

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 1Sžk/11/2017
Identifikačné číslo spisu: 3016200713
Dátum vydania rozhodnutia: 20.02.2018
Meno a priezvisko: JUDr., Ing. Miroslav Gavalec
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2018:3016200713.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci prokurátora Okresnej prokuratúry Trenčín, s doručovacou adresou Bernolákova č. 2, 912 50 Trenčín, proti sťažovateľovi (pôvodne žalovanému): Mesto Dubnica nad Váhom, s doručovacou adresou Bratislavská č. 434/9, 018 41 Dubnica nad Váhom, IČO: 00 317 209, zast. TOMANÍČEK & PARTNETS s.r.o., IČO: 47 239 000, advokátske spoločenstvo so sídlom Sládkovičova č. 6, 010 01 Žilina, o žalobe proti nečinnosti orgánu verejnej správy, o kasačnej sťažnosti proti uzneseniu Krajského súdu v Trenčíne zo dňa 11. apríla 2017 č.k. 15Sa/8/2016-45, takto

rozhodol:

I. Najvyšší súd Slovenskej republiky n e p r i z n á v a kasačnej sťažnosti odkladný účinok.

II. Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesenie Krajského súdu v Trenčíne zo dňa 11. apríla 2017 č. k. 15Sa/8/2016-45 z r u š u j e a v e c m u v r a c i a n a ďalšie konanie.

Odôvodnenie

I.
Konanie na správnom súde

A)

1. Žalobou z 13.10.2016 podanou na Krajský súd v Trenčíne sa prokurátor domáhal, aby bola žalovanému uložená povinnosť v lehote 2 mesiacov zaradiť Súkromnú základnú umeleckú školu, so sídlom na Školskej ul. č. 386 v Dubnici nad Váhom, IČO: 42 377 951(ďalej len „SZUŠ“) do Všeobecne záväzného nariadenia č. 8/2015 o určení výšky dotácie na prevádzku a mzdy na žiaka základnej umeleckej školy, dieťa materskej školy a školských zariadení so sídlom na území mesta Dubnica nad Váhom (ďalej len „VZN“).

Uvedené VZN bolo žalovaným vydané dňa 24.09.2015 v zmysle § 6 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zák. č. 369/1990 Zb.“), § 6 ods. 12 písm. c) 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 „zák. č. 596/2003 Z.z.“) ako aj § 7a zákona č. 597/2003 Z.z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení v znení neskorších zmien a doplnkov.

Podľa § 6 ods. 1 zák. č. 369/1990 Zb. v znení relevantnom pre preskúvanú vec obec môže 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 § 7a zák. č. 597/2003 Z.z. v citovanom znení na účely rozdeľovania a poukazovania výnosu dane z príjmov obciam na nasledujúci kalendárny rok podľa osobitného predpisu 24d) sa zbierajú údaje o počte

- a) 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; v cirkevných školách a v súkromných školách žiakov do dovŕšenia 15 rokov veku,
- b) detí materskej školy podľa stavu k 15. septembru začínajúceho školského roka,
- c) poslucháčov jazykovej školy vo veku plnenia povinnej školskej dochádzky do dovŕšenia 25 rokov veku podľa stavu k 15. septembru začínajúceho školského roka; v cirkevných školách a v súkromných školách poslucháčov do dovŕšenia 15 rokov veku,
- d) detí v školských zariadeniach výchovného poradenstva a prevencie v predchádzajúcom školskom roku, ktorým boli poskytnuté služby; v novovzniknutých školských zariadeniach výchovného poradenstva a prevencie detí podľa stavu k 15. septembru začínajúceho školského roka; v cirkevných školských zariadeniach a v súkromných školských zariadeniach detí do dovŕšenia 15 rokov veku,
- e) detí v špeciálnych výchovných zariadeniach podľa skutočného priemerného denného počtu detí v predchádzajúcom školskom roku; v novovzniknutých špeciálnych výchovných zariadeniach detí podľa stavu k 15. septembru začínajúceho školského roka; v cirkevných školských zariadeniach a v súkromných školských zariadeniach detí do dovŕšenia 15 rokov veku,
- f) detí v materských školách pre deti so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami pri zdravotníckom zariadení podľa skutočného priemerného denného počtu detí v predchádzajúcom školskom roku; v novovzniknutých materských školách pre deti so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami pri zdravotníckom zariadení detí podľa stavu k 15. septembru začínajúceho školského roka,
- g) detí v školských kluboch detí pri zdravotníckom zariadení podľa skutočného priemerného denného počtu detí v predchádzajúcom školskom roku; v novovzniknutých školských kluboch detí pri zdravotníckom zariadení detí podľa stavu k 15. septembru začínajúceho školského roka,
- h) žiakov v školských kluboch detí z nultého až piateho ročníka základnej školy podľa stavu k 15. septembru začínajúceho školského roka,
- i) detí školských internátov z materských škôl, materských škôl pre deti so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami, základných škôl, základných škôl pre žiakov so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami, päťročných gymnázií, osemročných gymnázií a osemročných konzervatórií podľa stavu k 15. septembru začínajúceho školského roka; v cirkevných školských zariadeniach a v súkromných školských zariadeniach detí zo stredných škôl do dovŕšenia 15 rokov veku,
- j) všetkých žiakov základných škôl, základných škôl pre žiakov so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami, päťročných gymnázií, osemročných gymnázií a osemročných konzervatórií podľa stavu k 15. septembru začínajúceho školského roka v zriaďovateľskej pôsobnosti obce, štátom uznanej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti a inej právnickej osoby alebo fyzickej osoby, ak je na území obce zriadené zariadenie školského stravovania; v cirkevných stredných školách a v súkromných stredných školách žiakov do dovŕšenia 15 rokov veku,
- k) všetkých žiakov základných škôl a základných škôl pre žiakov so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami podľa stavu k 15. septembru začínajúceho školského roka v zriaďovateľskej pôsobnosti okresného úradu v sídle kraja, ak tieto školy nemajú na území obce zriadené vlastné zariadenie školského stravovania a žiaci sa stravujú v zariadeniach školského stravovania v zriaďovateľskej pôsobnosti obce, štátom uznanej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti a inej právnickej osoby alebo fyzickej osoby,
- l) žiakov základných škôl podľa stavu k 15. septembru začínajúceho školského roka v zriaďovateľskej pôsobnosti obce.

2. Prokurátor namietal, že v čl. 3 VZN označeného ako „Príjemca dotácie“ nie je zahrnutá ako prijímateľ finančnej dotácie uvedená SZUŠ napriek tomu, že od 01.09.2015 je táto škola vedená Ministerstvom školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“) v sieti škôl a

školských zariadení Slovenskej republiky (tiež príslušná ustanovenia § 16 zák. č. 596/2003 Z.z.). Uvedená SZUČ vznikla z pôvodne elokovaného pracoviska Súkromnej základnej umeleckej školy, Prokofievova č. 5, Bratislava postupom podľa § 39c ods. 6 zák. č. 596/2003 Z.z. Podľa § 39c ods. 6 zák. č. 596/2003 Z.z. v citovanom znení elokované pracoviská škôl a školských zariadení zriadené podľa predpisu účinného do 31. decembra 2012 mimo územia kraja, kde je škola alebo školské zariadenie zriadené, sa stávajú školami alebo školskými zariadeniami s účinnosťou od 1. septembra 2015.

Podľa čl. 3 VZN príjmom dotácie podľa tohto nariadenia sú nasledovné školy a školské zariadenia:

1) Školy a školské zariadenia s právnou subjektivitou v zriaďovateľskej pôsobnosti mesta: a) Základná škola s materskou školou, Centrum I 32, Dubnica nad Váhom, b) Základná škola s materskou školou P. Demitru, Centrum II 87, Dubnica nad Váhom, c) Základná škola s materskou školou, Pod hájom 967, Dubnica nad Váhom, d) Materská škola, Centrum II 72, Dubnica nad Váhom, e) Základná umelecká škola, Obrancov mieru 356, Dubnica nad Váhom, f) Centrum voľného času, Pod hájom 1356, Dubnica nad Váhom.

2) Školy a školské zariadenia štátom uznanej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti alebo inej právnickej a fyzickej osoby, ktoré majú sídlo na území mesta, ak o dotáciu požiadajú³) a) Základná škola s materskou školou sv. Dominika Savia, Školská 386, Dubnica nad Váhom, b) Súkromné centrum voľného času LAURA, Pod kaštieľom 639/30, Dubnica nad Váhom.

3. Prokurátor ďalej uviedol, že vzhľadom na vyššie uvedené protiprávne konanie žalovaného konal podľa zákona č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov v rozsahu svojej pôsobnosti. Výkon opatrenia na predchádzanie porušeniu zákonnosti a na odstránenie porušenia zákonnosti tým spôsobom, že žalovaného na zistené pochybenia upozornil a súčasne mu navrhol prejednať upozornenie prokurátora č.k. Pd 103/16/3309-17 z 10.06.2016 (ďalej len „upozornenie prokurátora“) na najbližšom zasadnutí Mestského zastupiteľstva Mesta Dubnica nad Váhom (ďalej len „mestské zastupiteľstvo“) a zahrnúť formou dodatku do VZN aj SZUŠ ako prijímateľa finančnej dotácie.

4. Upozornenie prokurátora bolo 25.08.2016 prerokované na 19. plánovanom zasadnutí mestského zastupiteľstva. Poslanci mestského zastupiteľstva predmetné prokurátorské upozornenie vzali na vedomie uznesením č. 160/2016 a neprijali vo vzťahu k nemu žiadne navrhované opatrenia, na ktoré bolo poukazované v podanom upozornení prokurátora. Žalovaný konal tak, že na mestskom zastupiteľstve SZUŠ nezaradil do VZN ako prijímateľa finančnej dotácie.

5. Prokurátor, keďže vyhodnotil nasledujúcu situáciu, že žalovaný ako orgán verejnej správy aj po upozornení prokurátora zostal nečinný a napriek splneniu zákonných podmienok stanovených v ustanovení § 6 ods. 12 písm. c) zák. č. 596/2003 Z.z. doposiaľ nezaradil SZUŠ do čl. 3 VZN, tak prokurátor využil oprávnenie podľa § 45 ods. 2 a § 244 ods. 2 zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „S.s.p.“, resp. „Správny súdny poriadok“) a podal vyššie uvedenú žalobu (viď bod č. 1).

B)

6. Krajský súd v Trenčíne po preskúmaní súdneho a pripojeného administratívneho spisu žalovaného prostredníctvom vyššie uvedeného uznesenia (ďalej len „napadnuté uznesenie“) dospel k záveru, že žalovaný nerešpektoval upozornenia prokurátora na nezaradenie SZUŠ do čl. 3 VZN napriek tomu, že táto škola má sídlo na území mesta Dubnica nad Váhom a je zaradená do siete škôl vedenej ministerstvom včítane toho, že zriaďovateľ tejto školy splnil všetky zákonné povinnosti v zmysle § 6 ods. 12 písm. b) zák. č. 596/2003 Z.z. Správny súd mal tiež za preukázané, že žaloba prokurátora je dôvodná, nakoľko žalovaný nerešpektoval upozornenie prokurátora a zostal vo veci nečinný.

7. Správnym súdom bolo ďalej zistené, že ministerstvo podľa § 39c ods. 2 zák. č. 596/2003 Z.z. písomne potvrdilo zriaďovateľovi - fyzickej osobe, ktorá nemá oprávnenie podnikat', t.j. páňovi A.. O. S. (ďalej tiež „zriaďovateľ SZUŠ“), doručenie dokladov a zaevidovalo elokované pracovisko, Školská č. 386, Dubnica nad Váhom ako súčasť Súkromnej základnej umeleckej školy, Prokofievova č. 5, Bratislava v sieti. Potvrdenie ministerstva pod č. 2013-12008/34123:76-916 z 19.07.2013 bolo zaslané aj

žalovanému.

Podľa § 39c ods. 2 zák. č. 596/2003 Z.z. v citovanom znení zriaďovateľ školy alebo školského zariadenia, ktorý má zriadené elokované pracovisko podľa odseku 1, najneskôr do 30. júna 2013

a) písomne oznámi ministerstvu osobitne za každé elokované pracovisko tieto údaje:

1. názov, adresu, identifikačné číslo zriaďovateľa, štatutárny orgán a právnu formu, ak je zriaďovateľ právnická osoba; meno a priezvisko, štátnu príslušnosť, miesto trvalého pobytu a rodné číslo zriaďovateľa, ak je zriaďovateľ fyzická osoba,

2. adresa elokovaného pracoviska,

3. názov školy alebo školského zariadenia, ktorého je elokované pracovisko súčasťou,

4. dátum začatia činnosti,

5. počet tried, oddelení, záujmových útvarov alebo výchovných skupín podľa stavu k 1. septembru 2012,

6. počet žiakov, detí alebo poslucháčov podľa stavu k 15. septembru 2012,

7. ak ide o elokované pracoviská stredných odborných škôl, aj kód študijného odboru alebo učebného odboru, v ktorom sa vzdelávajú žiaci,

b) predloží doklady podľa § 16 ods. 1 písm. h) a i) a zriaďovaciu listinu školy alebo školského zariadenia.

8. Zriaďovateľ SZUŠ dňa 18.06.2015 doručil ministerstvu požadované doklady - zriaďovaciu listinu školy a doklad o pridelení identifikačného čísla. Ministerstvo s účinnosťou od 01.09.2015 vedie v sieti SZUŠ, ktorej bolo Štatistickým úradom Slovenskej republiky pridelené identifikačné číslo 42 377 951. Potvrdenie ministerstva pod č. 2015-14137/42631:2-100B z 25.08.2015 o tom, že ministerstvo bude viesť uvedenú školu s účinnosťou od 01.09.2015 v sieti škôl a školských zariadení Slovenskej republiky, bolo zaslané na vedomie aj žalovanému.

9. V tomto smere podľa správneho súdu možno konštatovať, že vznik SZUŠ z elokovaného pracoviska, (ktorá sa nachádzala mimo územia kraja sídla kmeňovej školy) vychádzal pri splnení vyššie uvedených podmienok z ustanovenia § 39c zák. č. 596/2003 Z. z. a súhlas žalovaného pre zriaďovateľa SZUŠ sa k tomuto vzniku nevyžadoval. Keďže v zriaďovacej listine sa neuvádzali údaje uvedené v § 22 ods. 2 písm. k) zák. č. 596/2003 Z.z. (t.j. dátum a číslo rozhodnutia ministerstva o zaradení do siete) nebolo žiadúce vydávať zo strany ministerstva k vzniku tejto školy už žiadne rozhodnutie.

10. Tiež správny súd dospel k záveru, že vznikom danej súkromnej školy z elokovaného pracoviska vzniká povinnosť žalovaného ako mesta financovať mzdy a prevádzku tejto školy podľa § 6 ods. 12 písm. b) zák. č. 596/2003 Z. z., ak o to zriaďovateľ požiada. Uvedený záver je podporený aj listom ministerstva pod č. 2016-10526/6277:2-100B z 11.02.2016, ktorý bol doručený žalovanému.

11. Na základe vyššie uvedeného mal správny súd za to, že žalovaný porušil príslušné ustanovenia zák. č. 596/2003 Z.z., zák. č. 369/1990 Z.z., pričom dôsledne nerešpektoval ani zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov a ani upozornenie podané prokurátorom, ktorého cieľom bolo odstrániť nečinnosť žalovaného. Neobstojí vyjadrenie žalovaného a jeho pochybnosti ohľadom zákonnosti vzniku tejto školy a nároku školy na dotáciu dôvodiac, že zriaďovateľ SZUŠ nepožiadala žalovaného o povolenie k jej vzniku. Správny súd poukázal na to, že takýto stav vážne ohrozuje existenciu i ďalšie fungovanie SZUŠ.

12. Správny súd preto podľa § 250 ods. 1 a 2 S.s.p. uložil žalovanému, aby v lehote 2 mesiacov od právoplatnosti tohto uznesenia vykonal úkon - zaradil SZUŠ do VZN.

II.

Kasačná sťažnosť žalovaného/stanoviská

A)

13. Proti napadnutému uzneseniu sťažovateľ povinne zastúpený advokátom v zákonnej lehote podal kasačnú sťažnosť zo dňa 10.05.2017 (č.l. 51) z dôvodu uvedeného v § 440 ods. 1 písm. g) v spojení s

odsekom 2 S.s.p., t.j. krajský súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci. Uvedený dôvod kasačnej sťažnosti podporil najmä tým, že správny súd uložil sťažovateľovi povinnosť (t.j. doplniť VZN), ktorá je nielen v rozpore s platnou právnou úpravou tým, že zasahuje do právomoci orgánu verejnej moci, ale je aj nevykonateľná.

14. Sťažovateľ s odkazom na ustanovenie § 6 zák. č. 596/2003 Z.z. a na ustanovenia § 1 ods. 1, § 4 ods. 1, § 6 ods. 1, § 6a ods. 1 a 2, § 11 ods. 1 a ods. 4 zák. č. 369/1990 Zb. a v súvislosti s nimi uviedol, že o prijatí, zmene a zrušení VZN obce rozhoduje mestské zastupiteľstvo, ktoré pozostáva z poslancov zvolených v priamych voľbách a tvorba VZN patrí do jeho právomocí, do ktorých možno zasiahnuť len stanoveným spôsobom v rámci konania uvedeného v rámci Štvrtej hlavy Piateho oddielu Správneho súdneho poriadku vymedzujúceho konanie vo veciach nesúladu VZN obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.

Podľa § 1 ods. 1 zák. č. 369/1990 Zb. v citovanom znení obec je samostatný územný samosprávny a správny celok Slovenskej republiky; združuje osoby, ktoré majú na jej území trvalý pobyt. Obec je právnickou osobou, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a s vlastnými príjmami.

Podľa § 4 ods. 1 zák. č. 369/1990 Zb. v citovanom znení obec samostatne rozhoduje a uskutočňuje všetky úkony súvisiace so správou obce a jej majetku, všetky záležitosti, ktoré ako jej samosprávnu pôsobnosť upravuje osobitný zákon, ak takéto úkony podľa zákona nevykonáva štát alebo iná právnická osoba alebo fyzická osoba.

Podľa § 6a ods. 1 zák. č. 369/1990 Zb. v citovanom znení platí, že ak súd na návrh prokurátora rozhodnutím vyslovil, že medzi všeobecne záväzným nariadením vo veciach územnej samosprávy a zákonom je nesúlad a vo veciach pri plnení úloh štátnej správy aj s nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, stráca všeobecne záväzné nariadenie, jeho časť, prípadne niektoré jeho ustanovenia účinnosť dňom nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia súdu.

Podľa § 6a ods. 2 zák. č. 369/1990 Zb. v citovanom znení obec, ktorá vydala všeobecne záväzné nariadenie, je povinná do šiestich mesiacov od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia súdu uviesť ho vo veciach územnej samosprávy do súladu so zákonom a vo veciach pri plnení úloh štátnej správy aj s nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Ak tak obec neurobí, všeobecne záväzné nariadenie, jeho časť, prípadne niektoré jeho ustanovenia strácajú platnosť po šiestich mesiacoch od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia súdu.

Podľa § 11 ods. 1 zák. č. 369/1990 Zb. v citovanom znení obecné zastupiteľstvo je zastupiteľský zbor obce zložený z poslancov zvolených v priamych voľbách obyvateľmi obce. Volebné pravidlá upravuje osobitný predpis. Funkčné obdobie obecného zastupiteľstva sa končí zložením sľubu poslancov novozvoleného obecného zastupiteľstva na štyri roky.

Podľa § 11 ods. 4 zák. č. 369/1990 Zb. v citovanom znení obecné zastupiteľstvo rozhoduje o základných otázkach života obce, najmä je mu vyhradené

- a) určovať zásady hospodárenia a nakladania s majetkom obce a s majetkom štátu, ktorý užíva, schvaľovať najdôležitejšie úkony týkajúce sa tohto majetku a kontrolovať hospodárenie s ním,
- b) schvaľovať rozpočet obce a jeho zmeny, kontrolovať jeho čerpanie a schvaľovať záverečný účet obce, schvaľovať emisiu komunálnych dlhopisov, schvaľovať zmluvu uzavretú podľa § 20 ods. 1, rozhodovať o prijatí úveru alebo pôžičky, o prevzatí záruky za poskytnutie návratnej finančnej výpomoci zo štátneho rozpočtu; v rozsahu určenom zastupiteľstvom môže zmeny rozpočtu vykonávať starosta,
- c) schvaľovať územný plán obce alebo jej časti a koncepcie rozvoja jednotlivých oblastí života obce,
- d) rozhodovať o zavedení a zrušení miestnej dane a ukladať miestny poplatok, 5a)
- e) určovať náležitosti miestnej dane alebo miestneho poplatku a verejnej dávky a rozhodovať o prijatí úveru alebo pôžičky,
- f) vyhlasovať miestne referendum o najdôležitejších otázkach života a rozvoja obce a zvolávať zhromaždenie obyvateľov obce,
- g) uznávať sa na nariadeniach,
- h) schvaľovať dohody o medzinárodnej spolupráci a členstvo obce v medzinárodnom združení podľa §

21 ods. 1,
[.]....

15. Podľa sťažovateľa tak správny súd nemá v kompetencii v rámci konania proti nečinnosti oprávnenie prikázať orgánu verejnej moci, akým výsledkom má konať a vo veci rozhodnúť. Jeho rozhodnutie má možnosť len uložiť orgánu verejnej moci, aby bolo vo veci konané alebo aby orgán verejnej moci začal konanie.

16. Ďalej sťažovateľ poukazoval na to, že ako mesto nemá samo o sebe zákonom zverenú právomoc prijímať, meniť a zrušovať VZN. Sťažovateľ môže akurát podať návrh mestskému zastupiteľstvu, aby došlo k doplneniu VZN. Tento návrh môže mestské zastupiteľstvo schváliť alebo neschváliť.

Uznesenie správneho súdu však orgán verejnej moci priamo zaväzuje na výsledok, čo je zásah do originálnej právomoci mestského zastupiteľstva a je v rozpore so zákazom tzv. imperatívneho mandátu. Správny súd tak koná v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava“), aj v rozpore s právomocou danou mu Správnym súdnym poriadkom. V súlade s judikatúrou Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd“) má výrok zniet len na uloženie povinnosti konať, resp. začať konanie. Napadnutým uznesením bola sťažovateľovi uložená povinnosť, ktorej splnenie je nemožné.

17. Sťažovateľ ďalej namietal nesúladsť ustanovenia § 39c ods. 2 zák. č. 596/2003 Z.z. s Ústavou. Toto zákonné ustanovenie zaradilo do školskej siete i tie vybrané subjekty, ku ktorých zaradeniu sťažovateľ ako jeden z dotknutých subjektov jednak nevyjadril súhlas, ale ani nemal možnosť sa k uvedenej otázke vyjadriť, hoc sa mu v zmysle ustanovenia § 6 ods. 12 zák. č. 596/2003 Z.z. ukladá povinnosť poskytovať im dotácie na mzdy a prevádzku.

18. Uložením takejto povinnosti bez riadneho finančného krytia zo strany štátu došlo podľa sťažovateľa k porušeniu práva vlastníť majetok zaručený v čl. 20 Ústavy. Ak štát nedáva dostatočné finančné prostriedky na financovanie školstva a orgány samosprávy ho dofinancovávajú z vlastných prostriedkov, autoritatívnym zakotvením poskytovania dotácií ďalším subjektom je porušením Ústavou zaručených slobôd a v rozpore s princípom právnej istoty. V uvedenej súvislosti sťažovateľ poukázal na nález Ústavného súdu sp.zn. PL. ÚS 13/2013.

19. Vzhľadom na ustanovenia § 100 a § 131 S.s.p. sťažovateľ navrhol, aby bolo začaté konanie o vyslovenie nesúladsť právneho predpisu s Ústavou.

20. Záverom sťažovateľ navrhol napadnuté uznesenie zrušiť a vec mu vrátiť na ďalšie konanie a rozhodnutie.

B)

21. Vo vyjadrení z 05.06.2017 ku kasačnej sťažnosti (č.l. 63) prokurátor uviedol, že v zmysle § 250 S.s.p. môžu byť sťažovateľovi v konaní o nečinnosti uložené rôzne alternatívy, medzi ktoré patrí, aby vykonal úkon. Správny súd preto podľa prokurátora nepochybil, konal zákonným spôsobom, keď uložil sťažovateľovi povinnosť, aby zaradil SZUŠ do VZN, t.j. aby vykonal úkon.

22. Účelom podaného upozornenia aj žaloby bolo odstrániť dlhodobú nečinnosť sťažovateľa vo vzťahu k ustanoveniu § 6 ods. 12 písm. c) zák. č. 596/2003 Z.z. a k § 6 ods. 1 zák. č. 369/1990 Zb., ku ktorej došlo v súvislosti s nezaradením SZUŠ do VZN.

23. Prokurátor poukázal na predchádzajúcu právnu úpravu, konkrétne ustanovenie § 250t zák. č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov, podľa ktorého mal súd len jednu možnosť ako odstrániť nečinnosť orgánu verejnej správy, a to vysloviť povinnosť vo veci konať a rozhodnúť. Avšak nová právna úprava - Správny súdny poriadok, je flexibilnejšia a počíta aj so situáciou, keď sťažovateľ síce vo veci začal konať, no nerozhodol, a zavádza nový pojem „vykonať úkon“, ktorým tak zabraňuje bezdôvodne blokovať podané upozornenia prokurátora v tom zmysle, že

žalovaný o podanom upozornení nerozhodne a ukladá sťažovateľovi priamo povinnosť vykonať úkon.

24. Prokurátor je toho názoru, že sťažovateľ porušuje zákon, keď do čl. 3 VZN odmieta zaradiť SZUŠ, napriek tomu, že táto škola má sídlo na území Mesta Dubnica nad Váhom a je zaradená do siete škôl.

25. Vzhľadom na uvedené prokurátor považuje uznesenie správneho súdu za zákonné a dôvodné a navrhuje kasačnému súdu, aby kasačnú sťažnosť v zmysle § 461 S.s.p. zamietol ako nedôvodnú.

III.

Právne názory kasačného súdu

26. Senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 S.s.p.) je predovšetkým postupom podľa § 452 ods. 1 v spojení s § 439 S.s.p. oprávnený konať o kasačnej sťažnosti, ktorej prípustnosť a z toho vyplývajúce možné dôvody jej odmietnutia preskúmava. Po zistení, že kasačnú sťažnosť podal sťažovateľ včas (§ 443 ods. 2 písm. a/ S.s.p.), a s prihliadnutím na formálnu viazanosť posudzovania kasačnej sťažnosti (§ 453 ods. 2 časť vety prvej pred bodkočiarkou v spojení s § 439 ods. 3 písm. a/ S.s.p.) a neviazanosť sťažnostným návrhom (§ 453 ods. 3 S.s.p.) kasačný súd preskúmal napadnuté uznesenie spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu. Jednou z podmienok, ktoré kasačný súd skúma na počiatku, je, či kasačná sťažnosť nie je zjavne neopodstatnená, a následne, či nie je dôvodná. Na základe nižšie uvedených dôvodov kasačný súd jednomyselne (§ 464 v spojení s § 139 ods. 4 S.s.p.) si osvojil záver, že kasačná sťažnosť je v zmysle § 462 ods. 1 S.s.p. dôvodná, a preto v súlade s kasačnou právomocou mu zverenou zákonodarcom rozhodol o zrušení napadnutého uznesenia a o vrátení veci krajskému súdu na ďalšie konanie.

27. Predmetom konania o kasačnej sťažnosti je v medziach uvedených v § 453 S.s.p. prieskum prípustnosti a následne dôvodnosti podanej kasačnej sťažnosti, preto kasačný súd primárne na základe dôvodov kasačnej sťažnosti preskúmal relevanciu vytykánych nedostatkov konania správneho súdu a napadnutého uznesenia v rozsahu sťažnostných bodov.

28. V takto vymedzenom rámci prieskumu a pri nemennosti skutkového stavu (§ 454 v spojení s § 441 S.s.p.) o preverení riadnosti podmienok vykonávania súdneho prieskumu rozhodnutí správneho orgánu (tzn. najmä splnenia podmienok konania a okruhu účastníkov) kasačný súd pristúpil k prieskumu oprávnenosti vyššie uvedených dôvodov kasačnej sťažnosti.

29. V predmetnej veci pri prieskume kasačnej sťažnosti je potrebné predostrieť, že sťažovateľ vychádzal z bodu kasačnej sťažnosti, že ide o nesprávne právne posúdenie veci krajským súdom ako správnym súdom. Samotným predmetom kasačnej sťažnosti bolo napadnuté uznesenie, ktorým správny súd uložil sťažovateľovi, aby v lehote 2 mesiacov od právoplatnosti napadnutého uznesenia vykonal úkon, a to zaradil SZUŠ do VZN, a preto kasačný súd preskúmal napadnuté uznesenie z tohto dôvodu.

30. Pre kasačný súd je nepochybné, že správny súd je oprávnený zasiahnuť do oprávnenia prijímať, meniť a rušiť VZN obce iba negatívnym spôsobom, t.j. spôsobom v rámci konania uvedeného v rámci Štvrtej hlavy Piateho oddielu Správneho súdneho poriadku vo veciach nesúladu VZN obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Preto dôvodnosť kasačnej sťažnosti bude kasačný súd predovšetkým preverovať zisťovaním, či popri hore uvedenom negatívnom oprávnení vyplýva správne súdu aj pozitívne oprávnenie, t.j. ukladať povinnosť s akým výsledkom má obecné/ mestske zastupiteľstvo rozhodnúť. Až po potvrdení tohto pozitívneho oprávnenia správneho súdu je možné sa zaoberať prieskumom, či správny súd túto zistenú právomoc aplikoval zákonným spôsobom na otázku financovania SZUŠ.

31. Nesprávne právne posúdenie veci ako kasačný dôvod uvedený pod § 440 ods. 1 písm. g) S.s.p. sa vzťahuje na právnu situáciu, kedy správny súd na správne a zákonným spôsobom zistený skutkový stav (§ 440 ods. 1 písm. f/ S.s.p.) bez vád zaťažujúcich jeho rozhodovanie (písmena a/ až f/) aplikuje právnú

normu v merite veci bez možnosti opory v doterajšej ustálenej rozhodovacej praxi kasačného súdu.

32. Nesprávnosť aplikácie objektívneho práva správnym súdom je zapríčinená chybným výberom normy hmotného práva alebo procesného práva, ktorá vo svojej hypotéze nemá také predpoklady, aké vyplývajú zo zisteného skutkového stavu. Nesprávne právne posúdenie veci správnym súdom v zmysle ustálenej judikatúry potom konkrétne spočíva v tom, že správny súd použil nesprávnu právnu normu, alebo síce aplikoval správnu právnu normu, ale ju nesprávne interpretoval, a napokon právnu normu síce správne vyložil, ale na zistený skutkový stav ju nesprávne aplikoval. Práve tento právny rámec aj vymedzuje potrebné medze skutkového zistenia.

Podľa § 3 ods. 1 písm. d) S.s.p. v citovanom znení na účely tohto zákona sa rozumie nečinnosťou orgánu verejnej správy stav, keď orgán verejnej správy protiprávne nepokračuje v začatom administratívnom konaní, alebo stav, keď orgán verejnej správy protiprávne z úradnej povinnosti nezačal administratívne konanie.

Podľa § 4 písm. b) S.s.p. v citovanom znení orgánmi verejnej správy sa na účely tohto zákona rozumejú orgány územnej samosprávy, ktorými sú obce, mestá, a v hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave a v meste Košice mestské časti a samosprávne kraje.

Podľa § 242 ods. 1 S.s.p. v citovanom znení žalobca sa môže žalobou domáhať odstránenia nečinnosti orgánu verejnej správy v začatom administratívnom konaní.

Podľa § 244 ods. 2 S.s.p. v citovanom znení prokurátor môže podať žalobu podľa § 242, ak orgán verejnej správy zostal nečinný aj po upozornení prokurátora.

Podľa § 245 S.s.p. v citovanom znení žalovaným je orgán verejnej správy, ktorý podľa žalobcu má povinnosť vydať rozhodnutie alebo opatrenie, vykonať úkon alebo začať z úradnej povinnosti administratívne konanie.

Podľa § 250 ods. 1 veta prvá S.s.p. v citovanom znení platí, že ak správny súd po preskúmaní zistí dôvodnosť žaloby, uznesením uloží žalovanému, aby v určenej lehote konal a rozhodol, vydal opatrenie alebo vykonal úkon, prípadne začal z úradnej povinnosti administratívne konanie.

33. V súvislosti s označením sťažovateľa v žalobe podanej prokurátorom kasačný súd úvodom uvádza, že legislatívne označenie mesto ako orgán verejnej správy, voči ktorému žaloba prokurátora smeruje, je nutné nielen v zmysle Správneho súdneho poriadku ale aj dotknutých ustanovení chápať nie ako samostatný územný samosprávny a správny celok Slovenskej republiky združujúci vymedzených občanov, ktorý bol na návrh vlády Slovenskej republiky vyhlásený uznesením Národnej rady Slovenskej republiky za mesto (§ 1 ods. 1 v spojení s § 22 zák. č. 369/1990 Zb.), ale naopak je nutné vidieť jeho konkrétne orgány; v prípade mesta teda primátora a mestské zastupiteľstvo, resp. starosta mestskej časti a zastupiteľstvo mestskej časti, ktoré majú vo veci konať a odstrániť namietanú nečinnosť.

34. Pokiaľ mal teda prokurátor za to, že mesto je v zmysle dotknutej právnej úpravy nečinné, mal presne označiť, ktorý z vyššie uvedených orgánov mesta, ako a z akého titulu niečo zanedbal resp. nevykonal (pati et omittere), nakoľko absencia týchto skutočností spôsobuje procesný zmätok v konaní a teda v tomto ohľade ponechal na správnom súde, aby sám musel vysledovať úmysel prokurátora.

35. Sťažovateľ v kasačnej sťažnosti namietal predovšetkým, že uložená povinnosť je v rozpore s platnou právnou úpravou, keďže zasahuje do právomoci orgánov mesta ako orgánov verejnej moci a rozhodnutie je nevykonateľné. Aby bolo možné posúdiť dôvodnosť týchto námietok, je nutné sa zaoberať normotvornou právomocou obce a jej ústavnou limitáciou, ktorá zabezpečuje v rámci európskeho právneho povedomia (viď nižšie napríklad bod č. 44) princíp územnej samostatnosti samosprávy.

36. Orgánom verejnej moci, ktorému bola uložená povinnosť napadnutým uznesením správneho súdu, je Mesto Dubnica nad Váhom, ktorého postavenie ako mesta špeciálne upravuje Štvrtá časť zák. č. 369/1990 Zb. a subsidiárne ďalšie ustanovenia tohto zákona upravujúce obec (v podmienkach Slovenskej republiky majú obce a mestá v zásade rovnaké práva a povinnosti).

Podľa čl. 64a Ústavy v citovanom znení 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.

37. Týmto zákonom je zák. č. 369/1990 Zb., ktorý prostredníctvom ustanovenia § 1 vymedzuje právny pojem obec, pritom tiež stanovuje, že obec je samostatným celkom Slovenskej republiky s tam uvedenými právnymi vlastnosťami. Je nepochybné, že najmä striktná ústavná požiadavka na zachovanie samostatnosti obce alebo mesta pri výkone samosprávnych právomocí nesmie byť zo strany výkonu zákonodarnej moci štátom odňatá alebo nad mieru potrebnú obmedzená. Podľa kasačného súdu je územná samospráva prejavom verejnej moci v modernom, demokratickom a právnom štáte v osobitnej forme vlády nad vecami verejnými v zverenom území.

38. Jedným zo základných oprávnení obce je jej normotvorná činnosť pri výkone samosprávy, pod ktorou sa rozumie činnosť obce spočívajúca v tvorbe právnych predpisov, v ich zdokonaľovaní, zmene a rušení. Toto normotvorné oprávnenie obce je zakotvené nielen všeobecne v čl. 68 ústavy ale je vykonané prostredníctvom zák. č. 369/1990 Z.z., ktorý v § 6 obsahuje zákonné pravidlá súvisiace s normotvorbou obcí, konkrétne jedného z dvoch druhov normatívnych právnych aktov obcí, a to všeobecne záväzných nariadení obcí. Ústava ako základnú limitu pre dodržanie hore uvedeného princípu samostatnosti samosprávy v prípade vydávania všeobecných záväzných nariadení určuje ich súlad s ústavou, ústavnými zákonmi, zákonmi a niektorými medzinárodnými zmluvami. Tým vlastne štát prenáša prenecháva správu vlastných vecí na nezávislom a autonómnom rozhodovaní územných celkov avšak si ponecháva významnú kontrolnú a dohľadovú činnosť.

Podľa čl. 68 ústavy v citovanom znení vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona môže obec a vyšší územný celok vydávať všeobecne záväzné nariadenia.

Podľa § 6 ods. 1 zák. č. 369/1990 Zb. v citovanom znení obec môže 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.

39. Ústavný súd sa k normatívnej pôsobnosti obcí vyjadril vo svojom náleze z 25. apríla 2002 sp.zn. I. ÚS 53/00 (uverejnený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, čiastka 109, pod č. 251/2002), z ktorého prvých dvoch bodov vyplýva, že:

„1. Vymedzenie samostatnej (samosprávnej) normotvornej pôsobnosti obcí v čl. 68 Ústavy Slovenskej republiky určuje rámec umožňujúci vydávanie všeobecne záväzných nariadení obciam (konkrétne obecným zastupiteľstvám) aj bez zákonného splnomocnenia, pokiaľ sú vydávané vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona.

Rozsah normotvornej činnosti obecných zastupiteľstiev je vždy obmedzený základnými právami a slobodami garantovanými Ústavou Slovenskej republiky.“

40. Nielen teória správneho práva ale aj judikatúra Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (napríklad rozsudok sp.zn. 6S/44/2014 zo dňa 29.05.2015) vychádza pri vymedzení pojmu všeobecne záväzné nariadenie z charakteristiky, že ide o normatívny právny akt vydaný obecným zastupiteľstvom, ktorého obsah je záväzný pre všetky fyzické osoby a právnické osoby trvalo alebo prechodne, náhodne či jednorazovo sa zdržiavajúce na tom-ktorom území obce.

41. Z tejto definície je možné vyvodiť základné znaky všeobecne záväzného nariadenia, a to:

- jeho normatívnosť, t.j. vzťahujú sa na neurčitý počet prípadov rovnakého druhu,
- je výsledkom činnosti obecného zastupiteľstva: podľa § 11 ods. 4 písm. g) zák. č. 369/1990 Zb. je vydávanie všeobecne záväzných nariadení vyhradenou právomocou obecného zastupiteľstva,
- obsah všeobecne záväzných nariadení je záväzný - tzn. všeobecne záväzné nariadenie obsahuje právne normy, ktorými sa zakladajú, menia alebo rušia subjektívne práva a povinnosti fyzických a právnických osôb a ich dodržiavanie je vynútiteľné štátnou mocou,
- pôsobnosť všeobecne záväzných nariadení - všeobecne záväzné nariadenie sa vzťahuje na celé územie obce a na všetky osoby.

Podľa § 11 ods. 1 prvá veta zák. č. 369/1990 Zb. v citovanom znení obecné zastupiteľstvo je zastupiteľský zbor obce zložený z poslancov zvolených v priamych voľbách obyvateľmi obce.

Podľa § 11 ods. 4 zák. č. 369/1990 Zb. v citovanom znení obecné zastupiteľstvo rozhoduje o základných otázkach života obce, najmä je mu vyhradené

a) určovať zásady hospodárenia a nakladania s majetkom obce a s majetkom štátu, ktorý užíva, schvaľovať najdôležitejšie úkony týkajúce sa tohto majetku a kontrolovať hospodárenie s ním, g) uznávať sa na nariadeniach.

Podľa § 24 ods. 1 zák. č. 369/1990 Zb. v citovanom znení mestské zastupiteľstvo je orgánom samosprávy mesta. Na jeho postavenie sa vzťahujú ustanovenia tohto zákona o obecnom zastupiteľstve.

42. Z pohľadu preverenia oprávnenej možnosti uloženia povinnosti sťažovateľovi, ktorá je požadovaná prokurátorom v preskúmvanej veci, je pre kasačný súd rozhodujúce posúdenie, či možno takýmto spôsobom, teda uložením povinnosti zaradiť SZUŠ do už vyhláseného VZN, zasiahnuť do normotvornej právomoci obce/mesta. Kasačný súd dospel k záveru, že nemožno, a to s ohľadom na nasledujúce skutočnosti.

43. Ako bolo vyššie spomenuté, jediným oprávneným subjektom na vydávanie všeobecne záväzných nariadení je obecné, resp. mestské zastupiteľstvo v preskúmvanej veci, ktoré túto právomoc nemôže delegovať na žiaden iný orgán obce, napríklad starostu. Mestské zastupiteľstvo je zastupiteľským orgánom obce, zloženým z volených poslancov (§ 11 ods. 1 zák. č. 369/1990 Zb.), čo predstavuje jednu z foriem zastupiteľskej demokracie popri priamej demokracii v obecnej samospráve.

44. Obecné zastupiteľstvo ako orgán obce svoju legitimitu odvíja od obyvateľov obce, ktorí mu moc a z nej vyplývajúce vrchnostenské postavenie delegovali na základe všeobecných, rovných a priamych volieb. Spôsob voľby poslancov sa prejavuje v neexistencii imperatívneho záväzku (imperatívny mandát) vykonávať svoju funkciu vopred alebo dodatočne určenými pokynmi inej osoby, a preto sú pri výkone svojej funkcie nezávislí. Poslanci mestského zastupiteľstva vykonávajú svoj mandát podľa svojho najlepšieho vedomia a svedomia a nie sú viazaní žiadnymi príkazmi, a to ani príkazmi politických strán, ktorí ich nominovali a ani príkazmi svojich voličov, čo potvrdzujú vyhlásením textu poslaneckého sľubu (§ 26 zák. č. 369/1990 Zb.).

Podľa § 26 zák. č. 369/1990 Zb. v citovanom znení poslanec skladá sľub, ktorý znie:

„Sľubujem na svoju česť a svedomie, že budem riadne plniť svoje povinnosti, ochraňovať záujmy obce, dodržiavať Ústavu Slovenskej republiky, ústavné zákony, zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy, a pri výkone svojej funkcie poslanca obecného zastupiteľstva ich budem uplatňovať podľa svojho najlepšieho vedomia a svedomia.“

45. V uvedenej súvislosti Ústavný súd pri výklade politických práv (Tretí oddiel Druhej hlavy ústavy), a najmä čl. 30 ústavy prostredníctvom uznesenia sp.zn. I. ÚS 99/97-15 zo dňa 18. decembra 1997 vyslovil tieto právne názory:

„Pod právom zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo treba chápať všeobecnú možnosť občanov spolurozhodovať vo verejných veciach, najmä priamo prostredníctvom referenda alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov. Na základe ústavy (čl. 30) nie je však možné špecifikovať vzťah občanov (voličov) a poslancov ako vzťah každého poslanca k jednotlivému občanovi (voličovi), osobitne dokonca viazané na bydlisko voliča vo volebnom kraji, v ktorom bol dotyčný poslanec zvolený. Z obsahu práva na slobodnú voľbu svojich zástupcov však nevyplýva primárne subjektívne základné právo občanov kontrolovať zvolených zástupcov (poslancov) alebo uplatňovať voči nim, prípadne voči štátnym orgánom iné subjektívne práva [...].“

Občania, prípadne konkrétny občan (volič) môžu zvoleným zástupcom predkladať svoje návrhy a žiadosti, môžu sa na nich obracať formou petícií, sťažností. Nemôžu im však ukladať nijaké záväzné príkazy (odvolávajú sa pritom napr. na to, že vo voľbách ich volili) [...].“

Konštituovanie zastupiteľského zboru ako garanciu nezávislosti miestnej samosprávy v demokratickom a právnom štáte zakotvuje aj Európska charta miestnej samosprávy v čl. 3 ods. 2, podľa ktorej:

„Právo a spôsobilosť miestnych orgánov v medziach zákona spravovať a riadiť podstatnú časť verejných záležitostí vykonávajú rady alebo zastupiteľstvá, ktorých členovia sú slobodne volení na základe priameho, rovného a všeobecného volebného práva tajným hlasovaním...“

46. Práve táto nezávislosť mestského zastupiteľstva ako jediného orgánu oprávneného na vydávanie všeobecne záväzných nariadení a hore opísaný zákaz imperatívneho mandátu, teda zákaz prikázať poslancovi ako vo veci hlasovať/rozhodnúť, sú zásadnou prekážkou pre uloženie povinnosti vykonať úkon tak, ako to navrhol prokurátor v žalobe proti nečinnosti orgánu verejnej správy. Na toto správne poukázal sťažovateľ v kasačnej sťažnosti.

47. Kasačný súd má tak s poukazom na vyššie uvedené za to, že sťažnostný bod sťažovateľa týkajúci sa zásahu do právomoci orgánu verejnej správy je dôvodný. Do normatívnej právomoci mesta resp. presnejšie mestského zastupiteľstva možno zasahovať len stanoveným spôsobom, a to v rámci konania uvedeného v Štvrtej hlave Piateho oddielu Správneho súdneho poriadku upravujúcej konanie vo veciach územnej samosprávy, konkrétne konanie o súlade všeobecne záväzného nariadenia obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.

48. V rámci konania o nečinnosti môže byť orgánu verejnej správy uložená povinnosť, aby v určenej lehote konal a rozhodol, vydal opatrenie alebo vykonal úkon, prípadne začal z úradnej povinnosti administratívne konanie. Kasačný súd sa nestotožňuje s argumentom prokurátora, že zaradenie SZUŠ do VZN možno subsumovať pod pojem „vykonať úkon“ tak, ako to vyhodnotil aj správny súd a to práve s ohľadom na charakter uloženej povinnosti - doplnenie VZN, ktorého vydávanie je plne v kompetencii mestského zastupiteľstva.

49. Uložením povinnosti zaradiť SZUŠ do VZN, správny súd uložil prostredníctvom sťažovateľa jednotlivým poslancom mestského zastupiteľstva priamo povinnosť, ako má mestské zastupiteľstvo ako nezávislý orgán rozhodnúť. Správny súd teda prikázal sťažovateľovi - mestu, aby vydalo VZN v konkrétnom znení, kde bude doplnená aj ZSUŠ, čo je nutné vyhodnotiť ako neprimeraný zásah do normatívnej právomoci mesta, konkrétne mestského zastupiteľstva.

50. Navyše mestské zastupiteľstvo nie je samozvolávacím orgánom, ale jeho zasadnutia môže primátor v rámci svojho oprávnenia zvolať (§ 12 zák. č. 369/1990 Zb.), poprípade môže byť nahradený iným mestským funkcionárom, a rovnako ďalším z množstva oprávnení, kam súdna moc nesmie v rámci konania o nečinnosti zasiahnuť, je oprávnenie primátora nepodpísať (§ 13 ods. 6 zák. č. 369/1990 Zb.). Z nižšie uvedených ustanovení jednoznačne vyplýva, že stanovenie dátumu zasadnutia mestského zastupiteľstva je autonómnou záležitosťou orgánov mesta.

Podľa § 12 ods. 1 veta prvá a druhá zák. č. 369/1990 Zb. v citovanom znení obecné zastupiteľstvo zasadá podľa potreby, najmenej však raz za tri mesiace. Ak požiadá o zvolanie zasadnutia obecného zastupiteľstva aspoň tretina poslancov, starosta zvolá zasadnutie obecného zastupiteľstva tak, aby sa uskutočnilo do 15 dní od doručenia žiadosti na jeho konanie.

Podľa § 12 ods. 2 zák. č. 369/1990 Zb. v citovanom znení platí, že ak starosta nezvolá zasadnutie obecného zastupiteľstva podľa odseku 1 prvej vety, zvolá ho zástupca starostu alebo iný poslanec poverený obecným zastupiteľstvom. Ak starosta nie je prítomný alebo odmietne viesť takto zvolané zasadnutie obecného zastupiteľstva, vedie ho ten, kto zvolal obecné zastupiteľstvo.

51. Kasačný súd vyhodnotil za dôvodný aj sťažnostný bod sťažovateľa, že napadnuté uznesenie je nevykonateľné, lebo sa ním ukladá povinnosť, ktorej plnenie je neuskutočniteľné resp. želaný výsledok nie je možné vynucovať. Mestskému zastupiteľstvu, ktoré tvoria poslanci a tí nie sú viazaní príkazmi, nie je možné prikázať, s akým výsledkom bude hlasovať, čo však, ako už bolo vyššie uvedené, bolo v rozpore so zákonom uložené uznesením správneho súdu.

Podľa § 4 ods. 1 zák. č. 369/1990 Zb. v citovanom znení obec samostatne rozhoduje a uskutočňuje všetky úkony súvisiace so správou obce a jej majetku, všetky záležitosti, ktoré ako jej samosprávnu pôsobnosť upravuje osobitný zákon, ak takéto úkony podľa zákona nevykonáva štát alebo iná právnická osoba alebo fyzická osoba.

Podľa § 4 ods. 3 pís. h) zákona o obecnom zriadení obec pri výkone samosprávy najmä utvára a chráni zdravé podmienky a zdravý spôsob života a práce obyvateľov obce, chráni životné prostredie, ako aj utvára podmienky na zabezpečovanie zdravotnej starostlivosti, na vzdelávanie, kultúru, osvetovú

činnosť, záujmovú umeleckú činnosť, telesnú kultúru a šport.

Podľa § 6 ods. 12 písm. a) zák. č. 596/2003 Z.z. v znení relevantnom pre prejednávajúcu vec 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 okresný úrad v sídle kraja.

Podľa § 6 ods. 12 písm. b) a c) zák. č. 596/2003 Z.z. v citovanom znení obec

b) 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 okresný úrad v sídle kraja,

c) určí všeobecne záväzným nariadením pre zriaďovateľov podľa písmena b) a základné umelecké školy, jazykové školy, materské školy a školské zariadenia vo svojej zriaďovateľskej pôsobnosti

1. podrobnosti financovania základných umeleckých škôl, jazykových škôl, materských škôl a školských zariadení,
2. lehotu na predloženie údajov, podľa ktorých bude financovať základné umelecké školy, jazykové školy, materské školy a školské zariadenia okrem údajov podľa osobitného predpisu,
3. výšku finančných prostriedkov určených na mzdy a prevádzku na žiaka základnej umeleckej školy, poslucháča jazykovej školy, dieťa materskej školy alebo školského zariadenia; v zariadeniach školského stravovania na žiaka školy, skutočného stravníka alebo na jedno hlavné jedlo alebo doplnkové jedlo a
4. deň v mesiaci, do ktorého poskytne finančné prostriedky.

52. Vo svetle hore uvedeného určenia podmienok financovania vo VZN je zverená mestskému zastupiteľstvu, ktorý je jediným oprávneným orgánom uznávať sa na VZN. Túto právomoc mestské zastupiteľstvo nemôže delegovať na iný orgán obce/mesta, napr. na starostu/primátora, a to ani v samotnom VZN. Rovnako je vylúčené, aby bola táto právomoc delegovaná na riaditeľa školy alebo školského zariadenia. Tieto neoprávnené subjekty nemôžu akoukoľvek formou normatívneho alebo interného aktu riadenia meniť skutočnosti určené vo VZN, ktoré bolo schválené mestským zastupiteľstvom. Mestské zastupiteľstvo má v tomto smere originálnu normatívnu právomoc.

53. Kasačný súd si uvedomuje, že cieľom podanej žaloby prokurátora je odstránenie stavu, keď nie je SZUŠ uvedená vo VZN ako prijímateľ dotácie od mesta, avšak tento nežiadúci stav nie je možné dodatočne odstrániť výkonom správneho súdu v napadnutom uznesení po tom, čo v legislatívnom procese neboli dôsledne uplatňované Legislatívne pravidlá tvorby zákonov schválené uznesením č. 519 Národnej rady Slovenskej republiky z 18. decembra 1996 a publikované pod č. 19/1997 Z.z. (najmä čl. 8 - hľadisko finančných dôsledkov návrhu zákona na štátny rozpočet a rozpočty obcí) v spojení s § 68 ods. 3 zákona č. 350/1996 Z.z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky.

Podľa § 68 ods. 3 veta prvá zákona č. 350/1996 Z.z. v citovanom znení dôvodová správa musí

obsahovať zhodnotenie súčasného stavu najmä zo spoločenskej, ekonomickej a právnej stránky s uvedením dôvodov potreby novej zákonnej úpravy, spôsobu jej vykonávania, jej hospodárskeho a finančného dosahu, najmä vplyvu na rozpočet verejnej správy, nároku na pracovné sily a organizačné zabezpečenie, ako aj rozbor ďalších otázok nevyhnutný na všestranné posúdenie návrhu zákona.

IV.

54. Kasačný súd po preskúmaní dôvodov podanej kasačnej sťažnosti a na základe vyššie uvedených úvah konštatuje, že správny súd vec nesprávne právne posúdil, keď uložil sťažovateľovi, aby vykonal úkon - zaradil SZUŠ do VZN. Ako bolo vyššie uvedené sťažovateľom, správny súd má iba negatívnu právomoc zasahovať do všeobecne záväzných nariadení (viď bod č. 14). Naopak požiadavka nariadiť samosprávnym orgánom obce/mesta, aby konali v intencióch návrhu prokurátora či žalobcov, je v rozpore so základným poslaním samosprávy a predstavuje v demokratickej spoločnosti neželateľný zásah do samostatnosti územných celkov, t.j. v preskúmvanej veci mesta.

55. Nakoľko kasačný súd zistil dôvodnosť podanej kasačnej sťažnosti, považoval za potrebné rozhodnúť v zmysle § 462 ods. 1 S.s.p., teda zrušiť rozhodnutie správneho súdu a vec mu vrátiť na ďalšie konanie tak, ako je uvedené vo výrokovej časti tohto uznesenia.

Podľa § 462 ods. 1 S.s.p. ak kasačný súd po preskúmaní zistí dôvodnosť kasačnej sťažnosti, rozhodne o zrušení napadnutého rozhodnutia a podľa povahy vráti vec krajskému súdu na ďalšie konanie alebo konanie zastaví, prípadne vec postúpi orgánu, do ktorého pôsobnosti patrí.

56. Kasačný súd tiež poznamenáva, že úprava konania o kasačnej sťažnosti podľa S.s.p. nedáva kasačnému súdu možnosť zmeniť vyhovujúce rozhodnutie krajského súdu tak, že žalobu zamietne.

57. Kasačný súd navyše dodáva, že sa nezaoberal ďalšími sťažnostnými bodmi a argumentmi sťažovateľa (viď aj bod č. 30), nakoľko už vyššie uvedené závery postačujú na vyvodenie záveru o potrebe zrušenia napadnutého uznesenia.

58. Vzhľadom na to, že podľa kasačného súdu nie je v prejednávanej veci odôvodnená záväzná ujma ako aj s poukazom na zrušenie napadnutého uznesenia a vrátenie veci správneho súdu, rozhodol kasačný súd o zamietnutí návrhu na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti. Kasačný súd navyše dodáva, že v ustanovení § 447 ods. 1 S.s.p. nie je stanovená povinnosť priznať odkladný účinok, ale len možnosť, pričom je na úvahe kasačného súdu, či zistí také závažné skutočnosti, ktoré by jeho priznanie odôvodňovali.

Podľa § 447 ods. 1 S.s.p. v citovanom znení kasačný súd môže na návrh sťažovateľa alebo opomenutého sťažovateľa uznesením priznať kasačnej sťažnosti odkladný účinok, ak by právnymi následkami napadnutého rozhodnutia krajského súdu hrozila závažná ujma a priznanie odkladného účinku nie je v rozpore s verejným záujmom.

59. Záverom kasačný súd k návrhu na prerušenie konania sťažovateľa podľa § 100 S.s.p. uvádza, že nie sú splnené podmienky, aby bola vec predložená Ústavnému súdu s návrhom na začatie konania o súlade právnych predpisov. Tento návrh sťažovateľa nepovažuje kasačný súd za dôvodný.

60. K povinnosti prerušiť konanie konajúcim súdom z dôvodu podania návrhu na vyslovenie nesúladu právnych predpisov kasačný súd odkazuje na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 22. júla 1996, sp.zn. 2 Cdo46/96, ktorý je aj napriek zmene právnej úpravy aplikovateľný a podľa ktorého:

„Prerušiť konanie podľa druhej vety ust. § 109 ods. 1 písm. b) O.s.p. možno len vtedy, ak k záveru - že všeobecne záväzný právny predpis, ktorý sa týka veci, je v rozpore s Ústavou, so zákonom alebo s medzinárodnou zmluvou, ktorou je Slovenská republika viazaná - dospel súd, a nie účastník konania.“

61. Ústava v čl. 144 ods. 3, na ktorý nadväzuje § 100 S.s.p. (pôvodne § 109 ods. 1 písm. b) O.s.p.) ukladá súdu povinnosť prerušiť konanie len v prípade, že sa domnieva, že iný právny predpis odporuje

zákonu. Súd takto potom postupuje len vtedy, ak dospeje k názoru, svedčiacemu o existencii naznačeného rozporu. Pokiaľ preto súd rozpor zákona s ústavou alebo iným zákonom alebo medzinárodnou zmluvou, ktorou je Slovenská republika viazaná, nezistí (či už preto, že tento rozpor neexistuje alebo preto, že si to neuvedomí) a konanie nepreruší, nejde o vadu konania.

Podľa § 100 písm. b) S.s.p. správny súd konanie uznesením preruší, ak pred rozhodnutím vo veci dospel k záveru, že sú splnené podmienky na konanie o súlade právnych predpisov; v tom prípade podá Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len "ústavný súd") návrh na začatie konania podľa osobitného predpisu.

62. O trovách kasačného konania rozhodne s poukazom na § 467 ods. 3 S.s.p. správny súd.

Podľa § 467 ods. 3 S.s.p. ak kasačný súd zruší rozhodnutie krajského súdu a vec mu vráti na ďalšie konanie, krajský súd rozhodne aj o nároku na náhradu trov kasačného konania.

63. Kasačný súd prijal svoje rozhodnutie jednomyseľne (§ 139 ods. 4 S.s.p.).

Poučenie:

Proti tomuto rozhodnutiu n i e j e prípustná kasačná sťažnosť (§ 438 v spojení s § 439 S.s.p.).