



OKRESNÁ PROKURATÚRA STARÁ ĽUBOVŇA
Obrancov mieru 18, 064 01 Stará Ľubovňa

Mesto Podolíneec
Námestie Mariánske 3
065 03 Podolíneec

Váš list číslo/zo dňa

Naše číslo
Pd 129/24/7710-3

Vybavuje
JUDr. Filip Trembáč

Stará Ľubovňa
25.11.2024

Vec

Protest prokurátora proti Všeobecne záväznému nariadeniu mesta Podolíneec č. 1/2009 o zápise detí do 1. ročníka základnej školy v platnom a účinnom znení

Okresná prokuratúra Stará Ľubovňa podľa § 21 ods. 1 písm. a) bod 5., ods. 3 písm. f) bod 3., § 22 ods. 1 písm. a) v spojení s § 23 a § 27 ods. 3 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších právnych predpisov (ďalej len „zákon o prokuratúre“) podáva mestu Podolíneec, mestskému zastupiteľstvu

protest prokurátora

proti Všeobecne záväznému nariadeniu mesta Podolíneec č. 1/2009 o zápise detí do 1. ročníka základnej školy, ktoré bolo menené a dopĺňané na zasadnutí mestského zastupiteľstva dňa 22.05.2014 a 19.11.2015 (ďalej len „VZN č. 1/2009“),

pretože toto všeobecne záväzné nariadenie orgánu územnej samosprávy je ako celok v rozpore s § 6 ods. 8, ods. 9, § 12 ods. 11 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení účinnom ku dňu 19.11.2015 v spojení so zásadou transparentnosti,

a navyše ustanovenia článku II ods. 1., ods. 3. VZN č. 1/2009 sú v rozpore s § 6 ods. 2 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) v spojení s § 20 ods. 2, ods. 3 písm. a) zákona č. 245/2008 Z.z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „školský zákon“), ako aj s § 6 ods. 2 zákona o obecnom zriadení v spojení s § 20 ods. 3 písm. a) školského zákona a § 60 ods. 2 školského zákona.

Podľa § 23 ods. 2 písm. f), § 27 ods. 3 zákona o prokuratúre navrhujem, aby ste tento protest prokurátora prerokovali na najbližšom zasadnutí mestského zastupiteľstva, **protestu vyhovelí a napadnuté všeobecne záväzné nariadenie zrušili a nahradili takým, ktoré bude v súlade so zákonom.**

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 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.*

V zmysle ustanovenia § 45 ods. 4 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov *prokurátor je oprávnený podať žalobu proti všeobecne záväznému nariadeniu, proti ktorému podal protest, ktorému nebolo vyhovené.*

O d ô v o d n e n i e:

Prokurátor Okresnej prokuratúry Stará Ľubovňa za účelom posúdenia zákonnosti preskúmal vyžiadaný kompletný spisový materiál vzťahujúci sa na VZN č. 1/2009 a zistil nasledujúce rozhodné skutkové a právne skutočnosti:

Dňa 21.01.2009 mesto Podolíneec prijalo Všeobecne záväzné nariadenie mesta Podolíneec č. 1/2009 o zápise detí do 1. ročníka základnej školy, ktoré bolo menené a dopĺňané dňa 22.05.2014 a dňa 19.11.2015. Predmetné nariadenie má 3 články a jeho ostatná novela nadobudla účinnosť dňa 07.12.2015.

Podľa § 6 ods. 8 zákona o obecnom zriadení účinného ku dňu 19.11.2015 *nariadenie sa musí vyhlásiť. Vyhlásenie sa vykoná vyvesením nariadenia na úradnej tabuli v obci najmenej na 15 dní; účinnosť nadobúda pätnástym dňom od vyvesenia, ak v ňom nie je ustanovený neskorší začiatok účinnosti. V prípade živelnej pohromy alebo všeobecného ohrozenia, ak je to potrebné na odstraňovanie následkov živelnej pohromy alebo na zabránenie škodám na majetku, možno určiť skorší začiatok účinnosti nariadenia.*

Podľa § 6 ods. 9 zákona o obecnom zriadení účinného ku dňu 19.11.2015 *vyvesenie nariadenia na úradnej tabuli v obci je podmienkou jeho platnosti; okrem toho sa nariadenie zverejní aj spôsobom v obci obvyklým.*

Podľa § 12 ods. 11 zákona o obecnom zriadení účinného ku dňu 19.11.2015 *nariadenie a uznesenie obecného zastupiteľstva podpisuje starosta najneskôr do 10 dní od ich schválenia obecným zastupiteľstvom.*

Pokiaľ ide o zákonnosť postupu mesta Podolíneec pri schvaľovaní nariadenia je potrebné uviesť, že:

Dňa 19.1.2009 mesto prijalo Všeobecne záväzné nariadenie mesta Podolíneec č. 1/2009 o zápise do 1. ročníka základnej školy, ktoré bolo opakované menené a dopĺňané, ostatne bolo v podstatných častiach (prakticky v celosti) menené uznesením č. 8/2015 bod B/5 z 19.11.2015.

Preskúmaním predloženého spisového materiálu k zasadnutiu mestského zastupiteľstva konaného dňa 19.11.2015 bolo zistené, že mesto Podolíneec od 13.11.2015 do 23.11.2015 uverejnilo na úradnej tabuli mesta návrh programu zasadnutia mestského zastupiteľstva konaného dňa 19.11.2015, kde v bode 8. je uvedené „zmena VZN č. 1/2009 o zápise detí do 1. ročníka základnej školy“.

Odo dňa 05.11.2015 do dňa 19.11.2015 mesto Podolíneec uverejnilo na úradnej tabuli mesta návrh novely predmetného všeobecne záväzného nariadenia.

Dňa 19.11.2015 sa konalo zasadnutie mestského zastupiteľstva, kde bolo prítomných 10 z 11 poslancov mestského zastupiteľstva, teda zastupiteľstvo bolo uznášaniaschopné. V bode 1. programu zastupiteľstvo schválilo program zasadnutia a teda postupovalo v súlade s § 12 ods. 5 zákona o obecnom zriadení.

Zo zápisnice zo zasadnutia mestského zastupiteľstva konaného dňa 23.09.2021 vyplýva, že mestské zastupiteľstvo v rámci bodu 12. programu prijalo uznesenie č. 8/2015 bod B/5 z 19.11.2015, ktorým mestské zastupiteľstvo schválilo zmenu VZN č. 1/2009, pričom v zmysle výpisu z uznesenia pomer hlasov bol 10 „za“, 0 „proti“ a 0 „zdržal sa hlasovania“.

Voči návrhu všeobecne záväzného nariadenia neboli fyzickými osobami a právnickými osobami prijaté žiadne pripomienky ani námietky.

Mesto Podolíneec predložilo tunajšej okresnej prokuratúre výlučne fotokópiu konsolidovaného znenia VZN č. 1/2009, ktorej súčasťou je zmena nariadenia prijatá uznesením č. 8/2015 bod B/5 z 19.11.2015 s tým, že na základe žiadosti o súčinnosť mesto Podolíneec uviedlo, že nedisponuje podpísaným originálom daného nariadenia a nevie preukázať, či a kedy primátor mesta podpísal danú zmenu nariadenia.

Mesto Podolíneec zároveň na základe žiadosti tunajšej okresnej prokuratúry o súčinnosť uviedlo, že nevie preukázať dátum a ani dobu, kedy bolo na úradnej tabuli vyvesená zmena nariadenia na úradnej tabuli mesta ani na webovom sídle mesta, resp. kedy bolo na úradnej tabuli zverejnené a po akú dobu bolo zverejnené konsolidované znenie nariadenia.

Uvedená zmena VZN č. 1/2009 nadobudla podľa textu nariadenia účinnosť 07.12.2015.

V prvom rade konštatujem, že v rámci postupu pri prijímaní zmeny VZN č. 1/2009 na zasadnutí mestského zastupiteľstva uznesením č. 8/2015 bod B/5

z 19.11.2015, došlo k porušeniu § 12 ods. 11 zákona o obecnom zriadení účinného ku 19.11.2015 v spojení so zásadou transparentnosti, nakoľko podľa uvedeného ustanovenia je nutné, aby mesto preukázalo, že primátor mesta podpísal všeobecne záväzné nariadenie vrátane všetkých jeho zmien, a aj kedy tak učinil.

Pokiaľ ide o uverejňovanie schváleného znenia zmeny dotknutého všeobecne záväzného nariadenia mesta Podolínece, prijatej na zasadnutí mestského zastupiteľstva uznesením č. 8/2015 bod B/5 z 19.11.2015, mesto nepreukázalo, či uverejnilo na úradnej tabuli obce schválené nové konsolidované znenie nariadenia (resp. jeho zmenu uznesením č. 8/2015 bod B/5 z 19.11.2015), rovnako ako nepreukázalo, či bolo na úradnej tabuli obce nové schválené konsolidované znenie nariadenia (resp. jeho zmena uznesením č. 8/2015 bod B/5 z 19.11.2015) uverejnené po dobu najmenej 15 dní, a teda mesto Podolínece nepreukázalo, či bolo dané nové schválené znenie nariadenia riadne vyhlásené.

V danom prípade bol teda postupom mesta Podolínece pri prijímaní VZN č. 1/2009 porušený rovnako § 6 ods. 8, ods. 9 zákona o obecnom zriadení v znení činnom ku dňu 19.11.2015 v spojení so zásadou transparentnosti.

Pokiaľ ide o posúdenie obsahovej zákonnosti prijatého všeobecne záväzného nariadenia v zmysle § 6 ods. 2 zákona o obecnom zriadení, najmä dodržiavanie príslušných ustanovení školského zákona uvádzame nasledovné:

Podľa § 20 ods. 2 školského zákona zákonný zástupca dieťaťa je povinný prihlásiť dieťa na plnenie povinnej školskej dochádzky v základnej škole (ďalej len „zápis“). Prihláška na vzdelávanie v základnej škole sa podáva na formulári podľa vzoru schváleného a zverejneného ministerstvom školstva. Zápis sa koná od 1. apríla do 30. apríla, ktorý predchádza začiatku školského roka, v ktorom má dieťa začať plniť povinnú školskú dochádzku.

Podľa § 20 ods. 3 písm. a) školského zákona miesto a čas zápisu podľa odseku 2 určí obec všeobecne záväzným nariadením.

Podľa § 60 ods. 2 školského zákona o prijatí dieťaťa na základné vzdelávanie rozhodne riaditeľ školy do 15. júna, ktorý predchádza školskému roku, v ktorom sa má základné vzdelávanie začať. Riaditeľ školy do 30. júna zašle zoznam detí prijatých na plnenie povinnej školskej dochádzky obci, v ktorej majú trvalý pobyt, ktorý obsahuje meno, priezvisko, dátum narodenia a adresu trvalého pobytu prijatého dieťaťa.

Podľa § 6 ods. 2 zákona o obecnom zriadení vo veciach, v ktorých obec plní úlohy štátnej správy, môže vydávať nariadenie len na základe splnomocnenia zákonom a v jeho medziach. Také nariadenie nesmie byť v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi, medzinárodnými zmluvami, ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, so zákonmi, s nariadeniami vlády, so všeobecne záväznými predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.

Podľa § 6 ods. 1 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 *obec pri prenesenom výkone štátnej správy zriaďuje všeobecne záväzným nariadením a zrušuje základné školy podľa siete (§ 15).*

Treba skonštatovať, že zákon o obecnom zriadení dáva obciam a mestám v Slovenskej republike oprávnenie a v niektorých prípadoch povinnosť prijímať všeobecne záväznú nariadenia, ako normatívne správne akty, ktoré sú výsledkom administratívnej činnosti obce. Obec môže prijímať všeobecne záväznú nariadenia jednak pri výkone samosprávy ale aj pri prenesenom výkone štátnej správy. Odvodené všeobecne záväznú nariadenia nesmú byť v zmysle § 6 ods. 2 zákona o obecnom zriadení v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi, medzinárodnými zmluvami, ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, so zákonmi, s nariadeniami vlády, so všeobecne záväznými predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Na ich prijímanie je bezpodmienečne nutné zákonné splnomocnenie, kde sa obce musia navyše pri koncipovaní nariadenia pohybovať v medziach nariadenia. Zákonodarca v niektorých prípadoch výslovne splnomocňuje a zaväzuje obce na prijímanie takýchto odvođených všeobecne záväzných nariadení, a teda obce sú povinné ich v súlade s osobitným predpisom prijať. Zákonodarca zaväzuje obce prijať všeobecne záväznú nariadenie aj v ustanovení § 20 ods. 3 písm. a) školského zákona.

Všeobecne záväznú nariadenie o mieste a čase zápisu detí na plnenie povinnej školskej dochádzky v základných školách je konštruované ako odvodené a obligatórne všeobecne záväznú nariadenie obce. Z toho vyplýva, že každá obec je povinná prijať takéto všeobecne záväznú nariadenie, nakoľko § 20 ods. 3 písm. a) školského ustanovuje, že obec všeobecne záväzným nariadením určí miesta a čas zápisu podľa § 20 ods. 2 školského zákona.

Treba uviesť, že mesto je v predmetnom všeobecne záväznom nariadení povinné určiť výlučne miesto a čas zápisu podľa § 20 ods. 2 školského zákona. Mesto je teda povinné určiť konkrétny deň alebo dni mesiaca apríl, kedy bude prebiehať zápis, ako aj čas zápisu a súčasne určiť miesto, kde bude zápis prebiehať (zväčša v priestoroch základnej školy). Nie je oprávnené určovať ďalšie povinnosti, podmienky a pod., ktoré s určením miesta a času zápisu nesúvisia.

Pokiaľ ide o článok II ods. 1. VZN č. 1/2009, toto ustanovenie nariadenia upravuje čas zápisu nasledovne, cit.:

„1. Zápis do 1. ročníka sa koná počas 2 pracovných dní v čase od 14.00 hod. do 16.00 hod. v termíne od 1.4 do 30.4. kalendárneho roka, ktorý predchádza začiatku školského roka, v ktorom má dieťa začať plniť povinnú školskú dochádzku.“

Povinnosťou mesta Podolíneč podľa uvedených ustanovení bolo jasne a zreteľne určiť čas zápisu dieťa na plnenie povinnej školskej dochádzky v základnej škole podľa § 20 ods. 2 školského zákona, a teda určiť deň (dni) a čas zápisu.

V tomto prípade však mesto Podolíneč určilo čas zápisu neurčito a rozhodovanie o konkrétnom dni a čase zápisu ponechala na rozhodnutí bližšie neurčeného subjektu. Totižto mesto len určilo časové rozpätie, kedy sa má

uskutočniť zápis – 01. apríl až 30. apríl príslušného kalendárneho roka, v ktorom ma dieťa začať plniť povinnú školskú dochádzku – avšak neurčilo upravilo, že zápis sa má uskutočniť počas dvoch bližšie neurčených aprílových pracovných dní v čase od 14:00 do 16:00 Nie je teda jasné, počas ktorých pracovných dní sa má uskutočniť zápis dieťaťa v základnej škole.

K tomu uvádzam, že je úlohou mesta, a konkrétne v pôsobnosti jeho orgánu - mestského zastupiteľstva formou nariadenia určovať dátum a čas zápisu na plnenie povinnej školskej dochádzky podľa § 20 ods. 3 písm. a) školského zákona. Zákon nezveruje rozhodovaciu právomoc pri určení času zápisu a miesta zápisu inému subjektu – ani nie primátorovi mesta ani nie riaditeľovi školy. Zákon rovnako neopravňuje obecné či mestské zastupiteľstvá delegovať svoju pôsobnosť podľa § 20 ods. 3 písm. a) školského zákona na iné subjekty.

Z uvedených dôvodov je predmetné ustanovenia článku II ods. 1. VZN č. 1/2024 v rozpore s 6 ods. 2 zákona o obecnom zriadení § 20 ods. 2, ods. 3 písm. a) školského zákona.

Pokiaľ ide o článok II ods. 3. VZN č. 1/2009, mesto Podolíneec v danom ustanovení upravilo povinnosť riaditeľa školy oznamovať zoznam detí obci s iným trvalým pobytom nasledovne, cit:

“3.Riaditeľ školy do 30. júna zašle zoznam detí prijatých na plnenie povinnej školskej dochádzky obci, v ktorej majú trvalý pobyt, ktorý obsahuje meno, priezvisko, dátum narodenia a adresu trvalého pobytu prijatého dieťaťa.”

K uvedenému ustanoveniu je potrebné opätovne skonštatovať, že predmetné nariadenie podľa § 20 ods. 3 školského zákona je tzv. odvodeným nariadením podľa § 6 ods. 2 zákona o obecnom zriadení, a v takom prípade je obec oprávnená prijať toto nariadenie len za základe zákonného zmocnenia a výlučne v jeho medziach.

V danom prípade to znamená, že mesto Podolíneec v zmysle § 20 ods. 3 písm. a) školského zákona bolo povinné a oprávnené na prijatie nariadenia, ktorým určí výlučne miesto a čas zápisu. Školský zákon nespĺnomocňuje mestá a obce na prijímanie ďalších povinností mesta, základnej školy, fyzických osôb a právnických osôb, riaditeľa školy, ktoré s určením miesta a času zápisu nesúvisia. **Obce nie sú oprávnené prijímať ďalšie povinnosti zákonných zástupcov ani nie sú oprávnené kopírovať zákonný text.**

V tomto smere poukazujem na rozsudok Najvyššieho súdu SR z 29. novembra 2016, sp. zn. 5 Svzn 1/2015 s tým, že „doslovné prevzatie textu zákona do VZN samo o sebe ešte nezakladá jeho nezákonnosť. Je však potrebné zdôrazniť, že obecnému zastupiteľstvu prislúcha podľa § 6 ods. 1 a 2 zákona o obecnom zriadení rešpektovať zákony a iné všeobecne záväzné právne predpisy, nie ich v celku alebo v pozmenenej podobe preberať do vlastných nariadení. Takáto forma transpozície spôsobuje nežiaducu konkurenciu právnych predpisov, pretože zákon č. 282/2002 Z.z. a napadnuté VZN upravujú rovnaké oblasti spoločenských vzťahov. Tým, že štát ako jediná zvrchovaná autorita oprávnená prostredníctvom svojich orgánov prijímať zákony a ďalšie všeobecne záväzné právne predpisy normatívne upraví a reguluje konkrétnu sféru spoločenských vzťahov, prejavuje svoju vôľu na

rešpektovaní právnych noriem ich adresátmi, a to v autentickom stave, t.j. tak, ako sú zverejnené v Zbierke zákonov SR. Akékoľvek pozmeňovanie a prispôbovanie týchto právnych noriem podzákonými právnymi predpismi vedie k neprípustnému zasahovaniu do právomoci orgánov štátu. **Existencia právnej úpravy určitej oblasti spoločenských vzťahov zákonom znamená, že zákonodarca si túto oblasť právnej úpravy vyhradil. V tejto súvislosti je potrebné uviesť aj to, že samotným účelom vydávania VZN nie je vydanie predpisu vo forme VZN s obsahom zákonných ustanovení.** Vydávaním nariadení obsahujúcich text zákonných ustanovení sa vytvára nežiaduci stav, keď pri zmene zákona dochádza k nesúladu nariadenia so zákonom, z ktorého boli príslušné ustanovenia prevzaté.“ (...)

Odvolací súd na tomto mieste opätovne poukazuje na nesprávnosť duplicitnej právnej úpravy. **Ak odporca prevzal do textu VZN zákonné ustanovenie, je táto úprava nadbytočná, no pokiaľ je táto úprava výslovne označená ako text zákona neodporuje zákonu.** V predmetnom VZN sa odporca obmedzil iba na odkaz pod čiarou, ktorý je nedostačujúci. **Zákazy, príkazy a oprávnenia nie je možné zo zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov preberať do VZN bez tohto, aby bolo zrejmé, že ide o citáciu právneho predpisu.** V opačnom prípade hrozí, duplicitný postih a pri zmene zákonnej úpravy priamy rozpor so zákonom. Uvedené dôvody o nesúlade VZN so zákonom sa vzťahujú aj na ustanovenie § 3 ods. 1, 2, 5 VZN.“

Vzhľadom na uvedené je potrebné uviesť, že mesto Podolíneec v článku II ods. 3. VZN č. 1/2009 v rozpore so svojou povinnosťou podľa § 6 ods. 2 zákona o obecnom zriadení v spojení s § 20 ods. 3 písm. a) školského zákona prebralo ustanovenia § 60 ods. 2 druhá veta školského zákona bez toho, aby bolo zrejmé, že ide o citáciu právneho predpisu (zákona). V danom prípade mesto Podolíneec nadbytočne a duplicitne prebralo do textu nariadenia zákonné ustanovenie. Hrozí tak pri zmene zákonnej úpravy priamy rozpor so zákonom.

Daným ustanovením tak došlo k porušeniu § 6 ods. 2 zákona o obecnom zriadení v spojení v spojení s § 20 ods. 3 písm. a) školského zákona a § 60 ods. 2 školského zákona.

Vzhľadom na všetky vyššie skutočnosti považujem podanie protestu prokurátora za zákonné.

Vaše rozhodnutie o proteste (či mu bolo vyhovené, čiastočne vyhovené alebo nebolo vyhovené) oznámte tunajšej okresnej prokuratúre v stanovenej lehote 90 dní od doručenia protestu prokurátora v zmysle § 27 ods. 3 zákona o prokuratúre. Zároveň žiadam zaslať aj príslušnú zápisnicu zo zasadnutia mestského zastupiteľstva.

JUDr. Filip Trembáč
prokurátor