



*prof. JUDr. Mária Patakyová, PhD.*  
*verejná ochrankyňa práv*

Doporučene

Mestská časť Bratislava-Petržalka  
Ing. Ján Hrčka  
starosta  
Kutlíkova 17  
852 12 Bratislava

<b>Váš list číslo/zo dňa</b>	<b>Naše číslo</b>	<b>Vybavuje/linka</b>	<b>Bratislava</b>
7482/2019/15-PO 02.08.2019	2912/2019/VOP	Mgr. Fabian 02/32363718	18.09.2019

### **Podnet na zmenu právnej úpravy**

Vážená pán starosta,

dňa 19. júna 2019 bol Kancelárii verejného ochrancu práv doručený podnet Mgr. Zuzany Kováčovej (ďalej len „podávateľka“), ktorým namieta nesúladsť ust. § 2 ods. 2 VZN mestskej časti Bratislava-Petržalka č. 1/2012 zo dňa 17. apríla 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 VZN č. 4/2013, č. 3/2015, č. 4/2019 a č. 7/2019 (ďalej len „VZN o určení výšky príspevku“) s Ústavou Slovenskej republiky z dôvodu diskriminácie maloletých detí s trvalým pobytom mimo územia mestskej časti a ust. § 1 a 2 VZN mestskej časti Bratislava-Petržalka č. 8/2019 zo dňa 25. júna 2019 o poskytnutí zľavy z príspevku na čiastočnú úhradu výdavkov za pobyt dieťaťa v materskej škole v zriaďovateľskej pôsobnosti mestskej časti Bratislava-Petržalka (ďalej len „VZN o poskytnutí zľavy“) s Ústavou Slovenskej republiky z dôvodu nejasnosti, resp. neurčitosti a nepredvídateľnosti podmienok zľavy.

Po preskúmaní predmetného podnetu som dospela k nasledujúcim záverom:

- ust. § 2 ods. 2 VZN o určení výšky príspevku je podľa môjho názoru možné považovať za súladné s Ústavou Slovenskej republiky a základnými právami a slobodami fyzických a právnických osôb,
- ust. § 1 a 2 VZN o poskytnutí zľavy môže byť, podľa môjho názoru, v rozpore s čl. 1 ods. 1, čl. 13 ods. 2, 3 oba v spojení s čl. 12 ods. 2 a čl. 42 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, a v dôsledku svojej nepredvídateľnosti môže porušovať zákaz diskriminácie ako aj právo osôb na vzdelanie.

O týchto skutočnostiach Vás upovedomujem, a súčasne podávam podnet na zmenu právnej úpravy (časť III. tohto podania).

### **I. Právne posúdenie určenia rozdielnej výšky príspevku na čiastočnú úhradu výdavkov za pobyt dieťaťa v materskej škole podľa trvalého pobytu**

Pri preskúmvaní ústavnej akceptovateľnosti ust. § 2 ods. 2 VZN o určení výšky príspevku z pohľadu základných práv a slobôd som dospela k záveru, že aj problematiku určenia výšky poplatku za vzdelanie v materskej škole je potrebné zahrnúť pod rozsah základného práva na vzdelanie podľa čl. 42 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, resp. je potrebné tento poplatok chápať ako obmedzenie prístupu k vzdelaniu v materskej škole. V rozsahu námietok podávateľky som podrobila namietanú právnu úpravu diskriminačnému testu aplikovanému aj Ústavným súdom Slovenskej republiky.

**Aplikujúc tento test som dospela k právnemu názoru, že s ohľadom na ústavné a zákonné vymedzenie územnej samosprávy a jej účel** (teda, že samotná územná samospráva je koncipovaná na princípe trvalého pobytu obyvateľov a jej účelom je prednostne zabezpečovanie potrieb obyvateľov samosprávy, teda osôb s trvalým pobytom v obci) **vo veciach spadajúcich pod výkon územnej samosprávy nemôže byť trvalý pobyt chápaný ako „iné postavenie“ podľa čl. 12 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.** A to práve preto, že ide o Ústavou Slovenskej republiky a zákonom o obecnom zriadení akceptované diferenciačné kritérium pri kreácii územnej samosprávy. Naopak v prípadoch preneseného výkonu štátnej správy môže mať trvalý pobyt dieťaťa charakter právnym poriadkom Slovenskej republiky neakceptovateľného rozlišovacieho kritéria podľa čl. 12 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

**Keďže určovanie výšky príspevku zákonného zástupcu na čiastočnú úhradu výdavkov za pobyt dieťaťa v materskej škole je podľa môjho názoru výkonom územnej samosprávy obce** (ust. § 4 ods. 3 písm. h) a ods. 4 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v spojení s ust. § 6 ods. 2, 3 a 24 zákona č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov), tak trvalý pobyt maloletého dieťaťa ako kritérium pre úpravu výšky príspevku zákonného zástupcu na čiastočnú úhradu výdavkov za pobyt dieťaťa v materskej škole nepovažujem za nesúladne s čl. 12 ods. 1 a 2 v spojení s čl. 42 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

Posudzovala som aj primeranosť zavedenej výšky poplatku za pobyt dieťaťa v materskej škole z pohľadu ústavnej akceptovateľnosti v súvislosti s právom na vzdelanie podľa čl. 42 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. **Zdôrazňujúc legitímny účel zvýšenia poplatkov za vzdelanie** (preukázaný nárast počtu maloletých detí, ktoré môžu navštevovať materskú školu, rastúci záujem, nedostatočná kapacita materských škôl v zriaďovateľskej pôsobnosti mestskej časti a s tým súvisiaci vyšší počet neprijatých maloletých detí aj s trvalým pobytom v mestskej časti), **aktívnu snahu mestskej časti riešiť vzniknutú situáciu aj inými spôsobmi a preukázateľné finančné náklady na materské školy a ich prevádzku** (mesačné náklady mestskej časti na pobyt dieťaťa v materskej škole v roku 2019 - cca 222,- eur, doplatok mestskej časti mesačne na jedno dieťa v materskej škole v roku 2019 - cca 98,- eur a priemernú mesačnú hrubú mzdu za rok 2018 na území Slovenskej republiky – 1013,- eur a v Bratislavskom kraji - 1310,- eur) **sa mi príspevok zákonného zástupcu na čiastočnú úhradu nákladov za pobyt dieťaťa v materskej škole vo**

**výške 100,- eur nejaví ako neprímeraný, prípadne znemožňujúci maloletému dieťaťu prístup k právu na vzdelanie v materskej škole.**

Neopomínam však ani skutočnosť, že konkrétna výška príspevku zákonného zástupcu na čiastočnú úhradu nákladov spojených s pobytom dieťaťa v materskej škole je pri rešpektovaní zákonných (napr. to, že môže ísť len o čiastočnú úhradu nákladov) a ústavných limitov politickou otázkou, o ktorej je oprávnené rozhodnúť obecné, resp. miestne zastupiteľstvo formou všeobecne záväzného nariadenia. Po zistení, že namietané VZN spĺňa zákonné a ústavné požiadavky som ďalej neposudzovala politickú vhodnosť nastavenej výšky poplatku.

Na tomto mieste chcem upozorniť, že v prípade určenia zjavne neprímeraného príspevku zákonného zástupcu za pobyt dieťaťa v materskej škole (napr. 250,- eur a pod.), ktorý navyše presahuje náklady obce/mestskej časti spojené s pobytom dieťaťa v materskej škole, by nepochybne išlo o rozpor minimálne s ust. § 28 ods. 3 zákona č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „školský zákon“), ak nie s podstatou práva na vzdelanie podľa ust. § 42 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

Dovoľujem si zdôrazniť, že moje závery v tomto prípade majú len dočasnú platnosť, konkrétne do 31. decembra 2020. **Dňa 1. januára 2021 nadobudne účinnosť novela školského zákona č. 209/2019 Z. z., ktorou bolo zmenené ust. § 28 ods. 5 školského zákona nasledovne:**

*„Výšku mesačného príspevku zákonného zástupcu na čiastočnú úhradu výdavkov materskej školy zriadenej obcou určí obec všeobecne záväzným nariadením; tento príspevok sa určuje jednotnou sumou pre všetky deti prijaté do materskej školy. Mesačný príspevok sa uhrádza vopred do desiateho dňa v kalendárnom mesiaci.“*

**Ak by bolo preskúmané VZN o určení výšky príspevku platné ešte aj po 31. decembri 2020, bolo by v rozpore s predmetným ustanovením školského zákona a bolo by možné požadovať jeho zrušenie. Je preto na úvahe zastupiteľstva mestskej časti, či by nebolo vhodné upraviť časovú platnosť predmetného VZN o určení výšky príspevku.**

## **II. Právne posúdenie zľavy z príspevku na čiastočnú úhradu výdavkov za pobyt dieťaťa v materskej škole**

Druhou časťou podnetu podávateľky bola žiadosť o preskúmanie ústavnosti ust. § 1 a 2 VZN o poskytnutí zľavy a jeho akceptovateľnosti z pohľadu základných práv a slobôd. Týmto VZN mestská časť umožnila, aby zákonní zástupcovia mohli požiadať o zľavu z príspevku na čiastočnú úhradu výdavkov za pobyt dieťaťa v materskej škole v prípade, ak ich dieťa má trvalý pobyt mimo mestskej časti alebo má trvalý pobyt v mestskej časti po dobu menej ako 1 rok. Podávateľka namietala najmä nejasnosť a neurčitosť takejto úpravy, keďže z nej nie sú zrejmé podmienky, za ktorých dôjde k poskytnutiu zľavy.

Ako som už uviedla, určenie poplatku za vzdelanie (aj za vzdelanie poskytované v materskej škole) má charakter obmedzenia prístupu k právu na vzdelanie a môže mať aj charakter odňatia prístupu k vzdelaniu (zásahu do podstaty práva na vzdelanie). **Preto je potrebné vnímať ust. § 1 a 2 VZN o poskytnutí zľavy ako súčasť obmedzenia prístupu k vzdelaniu v materských školách spočívajúceho v úprave podmienok určenia výšky poplatku za vzdelanie v materskej**

**škole.** Na tomto závere nemení nič ani mestskou časťou zdôrazňovaná skutočnosť, že na poskytnutie zľavy nie je právny nárok.

Nemožno opomenúť ani fakt, že ide o poplatok, ktorý musí spĺňať náležitosti podľa čl. 59 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky.

Podľa právneho názoru Ústavného súdu Slovenskej republiky:

*„V právnom štáte akékoľvek konanie verejnej moci musí byť autorizované právom. Právny štát je viazaný právom. Ak ide o obmedzenie základných práv, tak je v zmysle čl. 13 ods. 2 ústavy nutné, aby bolo dané obmedzenie ustanovené zákonom ... Ak je zásah do základných práv a slobôd bez právneho základu alebo je v tomto zmysle svojvoľný, arbitrárny, tak ide o porušenie obmedzovaného základného práva a už nemá žiadny význam ďalšie vyvažovanie (pomerovanie) v rámci princípu proporcionality. Zmyslom podmienky zákonnosti zásahu je zabrániť verejnej moci v arbitrárnom, prípadne diskriminačnom konaní a umožniť jednotlivcom, aby mali riadnu možnosť vedieť, čo je zakázané. Z uvedeného vyplýva požiadavka, aby zákony obmedzujúce základné práva a slobody boli prístupné a dostatočne presné a predvídateľné.“<sup>1</sup>*

Podmienka určitosti, prístupnosti a predvídateľnosti sa rovnako vzťahuje aj na právne predpisy, ktorými sú zavádzané poplatky podľa čl. 59 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

Dávam do pozornosti skutočnosť, že podľa čl. 13 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky musia obmedzenia základných práv a slobôd platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky.

**Nedostatočná presnosť (určitosť), zrozumiteľnosť alebo predvídateľnosť právneho predpisu, ktorým dochádza k obmedzeniu základných práv a slobôd, môže byť v závislosti od miery a konkrétnych okolností prípadu dôvodom na vyslovenie jeho neústavnosti.<sup>2</sup>**

V predmetnom prípade je zavedenie poplatkov za vzdelanie v materských školách umožnené výslovne ust. § 28 ods. 3 školského zákona. Pre potreby materských škôl zriadených obcou zákon odkazuje pri určení výšky poplatku na vydanie VZN obce. Takéto VZN obce vydané na základe Ústavy Slovenskej republiky a školského zákona, pokiaľ ním dochádza k obmedzeniu základných práv a slobôd, musí spĺňať rovnaké náležitosti na presnosť, zrozumiteľnosť a predvídateľnosť ako prípadný zákon, ktorý by priamo obmedzoval základné práva a slobody.

Podľa ust. § 2 ods. 2 a 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 (ďalej len „antidiskriminačný zákon“) je potrebné pri dodržiavaní zásady rovnakého zaobchádzania prihliadať aj na dobré mravy na účely rozšírenia ochrany pred diskrimináciou, pričom je potrebné akceptovať, že **zásada rovnakého zaobchádzania spočíva aj v prijímaní opatrení na ochranu pred diskrimináciou.**

V právnom poriadku Slovenskej republiky rozlišujeme v zásade dva základné druhy diskriminácie – priamu a nepriamu. Nepriama diskriminácia je navonok neutrálny predpis, rozhodnutie, pokyn alebo prax, ktoré znevýhodňujú alebo by mohli znevýhodňovať osobu

<sup>1</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 19/09 zo dňa 26. januára 2011, ods. 69.

<sup>2</sup> Mutatis mutandis nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 8/04 zo dňa 18. októbra 2005.

v porovnaní s inou osobou (ust. § 2a ods. 3 antidiskriminačného zákona). Neodôvodnená a nelegitímna nepriama diskriminácia nie je prípustná ani vo vzťahu k prístupu k vzdelaniu.<sup>3</sup>

**Charakter nepriamej diskriminácie môže nadobudnúť aj právna úprava, ktorá umožňuje priznať zľavu z poplatku, príspevku na čiastočnú úhradu nákladov spojených s pobytom dieťaťa v materskej škole bez ďalších podmienok, ak by v praxi boli takéto zľavy poskytované rodičom na základe politickej príslušnosti, národnosti, rasy, štátnej príslušnosti a pod., prípadne na základe „iného postavenia.“**

Zdôrazňujúc vyššie uvedené zásady a najmä požiadavku prijímania potrebných a zákonných opatrení na ochranu osôb pred diskrimináciou som preskúmala určitosť a predvídateľnosť ust. § 1 a § 2 VZN o poskytnutí zľavy. Musím konštatovať, že hoci právomoc starostu poskytnúť zľavu je koncipovaná určito a zrozumiteľne, **nedostatok právnej úpravy spočíva v absencii aspoň demonštratívneho výpočtu situácií, za ktorých by mohlo dôjsť k poskytnutiu zľavy, v dôsledku čoho sa stáva poskytnutie zľavy nepredvídateľné a arbitrárne.** Namietaná právna úprava neupravuje žiadne záruky, ktoré by v praxi bránili jej zneužitiu v rozpore s čl. 12 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, resp. s antidiskriminačným zákonom alebo z ktorých by bolo možné vyvodiť účel predmetnej zľavy. Nejde pritom o zanedbateľnú zľavu, ale o zľavu dosahujúcu výšku 70% zo samotného poplatku.

Na už uvedenom nič nemení ani fakt, že na poskytnutie zľavy nie je právny nárok. Táto skutočnosť len umocňuje priestor pre potenciálnu svojvôľu starostu obce/mestskej časti pri rozhodovaní o žiadostiach o poskytnutie zľavy.

Nedostatočnosť a arbitrárnosť prijatej právnej úpravy umocňujú aj vyjadrenia predstaviteľov mestskej časti poskytnuté médiám. Mojej pozornosti neunikol napr. článok s názvom „*Ako férovo vyberať škôlkarov*“ v periodiku „*týždeň*“, z ktorého sa javí, že účelom zavedenia zľavy bolo vyhnutie sa výslovnému uvedeniu rozlišujúcich kritérií pri určení poplatku, resp. príspevku zákonného zástupcu na čiastočnú úhradu nákladov spojených s pobytom dieťaťa v materskej škole vo všeobecne záväznom nariadení.<sup>4</sup>

Uvedenou argumentáciou nechcem naznačiť, že k zneužívaniu predmetnej právomoci poskytnúť zľavu z poplatku musí dôjsť, ani nechcem spájať výkon takejto právomoci s konkrétnymi osobami, faktom však zostáva, že predmetná právomoc spadá pod rozsah obmedzenia prístupu k vzdelaniu (určenie poplatku za vzdelanie) a bez aspoň demonštratívneho výpočtu podmienok potenciálnej aplikácie sa stáva nepredvídateľnou, arbitrárnou a ľahko zneužiteľnou. Je preto vhodné uvažovať nad zmenou namietanej právnej úpravy.

**Preto som dospela k záveru, že ust. § 1 a 2 VZN o poskytnutí zľavy nie sú dostatočne predvídateľné, a teda môžu byť v rozpore s čl. 1 ods. 1, čl. 13 ods. 2, 3 oba v spojení s čl. 12 ods. 2 a čl. 42 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.**

Nad rámec už uvedeného si Vás dovoľujem upozorniť na to, že na rozhodovanie o zľave podľa ust. § 1 a 2 VZN o poskytnutí zľavy sa podľa môjho názoru vzťahuje zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (ďalej len „Správny poriadok“), a to v súlade s ust. § 1 ods. 1 a 2 Správneho

<sup>3</sup> Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci D.H.A. a ostatní proti Českej republike zo dňa 13. novembra 2007, sťažnosť č. 57325/00.

<sup>4</sup> GDOVINOVÁ, D.: *Ako férovo vyberať škôlkarov*. In: „*týždeň*“. ISSN: 1336-.5932, 2019, roč. XVI., č. 24, str. 42 -43.

poriadku, bez ohľadu na to, či na zľavu je alebo nie je právny nárok. Rovnako sa na proces rozhodovania o zľave vzťahujú základné princípy dobrej verejnej správy. Rozhodnutia o poskytnutí zľavy, ako klasické rozhodnutia vo veciach územnej samosprávy, sú tiež preskúmateľné súdom v správnom súdnom konaní.

### III. Záver

Vážený pán starosta, zhrňujúc vyššie uvedené som dospela k právnemu názoru, že zistené skutočnosti nasvedčujú tomu, že ust. § 1 a 2 VZN o poskytnutí zľavy môžu porušovať základné práva a slobody fyzických osôb (právo na vzdelanie, zákaz diskriminácie), resp. môžu byť v rozpore s čl. 1 ods. 1, čl. 13 ods. 2, 3 oba v spojení s čl. 12 ods. 2 a čl. 42 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, a to z dôvodu nepredvídateľnosti podmienok aplikácie zľavy. **Preto si Vám dovoľujem v súlade s ust. § 21 ods. 1 a nasl. zákona č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv navrhnúť doplnenie ust. § 2 VZN o poskytnutí zľavy o aspoň demonštratívny (príkladný) výpočet dôvodov, resp. situácií, kedy starosta môže (avšak nemusí) uplatniť svoju kompetenciu a rozhodnúť o zľave z poplatku za pobyt dieťaťa v materskej škole.**

Dovoľujem si Vás tiež požiadať o prerokovanie mojich zistení na najbližšom zasadaní miestneho zastupiteľstva mestskej časti.

Upovedomenie o prijatých opatreniach, ktoré ste na základe môjho podnetu vykonali alebo plánujete vykonať, budem očakávať v súlade s ust. § 21 ods. 2 zákona o verejnom ochrancovi práv v lehote 20 dní odo dňa doručenia tohto podania.

Vážim si ústretovosť a spoluprácu, ktorú ste mi pre preskúmavanie predmetného podnetu poskytli.

S pozdravom

R. Z.

