia č. 14/2013 v časti § 3 ods. 1 písm. a) a písm. b) slovného spojenia „podľa § 3 ods. 1 písm. a) tohto nariadenia), čo síce korešponduje s návrhom na vyslovenie nesúladu v nadväznosti na protest prokurátora, avšak nekorešponduje s textom napadnutého VZN. Najvyšší súd toto ustanovenie upravuje úhradu príspevku pre deti s preukazom ZŤP od 2 do 6 rokov s trvalým pobytom v Meste Banská Bystrica aj s trvalým pobytom mimo Mesta Banská Bystrica, ktorý je určený v rovnakej výške 10 € a teda rozdiely medzi deťmi s trvalým pobytom a bez trvalého pobytu na území obce nerobí. Krajský súd zároveň vyslovil nesúlad aj ohľadne časti §3 ods. 1 písm. d) v slovnom spojení „s trvalým pobytom v Meste Banská Bystrica“, avšak ani tu nie je zatiaľ zrejмый dôvod diskriminácie, nakoľko ide o ustanovenie týkajúce sa iba obyvateľov Mesta Banská Bystrica.

Pokiaľ ide o krajským súdom vyslovený nesúlad v časti §9 ods. 1, slovného spojenia „s trvalým pobytom na území mesta Banská Bystrica“ v písm. a) a v písm. b), najvyšší súd uvádza, že v prvom rade absentuje argumentácia, na základe ktorej príspevok na čiastočnú úhradu nákladov na prevádzku do centra voľného času (ktoré nepredstavuje súčasť sústavy škôl v zmysle § 27 ods. 2 školského zákona) upravený iba pre deti s trvalým bydliskom v meste Banská Bystrica v nadväznosti na počet záujmových činností a plnenie si súvisiacej povinnosti rodičov, predstavuje diskrimináciu. Ohľadne časti § 9 ods. 1 písm. c), kde krajský súd vyslovuje nesúlad slovného spojenia „s trvalým pobytom na území mesta Banská Bystrica“, rovnako nie je zrejмый dôvod takéhoto postupu, nakoľko v danom ustanovení predmetné slovné spojenie nenachádza.

Z odôvodnenia súdneho rozhodnutia musí vyplývať vzťah medzi skutkovými zisteniami a úvahami pri hodnotení dôkazov na strane jednej a právnymi závermi na strane druhej. Riadne odôvodnenie súdneho rozhodnutia ako súčasť základného práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy vyžaduje, aby sa súd jasným, právne korektným a zrozumiteľným spôsobom vyrovnal so všetkými skutkovými a právnymi skutočnosťami, ktoré sú pre jeho rozhodnutie vo veci podstatné a právne významné (k tomu pozri bližšie napr. nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 236/06 ako aj rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva Ruiz Torija v. Španielsko z 9. decembra 1994, Hiro Balani v. Španielsko z 9. decembra 1994, či Georgidias v. Grécko z 29. mája 1997).

Krajský súd opomenul, že v zmysle čl. 142 ods. 1 Ústavy je úlohou všeobecného súdu podávať výklad zákonov, resp. právnych noriem nachádzajúcich sa v zákonoch, pričom mu predovšetkým prislúcha interpretácia a aplikácia zákonov. Nakoľko právne závery krajského súdu v rozsudku absentujú, resp. sú absolútne nedostatočné, je napadnuté rozhodnutie krajského súdu nepresvedčivé a nepreskúmateľné. Z obsahu administratívneho spisu je síce zrejмый, že krajský súd sa pri rozhodovaní riadil aj Dohovorom o zákaze diskriminácie v oblasti vzdelávania (UNESCO), Dohovorom o právach dieťaťa, Smernicou Rady 2000/43/ES (materiály zmienené v založenej Správe verejnej ochrankyne práv o uplatňovaní práva na vzdelanie detí/žiakov príslušníkov rómskej národnostnej menšiny so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami z júla 2013), avšak v samotnom rozhodnutí krajský súd, ak hovoril o Dohovore, uvádzal Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd s nekorešpondujúcimi ustanoveniami.

Týmto svojím postupom krajský súd spôsobil pochybnosť o zákonnosti a vecnej správnosti svojho rozhodnutia a zaťažil svoje rozhodnutie vadou, ktorá mala za následok porušenie práva odporcu na spravodlivý proces (§ 157 ods. 2 posledná veta OSP v spojení s § 246c ods. 1 prvá veta OSP). V ďalšom konaní bude povinnosťou krajského súdu predovšetkým opätovne vec prejednať v intenciách platnej judikatúry najvyššieho a ústavného súdu a vydať rozhodnutie, ktoré bude spĺňať všetky

náležitosti požadované v § 157 OSP a ktoré bude aj riadne odôvodnené.

Na záver najvyšší súd zdôrazňuje, že povinnosť krajského súdu je vyrovnať sa s argumentmi všetkých účastníkov súdneho konania, čo je zároveň jednou z najdôležitejších súčastí základného práva na dostatočné odôvodnenie súdneho rozhodnutia. Krajský súd by sa mal teda ďalšom konaní vysporiadať aj s námietkami odporcu o tom že mesto má právo v rámci starostlivosti o potreby občanov robiť rozhodnutia v ich záujme (základnou úlohou obce pri výkone samosprávy starostlivosť o všestranný rozvoj jej územia a o potreby jej obyvateľov - § 1 ods. 2 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení) čo môže viesť za určitých odôvodnených podmienok k ich proporčne odôvodnenému zvýhodňovaniu pri čerpaní služieb poskytovaných a spolufinancovaných mestom. V tejto súvislosti krajský súd absolútne odignoroval námietku, že nižší príspevok platený obyvateľmi mesta súvisí aj s tým, že títo sú platiteľmi daní, ktoré štát cestou podielových daní poskytuje obciam v závislosti od počtu obyvateľov s trvalým pobytom v danej obci (zák. č. 564/2004 Z. z.) Tento argument nepochybne treba vyhodnotiť ako jedno z kritérií pri posudzovaní proporcionality vo vzťahu k cieľu, ktorým je zvyšovanie kvality predprimárneho vzdelávania.

Najvyšší súd Slovenskej republiky, s poukazom na vyššie uvedené, zrušil z procesných dôvodov podľa § 221 ods. 1 písm. f/ OSP v spojení s § 246c ods. 1 vety prvej OSP napadnuté rozhodnutie a vec podľa § 221 ods. 2 OSP v spojení s § 246c ods. 1 vety prvej OSP vrátil súdu prvého stupňa na ďalšie konanie bez toho, aby sa zaoberal meritom veci.

V ďalšom konaní prvostupňový súd prejedná vec v medziach podaného návrhu, dôsledne sa vysporiada so všetkými námietkami účastníkov, znovu o ňom rozhodne a svoje rozhodnutie aj riadne a presvedčivo odôvodní.

Súčasne súd prvého stupňa v novom rozhodnutí opätovne rozhodne o náhrade trov konania vrátane trov odvolacieho konania (§ 224 ods. 3 OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvej OSP).

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu odvolanie nie je prípustné.