

Súd:	Najvyšší súd SR
Spisová značka:	6Rks/2/2014
Identifikačné číslo spisu:	5014200522
Dátum vydania rozhodnutia:	28.10.2015
Meno a priezvisko:	JUDr. Alena Adamcová
Funkcia:	sudca
ECLI:	ECLI:SK:NSSR:2015:5014200522.1

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: Z. U. - DEEP PRODUCTION, ul. Gen. Svobodu 44, Martin, právne zastúpeného Mgr. Petrom Balážom, advokátom, P. Mudroňa 39, Martin, proti odporcovi: Mesto Martin, nám. S. H. Vajanského 1, Martin, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutí Mesta Martin č. 94139/ek./2013 z 18.11.2013 a č. 7303/2014/ek. z 23.01.2014, postúpenej Okresnému úradu Žilina uznesením Krajského súdu v Žiline č. k. 20S/45/2014-27 zo dňa 16.09.2014, o negatívnom kompetenčnom konflikte medzi orgánom verejnej správy a súdom, jednomyseľne, takto

rozhodol:

Prejednanie a rozhodnutie právnej veci navrhovateľa: Z. U. - DEEP PRODUCTION, ul. Gen. Svobodu 44, Martin, právne zastúpeného Mgr. Petrom Balážom, advokátom, P. Mudroňa 39, Martin, proti odporcovi: Mesto Martin, nám. S. H. Vajanského 1, Martin, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutí Mesta Martin č. 94139/ek./2013 z 18.11.2013 a č. 7303/2014/ek. z 23.01.2014, postúpenej Okresnému úradu Žilina uznesením Krajského súdu v Žiline č. k. 20S/45/2014-27 zo 16.09.2014 p a t r í do právomoci Krajského súdu v Žiline.

Odôvodnenie

I.

Okresný úrad Žilina doručil dňa 05.12.2014 na Najvyšší súd Slovenskej republiky návrh na rozhodnutie sporu o právomoc podľa § 8a Občianskeho súdneho poriadku (ďalej v texte rozhodnutia len „O.s.p.“), pretože nesúhlasil s rozhodnutím Krajského súdu v Žiline zo dňa 16.09.2014, č. k. 20S/45/2014-27, 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 22.04.2014 domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutí Mesta Martin označeným ako „opravný prostriedok proti rozhodnutiu správneho orgánu podľa § 250i a nasl. O.s.p.“ zrušenia :

1. rozhodnutia odporcu č. 94139/ek./2013 zo dňa 18.11.2013 - „Zmena výšky ročnej dotácie v roku 2013 Súkromná základná umelecká škola Ul. M. Haľamovej 21, Martin (ďalej len „rozhodnutie I“),
 2. zrušenia rozhodnutia odporcu č. 27823/ek./2013 zo dňa 18.11.2013 - „Výzva na vrátenie a zaplatenie 87 700,80 Eur“ (ďalej len „rozhodnutie II“) a
 3. zrušenia rozhodnutia odporcu č. 7303/2014/ek. zo dňa 23.01.2014 - „Oznámenie o výške dotácie na prevádzku a mzdy v r. 2014“ (ďalej len „rozhodnutie III“),
- a súčasne žiadal, aby súd konanie zastavil, alternatívne, aby vec bola odporcovi vrátená na nové konanie a rozhodnutie a priznal mu trovy konania.

V podaní zo dňa 22.04.2014 navrhovateľ poukazoval, že je zriaďovateľom Súkromnej základnej umeleckej školy, so sídlom Ul. M. Haľamovej 21, Martin, ktorá je súkromnou základnou umeleckou školou podľa § 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.“) a subjektom, na ktorého činnosť je možné čerpať dotáciu. Odporca je ako mesto orgánom verejnej správy, ktorý vykonáva rôzne kompetencie v oblasti štátnej správy v školstve a ustanovenie § 6 ods. 12 písm. b/ cit. zákona zveruje obciam kompetenciu poskytovať zriaďovateľom škôl a školských zariadení dotáciu na mzdy a prevádzku. Podľa § 6 ods. 12 cit. zákona, obec každoročne poskytuje finančné prostriedky zriaďovateľom podľa písm. b/ a základným umeleckým školám, jazykovým školám, materským školám a školským zariadeniam vo svojej zriaďovateľskej pôsobnosti na kalendárny rok mesačne, v lehote určenej vo všeobecne záväznom nariadení (ďalej len „VZN“). Výška dotácie sa podľa § 2 ods. 7 písm. a/ VZN Mesta Martin č. 100, z 12.12.2012 o určení výšky finančných prostriedkov určených na mzdy a prevádzku na žiaka ZUŠ, poslucháča jazykovej školy, dieťa MŠ a dieťa školského zariadenia zriadených na území mesta Martin, určuje na kalendárny rok v závislosti od počtu prihlásených k 15.09. predchádzajúceho kalendárneho roka. Podľa prílohy č. 1 VZN odporcu č. 100 je výška ročnej dotácie na jedného žiaka súkromnej základnej umeleckej školy na rok 2013 určená nasledovne: individuálna forma výučby - 478,99 Eur, skupinová forma výučby - 290,06 Eur. Navrhovateľ žiadosťou zo dňa 19.09.2012 požiadal odporcu o dotáciu na činnosť ZUŠ na rok 2013. Predmetnou žiadosťou oznámil a doložil odporcovi počet žiakov ZUŠ do 15 rokov veku ku dňu 15.09.2012. Počet detí k tomuto dátumu bol nasledovný: individuálna forma výučby - 236 žiakov, skupinová forma výučby - 1465. Celková výška dotácie na rok 2013 pre skupinovú formu výučby predstavovala sumu 424 937,90 Eur a pre individuálnu formu výučby 113 041,64 Eur. Spolu mal navrhovateľ od odporcu v roku 2013 po zaokrúhlení dostať dotáciu vo výške 537 981,00 Eur, čo potvrdil aj odporca vo svojom liste „Zmena výšky ročnej dotácie v roku 2013“ zo dňa 18.11.2013. Odporca týmto listom súčasne oznámil zníženie dotácie pre ZUŠ na mesiac november 2013 na sumu 37 405,00 Eur z pôvodnej výšky 44 832,00 Eur a na mesiac december zníženie na sumu 36 407,00 Eur. Dôvodom zníženia dotácie mal byť podľa odporcu pokles počtu detí v individuálnej forme výučby. Z tohto titulu odporca voči navrhovateľovi uplatnil sankciu podľa § 8 ods. 2 VZN č. 100. Tento list odporcu vydaný pod č. 94139/ek./2013 zo dňa 18.11.2013 (rozhodnutie I) nespĺňa náležitosti rozhodnutia, avšak z hľadiska materiálneho ním je, pretože ním odporca rozhodol o práve navrhovateľa na vyplatenie dotácie. Navrhovateľovi bola zo strany odporcu rozhodnutím uložená iná sankcia ako pripúšťa zákon uložiť obcou na základe VZN. Listom č. 27823/ek./2013 zo dňa 18.11.2013 (rozhodnutie II) - „Výzva na vrátenie a zaplatenie 87 700,80 Eur“ - odporca žiadal od navrhovateľa vrátenie dotácie vo výške 87 700,80 Eur, ktorú mal podľa odporcu poberať neoprávnene. Navrhovateľ takisto napáda aj list odporcu č. 7303/2014/ek. zo dňa 23.01.2014 (rozhodnutie III) - „Oznámenie o výške dotácie na prevádzku a mzdy v roku 2014“. Pochybenia odporcu pri vydávaní týchto rozhodnutí sú totožné ako pri rozhodnutí I. Rozhodnutie I, II, III odporuje zákonu, pretože sa ním navrhovateľovi ukladá sankcia, ktorú zákon nepozná a ani ju neumožňuje zakotviť vo VZN ako nový druh sankcie. Podľa názoru navrhovateľa, uvedenými rozhodnutiami odporca prekročil rozsah právomocí, ktorú mu stanovuje Ústava a zákony SR a rozhodol o niečom, o čom nebol oprávnený rozhodnúť.

Z uznesenia krajského súdu vyplýva aj nasledovné:

„Prioritne krajský súd posudzoval, či postup žalovaného podľa § 6 ods. 12 písm. b) zákona č. 596/2003

Z.z. o štátnej správe v školstve a o školskej samospráve, ktorým na základe žiadosti zriaďovateľa, z finančných prostriedkov poukázaných podľa osobitného predpisu, poskytol dotácie na mzdy a prevádzku zriaďovateľovi súkromnej ZUŠ (ďalej len „poskytovanie dotácie“), je činnosťou, ktorú obec vykonáva pri samosprávnej pôsobnosti obce alebo ako činnosť pri prenesenom výkone štátnej správy.

Prechod niektorých kompetencií z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky upravil zákon č. 416/2001 Z.z., ktorý v § 1 ods. 1 stanovil prechod pôsobnosti z ministerstiev, krajských úradov, okresných úradov, na obce a vyššie územné celky. V ustanovení § 1 ods. 2 upravil, že prechod pôsobnosti podľa § 1 ods. 1 na účely tohto zákona je prenesenie výkonu pôsobnosti štátnej správy na obce a samosprávne kraje v rozsahu stanovenom zákonom z orgánov štátnej správy do samosprávnej pôsobnosti obcí a samosprávnych krajov. V § 2 písm. g) zákona č. 416/2001 Z.z. je uvedené, že na obce prechádzajú pôsobnosti na úseku školstva, pod bodom 9 vrátane pridelovania finančných prostriedkov súkromným školám, cirkevným školám, súkromným školským zariadeniam a cirkevným školským zariadeniam podľa osobitného predpisu a vykonávanie kontroly hospodárenia s týmito finančnými prostriedkami.

Podľa názoru krajského súdu, prechod pôsobnosti na obce v § 2 písm. g) bod 9, teda aj pridelovanie finančných prostriedkov súkromným školám, vrátane súkromných základných umeleckých škôl, tak ako je definované v § 1 ods. 2 zákona č. 416/2001 Z.z. zákonodarca, len pre účely tohto zákona (zákon č. 416/2001 Z.z.). upravil ako výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy. Krajský súd vychádzajúc z tohto záveru konštatuje, že zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v § 4 ods. 4 upravuje postavenie obcí a upravuje, že ak zákon pri úprave pôsobnosti obcí neustanovuje, že ide o výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti. Postup obce, ktorý vyústil vo vydaní žalobcom označených „rozhodnutí I, II a III,“ sa viaže ku kompetenciám obce, ktoré sú upravené v § 6 zákona č. 596/2003 Z.z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve, v ktorom zákonodarca definuje, ktoré činnosti sú preneseným výkonom štátnej správy. V ustanovení § 6 cit. normy, ale 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) - poskytuje na základe žiadosti zriaďovateľa z finančných prostriedkov poukázaných podľa osobitného predpisu dotácie na mzdy a prevádzku zriaďovateľovi, okrem iného aj súkromnej ZUŠ, vykonávala obec pri prenesenom výkone štátnej správy.

Okrem uvedeného, aj vzhľadom na uvedený spôsob získania finančných prostriedkov obce, z ktorých poskytuje podľa § 6 ods. 12 finančné prostriedky - dotácie na mzdy a prevádzku aj zriaďovateľom súkromných základných umeleckých škôl, podľa názoru krajského súdu vyplýva záver, že kompetencia, ktorú realizuje obec podľa § 6 ods. 12 písm. b) zákona č. 596/2003 Z.z. je výkonom samosprávnej pôsobnosti obce. Nie je možné aplikovať ustanovenie § 1 ods. 1 a 2 zákona č. 416/2001 Z.z. práve z dôvodu, že len pre účely tohto zákona je prechod pôsobnosti na obce podľa § 2 písm. g) bod 9 definovaný ako prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy na obce, avšak v osobitnom predpise - zákon č. 596/2003 Z.z., kompetencia obce upravená v § 6 ods. 12 písm. b) ako kompetencia žalovaného v rámci preneseného výkonu štátnej správy, definovaná nie je, čo znamená, že postup žalovaného podľa § 6 ods. 12 písm. b) je realizáciou kompetencie obce v rámci výkonu samosprávy.

Preto, podľa názoru krajského súdu, nie je možné na vec aplikovať ust. § 6 ods. 20 zákona č. 596/2003 Z.z., ktoré stanovuje, že vo veciach, v ktorých v správnom konaní v I. stupni koná obec, vykonáva štátnu správu v II. stupni obvodný úrad v sídle kraja, nakoľko posudzovaná vec nie je výkonom štátnej správy, ale výkonom samosprávy obce.

V ustanovení § 6 zákona č. 596/2003 Z.z. zákonodarca definoval kompetencie obce podľa Zákona o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a definoval, ktoré činnosti vykonáva obec pri prenesenom výkone štátnej správy.

Podľa krajského súdu, na postup žalovaného podľa § 6 ods. 12 písm. b) zákona č. 596/2003 Z.z. sa zákon č. 71/1967 Zb. neaplikuje, čo dotvrdzuje záver, že obec v prípade realizácie kompetencií upravených v § 6 ods. 12 zákona č. 596/2003 Z.z. nerozhoduje v správnom konaní a ani správne rozhodnutie v súlade s § 46 a 47 zákona č. 71/1967 Zb. pri posudzovaní žiadosti zriaďovateľa o poskytnutie dotácie, nevydáva.

Krajský súd z rozhodnutí odporcu I a III zistil, že žalovaný v nich nielen ustálil a určil konkrétnu výšku ročnej dotácie pre žalobcu na rok 2013 (RI) a 2014 (RIII), ale súčasne pri určovaní výšky dotácie aplikoval § 8 ods. 2 Všeobecne záväzného nariadenia Mesta Martin č. 100 o určení výšky finančných prostriedkov určených na mzdy a prevádzku na žiaka základnej umeleckej školy, poslucháča jazykovej

školy, dieťa materskej školy a dieťa školského zariadenia, zriadených na území Mesta Martin a pridelené a čerpané dotácie pre rok 2013 a 2014 znížil. Ustanovenie § 8 ods. 2 VZN upravuje sankcie vo forme zníženia dotácie až o 50%. Z oznámení o výške dotácie na rok 2013, resp. 2014 (RI a RIII) je zrejmé, že pri určení výšky dotácie na uvedené roky uplatnil žalovaný sankciu, teda zníženie dotácie, na základe skutočností, ktoré v týchto podaniach uviedol a v súlade s VZN č. 100, aplikáciou § 8 ods. 2 uplatnil tento postup a určil výšku dotácie žalobcovi v nižšej čiastke, resp. výšku už poskytnutej dotácie krátil.

Krajský súd bol toho názoru, že pokiaľ by žalovaný rozhodoval o výške dotácie bez toho, aby aplikoval sankčný postih, išlo by o postup žalovaného, ktorý sa, tak ako krajský súd konštatoval vyššie, týka samosprávnej pôsobnosti obce, pri ktorom správne rozhodnutie obec nevydáva.

Pokiaľ by predmetom prieskumu bolo „Oznámenie o výške poskytnutej dotácie“ vydané podľa § 6 ods. 12 zákona č. 596/2003 Z.z., v ktorých by súčasne žalovaný aplikoval sankčný postih upravený vo VZN upravujúcom, okrem iného, aj poskytovanie dotácií a podmienky vrátenia poskytnutej dotácie, tak takéto „oznámenia“ sú správnymi rozhodnutiami orgánov územnej samosprávy, ktoré sú spôsobilé ukrátiť fyzické a právnické osoby (žiadateľov o poskytnutie dotácie) na ich právach.

Krajský súd vzhľadom na ustálenú súdnu prax konštatuje, že ukladanie sankcií (aj obcami) vo forme zníženia pridelennej dotácie (alebo odňatím pridelennej dotácie) určenej na mzdy a prevádzku súkromnej základnej umeleckej školy je kompetenciou, ktorú obec realizuje ako prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy na obce. Podľa názoru krajského súdu, na postup žalovaného je potrebné aplikovať Odporúčanie Výboru ministrov č. R(91) pre členské štáty o správnych sankciách (schválené Výborom ministrov dňa 13.02.1991 na 452. zasadnutí zástupcov ministrov), ktoré upravujú postup, pokiaľ sa ukladá postih za správanie, ktoré je v rozpore s uplatniteľnými pravidlami, či už ide o pokutu alebo iné opatrenia trestnej povahy bez ohľadu na to, či majú peňažnú alebo inú povahu, ktoré sa označujú v tomto Odporúčaní ako správne sankcie (ďalej len „Odporúčanie“). Odporúčanie je aplikovateľné aj na postup žalovaného vo vzťahu k žalobcovi, ktorý požiadal o poskytnutie dotácie na rok 2013 a 2014 vo vzťahu k vydaniu RI a RIII, ktorými obec dotácie aplikáciou sankčného postihu znížila (práve v tejto časti postupu obce) a bolo povinnosťou žalovaného pri vydávaní RI a RIII aplikovať zásady spravodlivého správneho konania, ktoré pre správne akty ustanovuje rezolúcia Rady Európy 77(31) o ochrane jednotlivca vo vzťahu k aktom správnych orgánov - prijímanie správnych sankcií, ktoré upravujú osobitné zásady upravené v zásade 6 Odporúčania, keď postup pri ukladaní sankcií v Odporúčaní predpokladá vydanie rozhodnutia vo veci a jeho prieskum v súdnom konaní.

Vzhľadom na takýto osobitý charakter postupu žalovaného, čo sa týka žiadosti žalobcu podľa § 6 ods. 12 písm. b) vo vzťahu k určeniu výšky dotácie pre rok 2013 a 2014 (RI a RIII), krajský súd dospel k záveru, že k určovaniu výšky dotácie pre rok 2013 (preskúmané neformálne rozhodnutie žalovaného RI) a dotácie na rok 2014 (preskúmané rozhodnutie RIII), jedná sa o postup, ktorý z hľadiska charakteru kompetencií a rozhodovacej činnosti možno považovať za kompetenciu, ktorú realizoval žalovaný v rámci preneseného výkonu štátnej správy (rozhodovanie o znížení dotácie) i keď uvedený akt (poskytnutie dotácie na základe žiadosti žalobcu pre rok 2013 a 2014 - RI a RIII) bez aplikácie sankčného postihu je realizáciou samosprávnej kompetencie obce.

Krajský súd dospel k záveru, že v prípade prieskumu rozhodnutí žalovaného o poskytnutí dotácií na rok 2013 a 2014, je kompetenciou žalovaného v rámci preneseného výkonu štátnej správy z hľadiska poskytovania finančných prostriedkov rozhodovať o uplatnení sankcie, ktorá spôsobila zníženie, pôvodne žiadateľovi, pridelennej dotácie, resp. zníženie dotácie na nasledujúce obdobie. Keďže sa jedná o rozhodnutie žalovaného v rámci preneseného výkonu štátnej správy, je kompetentný vykonávať štátnu správu v II. stupni okresný úrad v sídle kraja, s poukazom na § 6 ods. 20 zákona č. 596/2003 Z.z. vo väzbe na zákon č. 180/2013 Z.z. o zmene organizácie miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Vo vzťahu k sankcii - zníženie dotácií, sa jedná o výkon štátnej správy a o opravnom prostriedku, ktorý síce žalobca podal na tunajší súd, je preto, podľa názoru krajského súdu, kompetentný rozhodovať okresný úrad v sídle kraja - Okresný úrad Žilina, nakoľko v I. stupni rozhodoval žalovaný - Mesto Martin.

Rozhodnutia RI a RIII sú prvostupňovými správnymi rozhodnutiami a sú zo súdneho prieskumu vylúčené, s poukazom na ust. § 247 ods. 1 a ods. 2 O.s.p. Z uvedených dôvodov pri aplikácii § 250d ods. 3 O.s.p. súd konanie zastavil z dôvodu, že žaloba smeruje proti rozhodnutiam (RI a RIII), ktoré nemôžu byť predmetom preskúmania súdom.

Z uvedených dôvodov súd konanie vo vzťahu k prieskumu rozhodnutí RI a RIII zastavil a rozhodol tak,

že po právoplatnosti vec bude postúpená Okresnému úradu Žilina, odboru opravných prostriedkov, ako druhostupňovému správnomu orgánu, ktorý o opravnom prostriedku žalobcu voči RI a RIII rozhodne. Vo vzťahu k napadnutému „rozhodnutiu II“ označenému ako „Výzva na vrátenie a zaplatenie 87.700,80 Eur“ z 18.11.2013 pod č. 27823/ek./2013 krajský súd konštatuje, že sa nejedná o rozhodnutie vydané v správnom konaní, ale o výzvu na vrátenie finančných prostriedkov z dôvodov, ktoré tu odporca uvádza. Výzva je len dôsledkom vydania rozhodnutia RI. Takáto výzva nie je správnym rozhodnutím a zo súdneho prieskumu je vylúčená. Výzvu na vrátenie a zaplatenie uvedenej sumy odporca adresoval žalobcovi ako dôsledok postupu podľa § 6 ods. 12 zákona č. 596/2003 Z.z., ktorý vyústil vo vydaní „rozhodnutia“ o zmene výšky ročnej dotácie, pričom vydaniu rozhodnutia RI - zmena výšky ročnej dotácie vr. 2013 (a jej vrátenie), predchádzala kontrola na úseku finančného hospodárenia s finančnými prostriedkami, ktorú je kompetentná obec vykonávať v súlade so VZN č. 100 o určení výšky finančných prostriedkov určených na mzdy a prevádzku na žiaka ZUS, poslucháča jazykovej školy, dieťa MŠ a dieťa školského zariadenia zriadeným na území Mesta Martin, ktoré okrem iného upravuje poskytovanie finančných prostriedkov, spôsob ich použitia na mzdy a prevádzku v súlade s Dodatkom č. 1 k tomuto VZN účinného od 01.01.2014 a takisto aj podmienky vrátenia pridelenej alebo použitej dotácie.

Pokiaľ žalobca trval na prieskume rozhodnutia RII, nejedná sa o správne rozhodnutie a nemá tento postup (výzva na vrátenie poskytnutej dotácie), náležitosti správneho rozhodnutia vydaného v správnom konaní a teda nemôže byť predmetom prieskumu súdom ani podľa druhej, resp. tretej hlavy piatej časti O.s.p. S poukazom na ust. § 103 O.s.p. v spojení s § 104 ods. 1 O.s.p. súd konanie vo vzťahu k prieskumu žalobcom označeného RII zastavil z dôvodu, že neexistuje predmet prieskumu, teda neexistuje správne rozhodnutie, ktoré by mohlo byť predmetom preskúmania, či už postupom podľa druhej, resp. tretej hlavy piatej časti O.s.p. alebo predmetom prieskumu správnym orgánom ako orgánom štátnej správy v II. stupni.“

II.

Okresný úrad Žilina, odbor školstva, predložil Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky návrh na rozhodnutie sporu o právomoc medzi ním a Krajským súdom v Žiline podľa § 8a O.s.p.. Uvedený postup odôvodnil nasledovne :

„Dňa 12.11.2014 bola uznesením Krajského súdu v Žiline č. j. 20S/45/2014-27 5014200522 zo dňa 16.09.2014 Okresnému úradu v Žiline - odbor školstva postúpená vec na ďalšie konanie v právnej veci navrhovateľa Z. U. - DEEP PRODUCTION, Gen. Svobodu 44, Martin proti odporcovi Mesto Martin so sídlom Nám. S. H. Vajanského 1, Martin, v konaní o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu odporcu. Vzhľadom k tomu, že Okresný úrad, odbor školstva Žilina nie je príslušný v uvedenej veci konať, obrátil sa v zmysle § 8a O. s. p. na Najvyšší súd SR s návrhom na rozhodnutie o kompetenčnom konflikte. Zákonodarca v ustanovení § 6 zákona č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších prepisov definuje kompetencie obce, ktoré vykonáva pri samospráve (originálne kompetencie) i prenesenom výkone štátnej správy. Originálnou kompetenciou obce je aj činnosť uvedená v § 6 odsek 12 písm. b), 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 v zákone určeným zriaďovateľom škôl a školských zariadení a určí všeobecne záväzným nariadením podrobnosti financovania týchto zariadení a následne podľa ods. 22 obec vykonáva finančnú kontrolu na úseku hospodárenia s finančnými prostriedkami pridelenými podľa ods. 12 a kontroluje efektívnosť a účelnosť ich využitia. Zo znenia ustanovenia § 6 ods. 12 písm. b) je zrejmé, že zákonodarca nepoužíva „termín“ vo vzťahu k obci „rozhoduje“ ale „poskytuje“ finančné prostriedky, čiže koná ako orgán samosprávy a nevykonáva prenesený výkon štátnej správy.

Zákonodarca v § 38 ods. (4) č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov pozitívne upravil, na ktoré rozhodovanie podľa tohto sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní. Z ustanovení 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 nevyplýva, že by sa na kompetencie obce upravené v § 6 ods. (12) písm. b) aplikoval zákon o správnom konaní a obec v prípade realizácie originálnych kompetencií upravených v zákone ani správne rozhodnutie v súlade s § 46 a 47 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov pri posudzovaní zriaďovateľa o poskytnutie dotácie nevydáva.

Podľa §-u 27 ods. (2) zákona č. 369/1991 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov na konanie, v ktorom o právach právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb rozhoduje pri výkone samosprávy obec, sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní, o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu obce rozhoduje súd, ak osobitný predpis neustanovuje inak.

Obec pri výkone samosprávy podľa § 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 poskytla na základe žiadosti zriaďovateľa Súkromnej základnej umeleckej školy finančné prostriedky poukávané podľa zákona č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov na mzdy a prevádzku a určila všeobecne záväzným nariadením podrobnosti financovania školy, Čiže vykonávala originálnu kompetenciu obce, kontrolu zákonnosti hospodárenia a efektívnosti pri hospodárení s týmito finančnými prostriedkami podľa § 18d zákona č. 369/1991 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov vykonáva obec.

Okresný úrad v sídle kraja má kompetenciu podľa § 11 ods. (I) 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 kontrolovať efektívnosť využívania finančných prostriedkov pridelených školám a školským zariadeniam pri prenesenom výkone štátnej správy, teda tie finančné prostriedky ktoré školy a školské zariadenia dostávajú zo štátneho rozpočtu prostredníctvom okresného úradu v sídle kraja v súlade so zákonom č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení v znení neskorších predpisov.

Kontrolovať dodržiavanie postupu obce v prípade prideľovania, neprideľovania alebo znižovania finančných prostriedkov (dotácií) patrí do originálnej kompetencie obce a hlavný kontrolór obce pri výkone kontrolnej činnosti postupuje podľa pravidiel, ktoré ustanovuje zákon č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite a ďalšie podrobnosti o pravidlách kontrolnej činnosti môže ustanoviť obec uznesením. Tieto finančné prostriedky neposkytuje obciam okresný úrad v sídle kraja, ale sú poukazované obciam priamo z podielových daní.

Vzhľadom na to, že Okresný úrad v sídle kraja má vymedzené kompetencie v ustanoveniach §-ov 10 a 11 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, kde má aj presne vymedzené kedy rozhoduje v druhom stupni a obec pri poskytovaní dotácie konala ako samosprávny orgán a nevykonávala štátnu správu v prvom stupni máme za to, že Okresný úrad Žilina, odbor školstva nemôže postupovať podľa § 6 ods. 20 zákona č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve v znení neskorších predpisov ako to určil Krajský súd v Žiline a preto nie je príslušný konať v predmetnej veci.

Taktiež Okresný úrad v sídle kraja nie je príslušný vykonávať kontrolu a dodržiavanie postupu obce v prípade prideľovania, neprideľovania alebo znižovania finančných prostriedkov podľa § 6 ods. 12 písm. b) zákona č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve nakoľko táto právomoc pri výkone samosprávy je daná obci.“

Na základe vyššie uvedeného Okresný úrad Žilina, odbor školstva predložil Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky návrh na vydanie rozhodnutia, že Okresný úrad Žilina, odbor školstva nie je príslušný konať v predmetnej veci.

III.

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. (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 samoúčelné, 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 ukládanie 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 výkon 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 samosprávnu 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.: 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).

Pri posudzovaní určenia, či ide o samosprávnu 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

súdnicťve, sú oprávnení odstraňovať nedostatky zákonnej právnej úpravy svojím výkladom. Takéto odstraňovanie však nemožno považovať za legislatívnu činnosť, ktorá by narušala 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.

Záverom senát najvyššieho súdu uvádza, že k zhodnému záveru v obdobnej veci dospel aj senát najvyššieho súdu 3S v rozhodnutí sp. zn. 3Rks/2/2014.

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu nie je prípustné odvolanie.