

Úvahy de lege ferenda k vytvoreniu novej právnej formy školskej právnickej osoby

Materiál vznikol z iniciatívy politickej strany Sloboda a Solidarita.

Advokátska kancelária GARANT PARTNER legal s.r.o.

December 2017

Úvahy de lege ferenda k vytvoreniu novej právnej formy školskej právnickej osoby

Samotná právna úprava novej právnej formy – školskej právnickej osoby – vychádza najmä z historického opomenutia legislatívcov vytvoriť v prostredí školskej legislatívy samostatný typ právnickej osoby. Absencia tejto právnej formy sa stala základom rôznych problémov, ktoré boli späté jednak s rôznymi pohľadmi na školu ako právnickú osobu, s rôznymi úrovňami daňového režimu takýchto právnických osôb a s tým spôsobeným aj mnohokrát nejasným financovaním. Podobné problémy majú aj iné oblasti, napríklad oblasť sociálnych služieb, čo však nie je predmetom tohto materiálu.

Navrhovaná Školská právnická osoba je novou právnou formou, ktorá by mala byť povinná pre všetky školy a školské zariadenia, ktoré budú mať záujem poskytovať výchovu a vzdelávanie na území Slovenskej republiky. Nielen na Slovensku, ale aj vo svete narastá trend zakladania škôl a školských zariadení rôzneho charakteru a zamerania, ktoré dokážu pružnejšie reagovať na meniacu sa potrebu a úroveň výchovy a vzdelávania v nadväznosti na nové trendy v spoločnosti. Pre samotný režim vzdelávania nemôže byť podstatná skutočnosť, kto je zriaďovateľom, ale to, aký obsah vzdelávania konkrétny právny subjekt ponúka. Verejné, cirkevné či súkromné školy majú a musia mať záujem preberať na seba zodpovednosť voči rodičom za úroveň vzdelávania, za čo najkvalitnejšie študijné a vzdelávacie programy.

Hlavným špecifikom navrhovanej právnej formy je, **že by mala byť zriaďovaná len za účelom prevádzkovania hlavnej činnosti, a to poskytovanie výchovy a vzdelávania.** Z pohľadu súčasnej právnej úpravy by sme ju považovali za právnickú osobu nezriadenú za účelom podnikania. Samozrejme, v súlade s obdobnou právnou úpravou iných právnych foriem by takáto právnická osoba mohla vykonávať aj vedľajšiu ekonomickú činnosť, vrátane podnikania, pokiaľ by takouto činnosťou došlo ku kvalitnejšiemu poskytovaniu hlavnej činnosti, prípadne pokiaľ takto dôjde k efektívnejšiemu nakladaniu s majetkom Školskej právnickej osoby.

Zriaďovateľom Školskej právnickej osoby môže byť akákoľvek právnická osoba verejného alebo súkromného práva (VÚC, obec, združenie obcí, cirkev, obchodná spoločnosť, neziskové organizácie, fyzické osoby a pod.) Zriaďovateľom môže byť jedna alebo viacero osôb, verejných ako aj súkromných. Právny režim Školskej právnickej osoby by vychádzal z dvoch možností, a to podľa rozhodnutia zriaďovateľa. Prvou možnosťou by bolo poskytovanie výchovy a vzdelávania z verejných prostriedkov (čo sekundárne nevyklučuje použitie aj súkromných zdrojov (školné, dary, reklama a pod.). Druhou možnosťou by bolo poskytovanie výchovy a vzdelávania výlučne zo súkromných prostriedkov (čo vylučuje použitie verejných zdrojov).

Školskú právnickú osobu bude možné zriadiť zakladacou listinou (jeden zriaďovateľ) alebo zakladacou zmluvou (viac zriaďovateľov) a vznikne dňom zápisu do centrálného registra školských právnických osôb, ktorý bude vedený Ministerstvom školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky (ďalej len „MŠVVaŠ SR“). Predpokladom zápisu Školskej právnickej osoby do tohto registra bude rozhodnutie MŠVVaŠ SR o povolení zápisu. Zriaďovateľ po zriadení Školskej právnickej osoby predloží MŠVVaŠ SR návrh vrátane zákonom určených príloh na vydanie rozhodnutia vo veci povolenia zápisu do centrálného registra školských právnických osôb. MŠVVaŠ SR posúdi návrh v rámci správneho konania, pričom vydá rozhodnutie ktorým:

- a) povolí zápis školy alebo školského zariadenia do centrálného registra školských právnických osôb s nárokom na financovanie zo štátneho rozpočtu,
- b) povolí zápis školy alebo školského zariadenia do centrálného registra školských právnických osôb bez nároku na financovanie zo štátneho rozpočtu,
- c) nepovolí zápis školy alebo školského zariadenia do centrálného registra školských právnických osôb.

Rozhodnutie MŠVVaŠ bude preskúmateľné súdom.

Následne registrový orgán za predpokladu predloženia všetkých zákonom určených dokladov zapíše Školskú právnickú osobu do centrálného registra školských právnických osôb. Školská právnická osoba zanikne dňom výmazu z centrálného registra školských právnických osôb. Zániku bude predchádzať zrušenie Školskej právnickej osoby s likvidáciou alebo bez likvidácie.

Orgánmi Školskej právnickej osoby budú:

1. zriaďovateľ,
2. riaditeľ ako štatutárny orgán a manažér školskej právnickej osoby,
3. odborný riaditeľ ako zamestnanec a osoba zodpovedná za odbornú stránku výchovy a vzdelávania v školách a školských zariadeniach,
4. rada zriaďovateľa, ktorej členmi budú riaditeľ, odborný riaditeľ a zriaďovateľ prípadne zástupca zriaďovateľa; hlavnou činnosťou rady zriaďovateľov bude ekonomické a právne riadenie školskej právnickej osoby,
5. školská rada, ktorej hlavnou činnosťou bude odborné riadenie školskej právnickej osoby,
6. fakultatívne orgány, ktoré určí zriaďovateľ v zakladacej listine/zmluve.

Školská právnická osoba bude môcť podnikáť podľa osobitných predpisov (napríklad Obchodný zákonník, zákon č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov) za podmienky, že touto činnosťou sa dosiahne účelnejšie využitie jej majetku a nebude ohrozená kvalita, rozsah a dostupnosť služieb, pre ktoré bola založená.

Financovanie Školskej právnickej osoby bude postavené na normatívnom princípe, pričom bude zabezpečované výlučne z kapitoly MŠVVaŠ SR a finančné prostriedky budú poukazované priamo Školskej právnickej osoby.

Právny režim nakladania s financiami Školskej právnickej osoby bude závisieť od druhu príjmov, ktoré bude Školská právnická osoba mať. Použitie finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu ako i niektorých iných druhov príjmov (príspevky od rodičov/žiakov/iných osôb na výchovu a vzdelávanie) bude účelovo viazané (podpora výchovy a vzdelávania), **pričom prostriedky dosiahnuté z ekonomickej činnosti vrátane podnikania bude môcť Školská právnická osoba registrovaná v registri ako osoba bez nároku na financovanie zo štátneho rozpočtu použiť aj na osobitý účel – odvod pre zriaďovateľa – ktorý bude mať povahu podielu na ekonomickom zisku Školskej právnickej osoby. Nevylučujeme, že podobné úvahy by sa v obmedzenej miere mohli viesť aj pri prvom type Školskej právnickej osoby** . Školská právnická osoba bude viesť účtovníctvo podľa Zákona o účtovníctve.

Vo veciach zriadenia, vzniku, zrušenia a rozdelenia, zlúčenia a splynutia školskej právnickej osoby sa pripraví osobitná právna úprava, ktorá bude svojimi ustanoveniami kopírovať potreby Školských právnických osôb, ochranu ich majetkov ako aj stabilizáciu vedomostných systémov. Podporne môže zákon určiť primeranú aplikáciu Obchodného zákonníka nakoľko jedným z účelom zavedenia nového systému postavenia a fungovania škôl a školských zariadení je

1. zabezpečiť stabilitu škôl a školských zariadení,
2. ustanoviť jednotné pravidlá v rámci štruktúry,
3. oddeliť súkromnoprávny režim od verejného,
4. podporovať väčšiu rozmanitosť a konkurencieschopnosť v oblasti výchovy a vzdelávania tak, aby rodičia detí mali možnosť výberu školy a školského zariadenia podľa svojich preferencií.

Navrhovaný systém kreovania Školskej právnickej osoby má zaviesť jasné pravidlá pokiaľ ide o nakladanie s finančnými prostriedkami v oblasti výchovy a vzdelávania. Podľa charakteru činnosti ako aj podľa doterajších skúseností je nevyhnutné, hlavne aj z pohľadu dôvery verejnosti, jednoznačne preukázať, kto vlastne a za akým cieľom pôsobí v oblasti vzdelávania, čo v praxi znamená výkon výchovy a vzdelávania. Z pohľadu možných úvah sa javí ako najpravdepodobnejšie, definovať Školskú právnickú osobu ako právnickú osobu zriadenú za účelom vzdelávania a výchovy, ktorá nie je podnikateľským subjektom a kde aj funkcia zriaďovateľov má osobitý právny režim, ktorý má bližšie k právnemu režimu zriaďovateľov neziskových organizácií.

Verejnosť veľmi citlivo vníma pojem zisku v školách, ktoré majú príspevky od štátu a súčasne sa prezentujú ako súkromné školy. Preto je dôležité jednoznačne povedať, že v dnešných podmienkach na Slovensku, možno s výnimkou jednej alebo dvoch, nemáme klasické súkromné školy, ale iba školy, kde zriaďovateľ je subjektom súkromného práva. Tieto školy však často popri verejných zdrojoch získavajú zdroje od rodičov či partnerov školy, čím si jednak priliepujú na činnosť svojej školy, a súčasne tak využívajú systém nastavenia získavania financií. Pokiaľ však ide o podiel zriaďovateľov na zisku školy, táto problematika je závislá od formy zriaďovateľa a jeho právnych konštrukcií. Takisto výrazne absentujú zmluvné vzťahy na úrovni rodič/žiak a škola ako právnická osoba.

Jedným z dôležitých prvkov Školskej právnickej osoby by mala byť taktiež definícia zriaďovateľa respektíve ďalšie pôsobenie školy v prípade zániku zriaďovateľa. V tomto prípade je dôležité, aby zákon upravil veľmi podrobne inštitút zmeny zriaďovateľa, prevod a prechod jeho práv, orgánov školy a orgánov rodičov v predmetnej Školskej právnickej osobe. Ak vychádzame z pozície navrhovanej Školskej právnickej osoby ako nepodnikateľského subjektu, môže teoreticky nastať situácia, že zriaďovateľ nebude mať ďalej záujem na vykonávaní výchovnej a vzdelávacej činnosti. Obdobný právny stav pozná zákon napríklad pri právnej forme nadácie, kde preberá celú zodpovednosť za riadenia správna rada, pričom inštitút zriaďovateľa ďalej už nemusí pôsobiť. Bude veľmi dôležité, aby právny úprava precízne tento problém vyriešila, nakoľko sa, v prípade jej kvalitného nastavenia, môžu vytvoriť odborne silné a historicky kvalitné vzdelávacie ustanovizne s overenými vzdelávacími programami.

Jedným z významných efektov novej právnej úpravy môže byť spolupráca rôznych typov právnických ako aj fyzických osôb, ktorý môžu hlavne na územnom princípe vytvoriť silné zriaďovateľské zázemie Školskej právnickej osoby, pričom sa nebude riešiť či ide o verejnú alebo súkromnú školu, ale bude sa riešiť či ide o kvalitné vzdelávanie zmysluplné pre príslušný región. Hlasy vyzývajúce na transformáciu systému vzdelávania by tak mohli nabráť reálne kontúry, pretože regionálne združenia, podnikatelia, firmy, ale aj cirkev či samospráva sami najlepšie vedia, čo treba v ich území podporiť či skvalitniť.