



OKRESNÁ PROKURATÚRA BRATISLAVA V
Prokofievova 4, 851 01 Bratislava 5

Mestská časť Bratislava Petržalka
Kutlíkova 17
Bratislava

Miestny úrad mestskej časti Bratislava-Petržalka Kutlíkova 17, PSČ 852 12	
Došlo dňa:	31. 10. 2019
Exemplár: <i>3700101</i>	Číslo spisu:
Prílohy/listy:	Vybavuje:

Váš list číslo/zo dňa

Naše číslo
Pd 74/19/1105-2

Vybavuje
JUDr. Patrik Marko

Bratislava V
25.10.2019

Vec

Všeobecne záväzné nariadenie mestskej časti Bratislava-Petržalka č. 7/2019, ktorým sa mení a dopĺňa Všeobecne záväzné nariadenie č. 1/2012 zo dňa 17.04.2012 o určení výšky príspevku a spôsobe jeho platby na čiastočnú úhradu nákladov v školách a školských zariadeniach v zriaďovateľskej pôsobnosti mestskej časti Bratislava-Petržalka v znení všeobecne záväzného nariadenia č. 4/2013, všeobecne záväzného nariadenia č. 3/2015 a všeobecne záväzného nariadenia č. 4/2019

- protest prokurátora podľa § 27 ods. 1 s poukazom na § 21 ods. 1 písm. a) bod 5., ods. 3 písm. f) bod 3. zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov

Podľa § 27 ods. 1 s poukazom na § 21 ods. 1 písm. a) bod 5., ods. 3 písm. f) bod 3. zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o prokuratúre“) podávam

protest prokurátora

proti ustanoveniu Čl. I bod 2. ods. 2 Všeobecne záväzného nariadenia mestskej časti Bratislava-Petržalka č. 7/2019, ktorým sa mení a dopĺňa Všeobecne záväzné nariadenie č. 1/2012 zo dňa 17.04.2012 o určení výšky príspevku a spôsobe jeho platby na čiastočnú úhradu nákladov v školách a školských zariadeniach v zriaďovateľskej pôsobnosti mestskej časti Bratislava-Petržalka v znení všeobecne záväzného nariadenia č. 4/2013, všeobecne záväzného nariadenia č. 3/2015 a všeobecne záväzného nariadenia č. 4/2019 s účinnosťou od 01.07.2019 (ďalej len „VZN č. 7/2019“), ktoré navrhujem zmeniť tak, aby bolo v súlade so zákonom.

Predmetným ustanovením Čl. I bod 2 ods. 2 VZN č. 7/2019 bolo porušené ust. § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, § 3 písm. c), d), § 144 ods. 1, § 145 ods. 1 zákona č. 245/2008 Z.z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ust. § 2a ods.

1, ods. 3 zákona č. 365/2004 Z.z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon).

Podľa § 27 ods. 1 zákona o prokuratúre protest proti všeobecne záväznému právnomu predpisu podáva prokurátor orgánu verejnej správy, ktorý všeobecne záväzný právny predpis vydal.

Podľa § 27 ods. 3 zákona o prokuratúre ak bol protest prokurátora podaný proti všeobecne záväznému právnomu predpisu uvedenému v § 21 ods. 3 písm. f) treťom bode a orgán verejnej správy zistí, že protest je dôvodný, je povinný bez zbytočného odkladu, najneskôr do 90 dní od doručenia protestu prokurátora, všeobecne záväzný právny predpis zrušiť alebo ho podľa povahy veci nahradiť všeobecne záväzným právnym predpisom, ktorý bude v súlade so zákonom, prípadne aj s ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi. O vyhovení protestu a zrušení alebo zmene všeobecne záväzného právneho predpisu alebo o nevyhovení protestu upovedomí orgán verejnej správy prokurátora v lehote podľa prvej vety.

Podľa § 27 ods. 5 zákona o prokuratúre ak orgán verejnej správy nevyhoví protestu prokurátora proti všeobecne záväznému právnomu predpisu uvedenému v § 21 ods. 3 písm. f) treťom bode, je prokurátor oprávnený podať žalobu na správny súd podľa osobitného predpisu.

Podľa § 45 ods. 4 zákona č. 162/2015 Z.z. (správny súdny poriadok) prokurátor je oprávnený podať žalobu proti všeobecne záväznému nariadeniu, proti ktorému podal protest, ktorému nebolo vyhovené.

Podľa § 359 ods. 1 správneho súdneho poriadku žalobcom je prokurátor, ktorého protestu proti všeobecne záväznému nariadeniu obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja nebolo vyhovené. Pod nevyhovením protestu prokurátora sa rozumie nezrušenie všeobecne záväzného nariadenia alebo jeho napadnutej časti, nevykonanie zmeny všeobecne záväzného nariadenia alebo jeho napadnutej časti v lehote podľa osobitného predpisu.

Odôvodnenie

Miestne zastupiteľstvo mestskej časti Bratislava – Petržalka uznesením č. 100/2019 zo dňa 25.06.2019 schválilo VZN č. 7/2019 s účinnosťou od 31.07.2019, s výnimkou ustanovenia článku I. bod 3 tohto všeobecne záväzného nariadenia, ktoré nadobúda účinnosť 1. septembra 2019.

Prokurátor Okresnej prokuratúry Bratislava V preskúmal zákonnosť uvedeného všeobecne záväzného nariadenia a dospel k záveru, že Čl. I bod 2 ods. 2 VZN č. 7/2019 nie je v súlade so zákonom.

Podľa § 1a ods. 2 zákona č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov (ďalej len ako "zákon o Bratislave") mestská časť je územným samosprávnym a správnym celkom Bratislavy; združuje

obyvateľov, ktorí majú na jej území trvalý pobyt. Mestská časť vykonáva samosprávu Bratislavy a prenesenú pôsobnosť v rozsahu vymedzenom zákonom a štatútom Bratislavy (ďalej len „štatút“); v tomto rozsahu má postavenie obce.

Podľa § 7a ods. 2 písm. g/ zákona o Bratislave, mestskej časti je vyhradené byť zriaďovateľom základných škôl a školských zariadení a plniť funkciu školského úradu, okrem základných umeleckých škôl a centier voľného času.

Podľa § 29 zákona o Bratislave ak tento zákon neustanovuje inak, vzťahujú sa na hlavné mesto ustanovenia zákona Slovenskej národnej rady č.369/1990 Zb. o obecnom zriadení.

Podľa § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len ako „zákon o obecnom zriadení“) 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 § 3 písm. c), d) zákona č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov **výchova a vzdelávanie podľa tohto zákona sú založené na princípoch rovnoprávnosti prístupu k výchove a vzdelávaniu so zohľadnením výchovno-vzdelávacích potrieb jednotlivca a jeho spoluzodpovedností za svoje vzdelávanie, zákazú všetkých foriem diskriminácie a obzvlášť segregácie.**

Podľa § 28 ods. 5 školského zákona výšku mesačného príspevku zákonného zástupcu na čiastočnú úhradu výdavkov za pobyt dieťaťa v materskej škole zriadenej obcou určí zriaďovateľ všeobecne záväzným nariadením.

Podľa § 144 ods. 1 písm. a) školského zákona **dieťa alebo žiak má právo na rovnoprávny prístup ku vzdelávaniu.**

Podľa § 145 ods. 1 školského zákona **práva ustanovené týmto zákonom sa zaručujú rovnako každému uchádzačovi, dieťaťu, žiakovi a poslucháčovi v súlade so zásadou rovnakého zaobchádzania vo vzdelaní ustanovenou osobitným predpisom.**

Podľa § 2a ods. 1, ods. 3 zákona č. 365/2004 Z.z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon) **diskriminácia je priama diskriminácia, nepriama diskriminácia, obťažovanie, sexuálne obťažovanie a neoprávnený postih; diskriminácia je aj pokyn na diskrimináciu a nabádanie na diskrimináciu.**

Nepriama diskriminácia je navonok neutrálny predpis, rozhodnutie, pokyn alebo prax, ktoré znevýhodňujú alebo by mohli znevýhodňovať osobu v porovnaní s inou osobou; nepriama diskriminácia nie je, ak takéto predpis, rozhodnutie, pokyn alebo prax sú objektívne odôvodnené sledovaním oprávneného záujmu a sú primerané a nevyhnutné na dosiahnutie takého záujmu.

Podľa § 5 ods. 1 písm. f) zákona č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov príjmy rozpočtu obce sú podiely na daniach v správe štátu podľa osobitného predpisu.

Podľa Čl. I § 1, § 2, § 3 a § 4 ods. 1 zákona č. 564/2004 Z.z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov tento zákon upravuje rozpočtové určenie, termíny poukazovania, spôsob rozdeľovania a poukazovania výnosu dane z príjmov fyzických osôb s výnimkou dane z príjmov, ktorá sa vyberá zrážkou (ďalej len „daň“), do rozpočtov obcí a rozpočtov vyšších územných celkov.

Výnos dane v príslušnom rozpočtovom roku je príjmom rozpočtov obcí vo výške 70,0%, ak § 7c neustanovuje inak.

Výnos dane v príslušnom rozpočtovom roku je príjmom rozpočtov vyšších územných celkov vo výške 30,0%.

Výnos dane podľa § 2 a 3 rozdeľuje a poukazuje obciam a vyšším územným celkom daňový úrad podľa kritérií, ktoré ustanoví vláda Slovenskej republiky nariadením; vláda Slovenskej republiky nariadením ustanoví aj spôsob rozdeľovania a poukazovania tohto výnosu dane. Návrhy zmien kritérií a spôsobu rozdeľovania a poukazovania výnosu dane podľa § 2 a 3 sa dohodnú s republikovými združeniami obcí a so zástupcami vyšších územných celkov.

Podľa §1, § 2 ods. 1 nariadenia vlády Slovenskej republiky č. 668/2004 Z.z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy toto nariadenie upravuje kritériá a spôsob rozdeľovania výnosu dane z príjmov fyzických osôb s výnimkou dane z príjmov, ktorá sa vyberá zrážkou (ďalej len „daň“) obciam a vyšším územným celkom.

Výnos dane podľa § 2 zákona sa rozdelí obciam takto:

- a) 23 % podľa počtu obyvateľov obce s trvalým pobytom na území obce k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka, z toho 57 % prepočítaný koeficientom nadmorskej výšky obce uvedeným v prílohe č. 1,
- b) 32 % podľa počtu obyvateľov obce s trvalým pobytom na území obce k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka prepočítaného koeficientom v závislosti od zaradenia obce do veľkostnej kategórie; veľkostné kategórie obcí a príslušné koeficienty sú uvedené v prílohe č. 2,
- c) 40 % podľa počtu žiakov (detí, poslucháčov) škôl a školských zariadení zisteného zberom údajov podľa osobitného predpisu a prepočítaného príslušným koeficientom uvedeným v prílohe č. 3,
- d) 5 % podľa počtu obyvateľov obce, ktorí dovърšili vek šesťdesiatdva rokov, s trvalým pobytom na území obce k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka.

Týmito zákonnými ustanoveniami sa Miestne zastupiteľstvo mestskej časti Bratislava – Petržalka pri prijímaní napadnutého VZN č. 7/2019 dôsledne neriadilo.

Podľa ustanovenia § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení môže obec vo veciach územnej samosprávy vydávať nariadenia. Ustanovenie § 15 ods. 2 písm. a/ zákona o Bratislave sa na mestské časti hlavného mesta pri schvaľovaní nariadení vzťahuje primerane.

Zákonný rámec predmetu VZN č. 7/2019 predstavuje ustanovenie § 28 ods. 5 školského zákona. Ustanovením § 7a ods. 2 písm. g/ zákona o Bratislave je táto kompetencia prenesená v rámci Bratislavy na mestské časti, ktoré majú v tomto rozsahu postavenie obce. Táto kompetencia mestskej časti je vyjadrená aj v štatúte Bratislavy v § 38 písm. a/.

VZN podľa § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení predstavuje primárnu právnu úpravu, kde vo veciach územnej samosprávy môže obec vydávať nariadenia, ktoré nesmú 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. Primárnosť právnej úpravy predstavuje skutočnosť, že takýmto VZN ako podzákonným predpisom sa upravujú právne vzťahy priamo, bez osobitného splnomocnenia zákonom, samozrejme za dodržania ústavných limitov obecnej normotvorby (pozri napr. nález Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 19/97 z 13. mája 1997). V tomto konkrétnom prípade však školský zákon a zákon o štátnej správe v školstve problematiku výchovy a vzdelávania v školách a školských zariadeniach, ako aj problematiku pôsobnosti, organizácie a úlohy obcí v oblasti výkonu školskej samosprávy komplexne upravujú, čo znamená, že zákonodarca si túto oblasť právnej úpravy vyhradil. Zákonodarca v oblasti financovania materských škôl v ustanovení § 28 ods. 5 školského zákona uložil obci (mestskej časti) povinnosť určiť výšku mesačného príspevku zákonného zástupcu na čiastočnú úhradu výdavkov za pobyt dieťaťa v materskej škole (ďalej aj ako „príspevok“) zriadenej obcou všeobecne záväzným nariadením. Ustanovenie § 6 ods. 24 zákona o štátnej správe v školstve taktiež ukladá obci povinnosť určiť výšku príspevku za pobyt dieťaťa v materskej škole.

Podľa Čl. I bod 2 ods. 2 VZN č. 7/2019 za pobyt dieťaťa v materskej škole od 1. novembra 2019 prispieva zákonný zástupca dieťaťa (alebo ostatné osoby, ktorým bolo dieťa zverené do osobnej starostlivosti) mesačne na jedno dieťa príspevok v nasledovnej výške:

a) v prípade, že dieťa má trvalý pobyt v mestskej časti Bratislava-Petržalka minimálne 1 rok pred nástupom do materskej školy je výška príspevku 30 €/mesiac/dieťa,

*b) v ostatných prípadoch je výška príspevku 100 €/mesiac/dieťa.
Doterajšie odseky 2 až 5 sa označujú ako odseky 3 až 6.*

Európsky súd pre ľudské práva vo svojej ustálenej judikatúre konštatuje, že odlišnosť v zaobchádzaní medzi osobami nachádzajúcimi sa v analogických alebo porovnateľných situáciách je diskriminačná, pokiaľ nemá žiadne objektívne a rozumné ospravedlnenie, t.j. pokiaľ nesleduje legitímny cieľ, alebo pokiaľ nie sú použité prostriedky sledovanému cieľu primerané. Rovnako výbor OSN pre ľudské práva pri aplikácii čl. 26 Paktu opakovane vyjadril názor, že nemožno uplatniť diskrimináciu mimo rozumné a objektívne kritériá.

S poukazom na vyššie uvedené zákonné ustanovenia je nutné konštatovať, že úprava tak, ako je obsiahnutá v ustanovení Čl. I bod 2 ods. 2 VZN č. 7/2019, v časti trvalého pobytu dieťaťa v mestskej časti Bratislava – Petržalka minimálne 1 rok pred nástupom do materskej školy, je diskriminačná a v rozpore so zákonom.

Uvedená úprava by nemala diskriminačnú povahu len vtedy, pokiaľ by mala rozumné a objektívne ospravedlnenie, t.j. pokiaľ by sledovala legitímny cieľ a prostriedky použité na jeho dosiahnutie by boli tomuto cieľu zákonné a primerané.

VZN č. 7/2019 v Čl. I bod 2 (novelizácia § 2 VZN č. 1/2012 v znení neskorších VZN) znevýhodňuje od 01.11.2019 vyšším príspevkom (100 €) nielen zákonných zástupcov detí, ktoré nemajú trvalý pobyt v mestskej časti, ale aj zákonných zástupcov detí s trvalým pobytom v mestskej časti kratším ako 1 rok pred nástupom do materskej školy. Takéto znevýhodnenie považujem za neopodstatnené, neurčité a diskriminačné vo vzťahu k zákonným zástupcom detí s trvalým pobytom ohraničeným minimálne 1 rok pred nástupom do materskej školy (30 €), pričom takto koncipované nenapĺňa ani podmienku oprávneného záujmu obce podľa § 2a ods. 3 antidiskriminačného zákona.

Nakoľko finálne znenie VZN č. 7/2019 z dôvodu schválených poslaneckých pozmeňovacích návrhov sa odlišuje od pôvodného návrhu, z dôvodovej správy k návrhu (ani zo samotného znenia VZN č. 7/2019) nie sú zisiteľné dôvody tejto úpravy, konkrétne vo vzťahu ku kritériu trvalého pobytu dieťaťa pred nástupom do materskej školy minimálne 1 rok. Z webového sídla mestskej časti Bratislava – Petržalka nie sú zisiteľné ani samotné poslanecké pozmeňovacie návrhy a ich odôvodnenie.


Pokiaľ bolo motiváciou mestskej časti na zakotvenie rozlišovacieho kritéria vo vyššie uvedenom znení do Čl. I bod 2. VZN č. 7/2019 zvýhodnenie tých zákonných zástupcov detí, ktorí sa prostredníctvom platenia daní z príjmov fyzických osôb a ich následného prerozdelenia obciam (tzv. podielové dane) podieľajú na financovaní rozpočtu mestskej časti uvádzam, že verejné materské školy a školské zariadenia (v zriaďovateľskej pôsobnosti obcí a vyšších územných celkov) sú od 1. 1. 2005 financované najmä z výnosu dane z príjmov fyzických osôb, ktoré sa prerozdeľujú obciam a vyšším územných celkom. Spôsob rozdeľovania a poukazovania výnosu dane z príjmov fyzických osôb do rozpočtu obcí a vyšších územných celkov upravuje zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy v znení neskorších predpisov. Kritériá a váhy rozdeľovania výnosu dane z príjmov fyzických osôb do rozpočtov obcí a rozpočtov vyšších územných celkov určuje nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 668/2004 Z. z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy v znení neskorších predpisov (ďalej len ako „nariadenie vlády SR“). Nariadenie vlády SR v ustanovení § 2 ods. 1 písm. a), b) a d) určilo kritérium, podľa ktorého sa výnos dane z príjmov fyzických osôb rozdeľí obciam v tam uvedenom percentuálnom vyjadrení (spolu 60 %) podľa počtu obyvateľov obce s trvalým pobytom na území obce k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka. Z uvedeného vyplýva, že z pohľadu vplyvu rozdelenia a poukazania výnosu dane z príjmov fyzických osôb do rozpočtu mestskej časti Bratislava – Petržalka pre rok 2019, je okrem iného rozhodný počet obyvateľov mestskej časti Bratislava - Petržalka k dátumu 01.01.2018. Inými slovami povedané, do rozpočtu mestskej časti pre rok 2019 sa prejavil prostredníctvom podielových daní prínos najmä tých fyzických osôb, ktoré mali na území mestskej časti trvalý pobyt k 01.01.2018, pre rok 2020 sa prejaví najmä prínos fyzických osôb s trvalým pobytom k 01.01.2019 atď. Túto skutočnosť nepochybne treba vyhodnotiť ako jedno z kritérií pri posudzovaní proporcionality vo vzťahu k cieľu, ktorým je zvyšovanie

kvality predprimárneho vzdelávania (viď. uznesenie Najvyššieho súdu SR, sp.zn. 2Svzn/1/2015 zo dňa 26.04.2017).

V zmysle uvedeného by vo VZN č. 7/2019 zavedené kritérium dĺžky trvania trvalého pobytu dieťaťa v mestskej časti Bratislava – Petržalka v rámci testu jeho zákonnosti mohlo obstať len v prípade, že by bolo naviazané na konkrétne časové ohraničenie tak, ako to ustanovuje nariadenie vlády SR v ustanovení § 2 ods. 1 písm. a), b) a d). V takom prípade by totiž bolo možné hovoriť o objektívnom odôvodnení oprávneného záujmu mestskej časti podľa § 2a ods. 3 antidiskriminačného zákona.

S poukazom na všetky vyššie uvedené skutočnosti považujem protest prokurátora za dôvodný a žiadam, aby bolo napadnuté ustanovenie Čl. I bod 2. ods. 2 VZN č. 7/2019 zmenené tak, aby bolo v súlade so zákonom.




JUDr. Patrik Marko
prokurátor