

Správa pre OcZ o ukončených kontrolách

Táto správa je predkladaná v zmysle § 18f, ods. 1, písm. d) zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v platnom znení.

Názov ukončených kontrol:

Kontrola schvaľovanie materiálov, predkladaných riaditeľkou ZŠ v zmysle § 5 ods. 7 zákona č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve v platnom znení, obcou Zemianske Kostolany.

Kontroly vykonal hlavný kontrolór obce Zemianske Kostolany Ing. Jozef Krett.

Kontrolované subjekty:

- Obecný úrad Zemianske Kostolany, Ul. 4. apríla 66/28, 972 43 Zemianske Kostolany

Kontrolované obdobie: rok 2022 (pri schvaľovaní koncepčného zámeru rozvoja školy alebo školského zariadenia bude akceptovaný aj niektorý z predchádzajúcich rokov)

Predmetom kontroly bola kontrola postupu pri schvaľovaní predkladaných povinných správnych aktov v zmysle § 5 ods. 7 zákona č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve v platnom znení, zriaďovateľom v roku 2022.

Cieľom kontroly je overiť objektívny stav kontrolovaných skutočností a ich súlad so všeobecne záväznými právnymi predpismi a vnútornými aktmi riadenia.

Súvisiace právne normy:

- Zákon NR SR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších zmien a doplnkov
- Zákon NR SR č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších zmien a doplnkov
- Zákon NR SR č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších zmien a doplnkov
- Zákon NR SR č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení v znení neskorších zmien a doplnkov
- Vyhláška MŠVVaŠ SR č. 435/2020 Z. z. z 18. decembra 2020 o štruktúre a obsahu správ o výchovno-vzdelávacej činnosti, jej výsledkoch a podmienkach škôl a školských zariadení
- Zákon NR SR č. 395/2002 Z. z. o archívoch a registratúrach a o doplnení niektorých zákonov v znení neskorších zmien a doplnkov
- Štatút obce Zemianske Kostolany zo dňa 09.09.2015

Vysporiadanie sa s námietkami:

Kontrolovaný subjekt predložil v stanovenej lehote písomné námietky, s ktorými som sa podrobne zaoberal. Pôvodne som všetky námietky neakceptoval, avšak nechal som jednak sebe, ako aj kontrolnému subjektu primeraný čas na podporu svojich tvrdení stanoviskami kompetentných orgánov. Ja som sa osobne dva krát listami so žiadosťou o metodické usmernenie obrátil na Ministerstvo školstva, výskumu, vývoja a mládeže SR. Ich odpovede sú prílohou tejto správy. Ich stanovisko, časť ktorého uvádzam v závere tejto správy diametrálne menia moje kontrolné zistenia uvedené v Návrhu správy z kontroly. Na základe nich som

nakoniec **akceptoval všetky námietky** pani starostky obce, čo sa premietlo aj do navrhnutých opatrení z kontroly.

V úvode tejto správy uvediem aj moje pôvodne zistenia s poukazom na dokumenty na ktoré som sa pri svojich zisteniach odvolával a v záverečnej časti tejto kontroly sa nachádza časť, kde som pôvodné zistenia revidoval na základe metodického usmernenia Ministerstva školstva, výskumu, vývoja a mládeže SR:

Z vyššie citovaných zákonov vyberiem len najdôležitejšie ustanovenia týkajúce sa danej problematiky.

Podľa tretej časti zákona č. 596/2003 Z. z. pojednávajúcej o pôsobnosti orgánov územnej samosprávy, obec v zmysle § 6, okrem iného podľa ods. 1, citujem: „**Obec pri prenesenom výkone štátnej správy zriaďuje všeobecne záväzným nariadením** a zrušuje základné školy podľa siete (§ 15).“

V § 15 je okrem iného v ods. 1 a 2 uvedené, citujem:

„(1) Sieť je zoznam škôl a školských zariadení, ktoré majú oprávnenie uskutočňovať výchovu a vzdelávanie.

(2) Sieť spravuje ministerstvo po vyjadrení príslušného regionálneho úradu, príslušného ústredného orgánu štátnej správy a orgánu územnej samosprávy a každoročne ju zverejňuje na internete. Sieť zdravotníckych škôl spravuje ministerstvo zdravotníctva.“

Na stránke MINEDU je uvedený zoznam s názvom „Sieť základných škôl“, kde je pod poradovým číslom 28 uvedený:

Názov	Zriaďovateľ	Forma štúdia Vyučovací jazyk Dátum začatia činnosti
Základná škola J. A. Komenského 161/6 Zemianske Kostol'any	Obec Zemianske Kostol'any 4. apríla 60/28 Zemianske Kostol'any	Denná slovenský 01.01.2002

Obec ďalej v zmysle § 6 ods. 2 zákona č. 596/2003 Z. z., citujem: „**Obec pri výkone samosprávy zriaďuje všeobecne záväzným nariadením** a zrušuje podľa siete

- a) základné umelecké školy,
- b) materské školy**
- c) školské kluby detí, ktoré sú súčasťou základnej školy,**
- d) centrá voľného času,
- e) zariadenia školského stravovania pre žiakov základných škôl a pre deti materských škôl,**
- f) jazykové školy pri základných školách,
- g) strediská služieb škole,
- h) školské internáty.“

Zákon č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení a naň nadväzujúce vyhlášky pracujú len s pojmom „zriaďovateľ školy“ ktorým je „obec“, avšak ďalej už presne nešpecifikujú, ktorý

orgán sa pod pojmom obec myslí. Podľa § 10 ods. 1 Zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v platnom znení, citujem:

„Orgánmi obce sú

- a) obecné zastupiteľstvo,
- b) starosta obce (ďalej len „starosta“)

Ďalej je však v § 11 ods. 4 písm. l) Zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v platnom znení uvedené, citujem:

„(4) **Obecné zastupiteľstvo** rozhoduje o základných otázkach života obce, najmä je mu vyhradené

l) zriaďovať, zrušovať a kontrolovať **rozpočtové** a príspevkové **organizácie obce** a na návrh starostu vymenúvať a odvolávať ich vedúcich (riadiťov), zakladať a zrušovať obchodné spoločnosti a iné právnické osoby a schvaľovať zástupcov obce do ich štatutárnych a kontrolných orgánov, ako aj schvaľovať majetkovú účasť obce v právnickej osobe,“

Prakticky to isté je uvedené aj v § 7, ods. 1 a v § 15 ods. 2, písm. l) Štatútu obce Zemianske Kostolany.

Tu si je treba uvedomiť, že jednak **sú základné školy** s právnou subjektivitou **rozpočtovými organizáciami obce**, a na druhej strane tiež skutočnosť, že ich v zmysle zákona **zriaďuje obecné zastupiteľstvo**, ktoré **jediné má zákonnú právomoc uznávať sa na všeobecne záväzných nariadeniach obce**.

Aj keď orgánmi obce sú obecné zastupiteľstvo a starostka obce, a sú si vo vzájomnom vzťahu rovnocenní, každý z týchto orgánov má svoje vlastné kompetencie. Vôľu obce prejavuje navonok voči tretím stranám vždy starostka obce, ale nie je vždy v postavení orgánu, ktorý má právo vôľu vytvárať, nakoľko toto právo v súlade so zákonom má aj obecné zastupiteľstvo.

Úprava kompetencií obecného zastupiteľstva v zákone o obecnom zriadení je tak v § 11 ods. 1 daná demonštratívnym výpočtom. Nejde však o vyčerpávajúci výpočet kompetencií obecného zastupiteľstva, ale len o príklady jeho kompetencií. Z toho vyplýva, že kompetencie obecného zastupiteľstva môžu byť vymedzené aj v iných zákonoch.

Naproti tomu je úprava kompetencií starostu v § 13 ods. 4 zákona o obecnom zriadení presne určená, citujem:

„Starosta

- a) zvoláva a vedie zasadnutia obecného zastupiteľstva a obecnej rady, ak tento zákon neustanovuje inak, a podpisuje ich uznesenia,
- b) vykonáva obecnú správu,
- c) zastupuje obec vo vzťahu k štátnym orgánom, k právnickým a fyzickým osobám,
- d) vydáva pracovný poriadok, organizačný poriadok obecného úradu a poriadok odmeňovania zamestnancov obce;^{12b)} informuje obecné zastupiteľstvo o vydaní a zmenách organizačného poriadku obecného úradu,
- e)

rozhoduje vo všetkých veciach správy obce, ktoré nie sú zákonom alebo štatútom obce vyhradené obecnému zastupiteľstvu.“

Pre vzťah medzi kompetenciami obecného zastupiteľstva a starostky platí, že žiadna právomoc nemôže byť súčasne zverená aj starostke obce, ako aj obecnému zastupiteľstvu. Vo vzťahu k žiadnej rozhodovacej právomoci, na základe vyššie uvedeného, teda nemožno dospieť k záveru, že o nej má alternatívne rozhodovať buď obecné zastupiteľstvo alebo starostka obce. Vždy je založená právomoc iba jedného z orgánov obce, na ktorú sa viaže aj následná zodpovednosť za prípadné protiprávne konanie alebo zanedbanie zverenej povinnosti.

Iba vo výnimočných prípadoch, a to výlučne vtedy, ak to Zákon č. 596/2003 Z. z. výslovne v konkrétnom ustanovení určuje, prechádza oprávnenie konať v mene zriaďovateľa, ktorým je obec, na starostku obce, prípadne iný subjekt. Ako príklad by som uviedol § 3 ods. 11 Zákona č. 596/2003 Z. z., podľa ktorého vo veci vymenúvania a odvolávania riaditeľa školy alebo školského zariadenia, ktorého zriaďovateľom je obec, za zriaďovateľa vystupuje starosta obce. To sa však vzťahuje len na samotný akt vymenovania alebo odvolania riaditeľa školy alebo školského zariadenia, avšak deje sa to až na základe návrhu rady školy a v niektorých prípadoch až po odsúhlasení v obecnom zastupiteľstve (nesúhlas s navrhnutým kandidátom – vyžaduje sa súhlas trojštatinovej väčšiny všetkých poslancov).

Vzhľadom k vyššie uvedenému je následne nevyhnutné zdôrazniť, že v prípade právnych úkonov, ktoré patria do výlučnej právomoci niektorého z orgánov verejnej moci, v tomto prípade orgánov územnej samosprávy, nemôže iný orgán o takejto veci právne relevantne rozhodnúť, lebo by nevznikol prejav vôle spôsobilý založiť právny úkon vzniku, zmeny alebo zániku právneho vzťahu.

Na základe vyššie uvedeného teda platí pravidlo, že zákonná úprava alebo štatút obce dáva výslovnú odpoveď na otázku, do právomoci ktorého orgánu je rozhodovanie o určitej otázke zverené.

Ak zákon, ani štatút obce, výslovne nezveruje rozhodovanie o určitej otázke do právomoci žiadneho z orgánov obce, tak v zmysle princípov budovania kompetencie orgánov obce (t. j. kompetencia obecného zastupiteľstva daná pozitívne a kompetencia starostu obce daná negatívne) bola by v danej veci založená právomoc starostu obce.

V § 11 ods. 4, písm. k) zákona o obecnom zriadení je uvedené, že obecné zastupiteľstvo rozhoduje o základných otázkach života obce, najmä je mu vyhradené schvaľovať štatút obce, rokovací poriadok obecného zastupiteľstva a zásady odmeňovania poslancov.

V Štatúte obce Zemianske Kostol'any zo dňa 09.09.2015 je v § 7 uvedené, citujem:
„1. Obecné zastupiteľstvo môže zakladať, **zriaďovať a kontrolovať rozpočtové a príspevkové organizácie**, ako aj právnické osoby s majetkovou účasťou obce.
2. Podrobný postup zakladania, zriaďovania a kontroly rozpočtových a príspevkových organizácií a vymedzenie ich práv a povinností môže upraviť obecné zastupiteľstvo vo všeobecne záväznom nariadení.
3. Právnické osoby s majetkovou účasťou obce obec zakladá, resp. zriaďuje v súlade s platnou právnou úpravou.“

Ďalej sa v Štatúte v § 15, ktorý pojednáva o úlohách obecného zastupiteľstva okrem iného píše, citujem:

„1. Obecné zastupiteľstvo rozhoduje o všetkých základných otázkach života obce Zemianske Kostolany a vykonáva svoju výhradnú právomoc podľa § 11 ods. 4 zákona o obecnom zriadení.

2. Obecnému zastupiteľstvu je vyhradené:

...l) zriaďovať, zrušovať a kontrolovať rozpočtové a príspevkové organizácie obce a na návrh starostu vymenúvať a odvolávať ich vedúcich (riaditeľov), zakladať a zrušovať obchodné spoločnosti a iné právnické osoby a schvaľovať zástupcov do ich štatutárnych a kontrolných orgánov, ako aj schvaľovať majetkovú účasť obce v právnickej osobe,...“

V Štatúte obce je v § 16, týkajúcej sa starostu obce, v bode 3. písm. d) a duplicitne aj v písmene h) okrem iného uvedené, že:

„...Starosta najmä: rozhoduje o všetkých veciach správy obce, ktoré nie sú zákonom alebo štatútom obce vyhradené obecnému zastupiteľstvu,...“

Pokiaľ však ide o zákon o štátnej správe v školstve, ktorý je **špeciálnym právnym predpisom v oblasti školstva** vo vzťahu k zákonu o obecnom zriadení, z vyššie citovaných ustanovení školského zákona vyplýva, že ustanovením v Tretej časti pojednávajúcej o pôsobnosti orgánov územnej samosprávy v § 6 ods. 1 Zákona č. 596/2003 Z. z., citujem:

„Obec pri prenesenom výkone štátnej správy²⁾ zriaďuje všeobecne záväzným nariadením a zrušuje základné školy podľa siete (§ 15).“

zákonodarca výslovne delegoval na obec kompetenciu v rámci preneseného výkonu štátnej správy zriaďovať základné školy s tým, že na realizáciu tejto kompetencie, t. j. na zriadenie základnej školy, je potrebné, aby obecné zastupiteľstvo prijalo všeobecne záväzné nariadenie.

Zriaďovateľom základnej školy je teda podľa môjho názoru s poukazom na § 6 ods. 1 Zákona č. 596/2003 Z. z. **obecné zastupiteľstvo**, ktoré túto kompetenciu obce po formálnej stránke realizuje prijatím VZN a nie je ním teda starosta obce.

Vychádzajúc z vyššie uvedeného majú sudy za to, že zo Zákona č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení, je zrejmé, že jeho koncepcia je založená na konštrukcii rozhodovania obce, ako zriaďovateľa školy, a to v zastúpení obecným zastupiteľstvom.

V „Druhej časti“ zákona č. 596/2003 Z. z. pojednávajúcej o „Riaditeľovi školy a riaditeľovi školského zariadenia“ je v § 5 ods. 7 okrem iného uvedené, citujem:

„Riaditeľ predkladá zriaďovateľovi na schválenie a rade školy na vyjadrenie

a)

návrhy na počty prijímaných detí a žiakov a návrhy na počty tried,

b)

návrh na zavedenie študijných alebo učebných odborov a ich zameranie,

c)

návrh školského vzdelávacieho programu a výchovného programu,

d)

návrh rozpočtu,

e)

návrh na vykonávanie podnikateľskej činnosti školy alebo školského zariadenia,

f)

správu o výchovno-vzdelávacej činnosti, jej výsledkoch a podmienkach podľa § 14 ods. 5 písm. d),

- g) správu o výsledkoch hospodárenia školy alebo školského zariadenia,
- h) koncepčný zámer rozvoja školy alebo školského zariadenia rozpracovaný najmenej na dva roky a každoročne jeho vyhodnotenie,
- i) informáciu o pedagogicko-organizačnom a materiálno-technickom zabezpečení výchovno-vzdelávacieho procesu."

Dodržiavanie ustanovení § 5, ods. 7 riaditeľkou Základnej školy J. A. Komenského 161/6, Zemianske Kostolany bolo aj predmetom mojej predchádzajúcej kontroly. Z nej vyplynuli nasledujúce zistenia:

Materiály uvedené v § 5 ods. 7 zákona č. 596/2003 Z. z. boli riaditeľkou ZŠ predkladané takto:

a)
Návrhy na počty prijímaných detí a žiakov a návrhy na počty tried - neboli samostatne predložené na schválenie zriaďovateľovi, sú len spomenuté v iných materiáloch (viď nižšie).

b)
Návrh na zavedenie študijných alebo učebných odborov a ich zameranie – ZŠ nemusí predkladať.

c)
Návrh školského vzdelávacieho programu a výchovného programu – neboli samostatne predložené zriaďovateľovi na schválenie, boli spomenuté len v iných materiáloch (viď nižšie).

d)
Návrh rozpočtu – bol v zmysle zákona predložený na obec dňa 06.10.2022 pod značkou zszk – 82/2022. Tento materiál bol aj riadne schválený oprávneným zriaďovateľom ZŠ na základe uznesenia Obecného zastupiteľstva obce Zemianske Kostolany č. 138/2022 zo dňa 14.12.2022. Rozpis schváleného rozpočtu bol na rok 2023 bol zaslaný do ZŠ dňa 24.01.2023 pod značkou ZK/0017/2023-0359.

e)
Návrh na vykonávanie podnikateľskej činnosti školy alebo školského zariadenia – ZŠ nepredložila, nakoľko nevykonáva podnikateľskú činnosť.

f)
Správu o výchovno-vzdelávacej činnosti, jej výsledkoch a podmienkach predložila ZŠ obci na schválenie dňa 07.10.2022 pod značkou zszk – 73/2022 – 001. Starostka obce ju schválila v Stanovisku k predloženým dokumentom dňa 10.10.2022, pod značkou ZK/0040/2022 – 4096.

g)
Správu o výsledkoch hospodárenia za rok 2021 predložila ZŠ obci na schválenie dňa 18.03.2022 pod značkou zszk 19/2022. Správu schválila starostka obce dňa 16.09.2022, pod značkou ZK/0040/2021 – 2002.

h)
Koncepčný zámer rozvoja školy alebo školského zariadenia rozpracovaný najmenej na dva roky a každoročne jeho vyhodnotenie. ZŠ predložila dňa 07.10.2022 na schválenie len Vyhodnotenie koncepcie rozvoja školy pod značkou zszk – 73/2022 – 001. Vyhodnotenie koncepcie rozvoja školy schválila starostka obce v Stanovisku k predloženým dokumentom dňa 10.10.2022, pod značkou ZK/0040/2022 – 4096.

i)
Informáciu o pedagogicko-organizačnom a materiálno-technickom zabezpečení výchovno-vzdelávacieho procesu predložila ZŠ obci na schválenie dňa 15.09.2022 pod značkou zszk – 73/2021. Starostka obce ju schválila v Stanovisku k predloženým dokumentom dňa 10.10.2022, pod značkou ZK/0040/2022 – 4096.

Následne som požiadal pani riaditeľku ZŠ aby mi predložila niektoré chýbajúce doklady, ktoré mi boli následne doložené, Jednalo sa o:

- Konceptný zámer rozvoja školy alebo školského zariadenia rozpracovaný na roky 2019/2023 (nie jeho vyhodnotenie),
- Vyjadrenie príslušného orgánu školskej samosprávy k Správe o výchovno-vzdelávacej činnosti, jej výsledkoch a podmienkach, ktoré má tvoriť neoddeliteľnú prílohu tejto správy,
- Ročnú účtovnú závierku za rok 2021, ktoré má byť v zmysle § 7 Zákona č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení, prílohou Správy o výsledkoch hospodárenia školy alebo školského zariadenia za rok 2021.

Dňa 08.11.2023 mi pod značkou ZSZK – 48/2023 – 002 boli doručené požadované doklady so sprievodným listom s názvom „**Doplnenie podkladov ku kontrole zameranej na dodržiavanie ustanovení § 5 ods. 7 zákona č. 596/2003 Z. z.**“.

Bola tu uvedená aj informácia, že návrh na počty prijímaných žiakov a návrh na počty tried v príslušnom roku nepredkladáme zriaďovateľovi ako samostatné dokumenty, ale sú súčasťou predloženého dokumentu – Informácia o pedagogicko-organizačnom a materiálno-technickom zabezpečení výchovno-vzdelávacieho procesu.

Ďalej tu bolo uvedené, že v kontrolovanom období roku 2022 nebol zriaďovateľovi predkladaný na schválenie návrh školského vzdelávacieho programu a výchovného programu. Tieto základné školské dokumenty sú platné od roku 2009 a 2010 a sú zverejnené na web stránke školy.

V roku 2022 boli zriaďovateľovi predložené na schválenie zmeny v školskom vzdelávacom programe. Ktoré sú súčasťou dokumentu – Informácia o pedagogicko-organizačnom a materiálno-technickom zabezpečení výchovno-vzdelávacieho procesu v školskom roku 2022/2023.

Tu treba uviesť, že niektoré materiály nie sú predkladané na schválenie zriaďovateľovi **samostatne** podľa jednotlivých písmen § 5 ods. 7 školského zákona (viď vyššie).

Predmetom tejto mojej kontroly ale bola **kontrola postupu** pri schvaľovaní predkladaných povinných správnych aktov v zmysle § 5 ods. 7 zákona č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve v platnom znení, **zriaďovateľom v roku 2022.**

Zákon vymenúva predmetné akty samostatne a zároveň určuje, že je povinnosťou riaditeľky školy spracovať a predložiť zriaďovateľovi na schválenie dokumenty s príslušnými názvami a obsahom. V opačnom prípade, ak by uvedené informácie mali byť súčasťou niektorého iného dokumentu napr. Správy o výchovno-vzdelávacej činnosti, jej výsledkoch a podmienkach, by tieto dokumenty neboli jednotlivo uvádzané pod jednotlivými písmenami § 5 ods. 7 zákona.

A to aj napriek tomu, keď ZŠ síce v iných dokumentoch spomína aj počty prijímaných žiakov a počty tried, ako aj školský vzdelávací program, avšak toto tu už iba konštatuje, čo je, podľa môjho názoru, diametrálne odlišné od **schválenia**

- a) Návrhu na počty prijímaných žiakov a návrhov na počty tried, ako aj od
- b) Návrhu školského vzdelávacieho programu a výchovného programu.

Najčastejším argumentom prečo neboli uvedené akty spracované samostatne je, že informácie, ktoré mali byť v nich uvedené sú súčasťou iného materiálu, v tomto prípade neobstojí.

Zo žiadneho ustanovenia zákona nevyplýva, že riaditeľ ZŠ má možnosť spracovať predmetné akty podľa svojho uváženia ako súčasť iných aktov. Ak sa tam aj nachádzajú, dá sa to považovať o niečo navyše v týchto materiáloch, čo však nenahrádza vypracovanie samostatných dokumentov podľa jednotlivých písmen uvedených v § 5 ods. 7 Zákona.

Ako bolo už uvedené, zákon predpokladá u každého z predmetných aktov podľa § 5 ods. 7 inú obsahovú náplň a nie je možné akceptovať, že riaditeľ školy si prácu „zjednoduší“ tak, že spracuje len jeden materiál. Nie je to často krát možné ani z dôvodu možných odlišných lehôt na predkladanie uvedených aktov.

Pri schvaľovaní jednotlivých aktov podľa § 5 ods. 7 zákona je ako schvaľovací orgán uvedený zriaďovateľ, bez bližšej špecifikácie, že sa jedná o starostu obce. Treba si v tomto prípade, ako som už uviedol vyššie, pomôcť aj **zriaďovacou listinou školy** a tak zistiť, **kto je zriaďovateľom školy**. Samozrejme, že v zriaďovacej listine nájdeme, že zriaďovateľom je obec, avšak tu je dôležité kto, ktorý orgán obce, tento právny akt schválil.

V pôvodnom Návrhu správy z kontroly som sa mýlne domnieval, že nakoľko zriaďovateľom vo všetkých prípadoch, kde nie je v zákone uvedené, že sa ním myslí starosta je obecné zastupiteľstvo, neboli tieto akty predložené na schválenie orgánu oprávnenému ich schváliť.

Podľa vyššie uvedeného ustanovenia § 11 ods. 4 písm. l) Zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v platnom znení, **zastupiteľstvu je tiež vyhradené právo kontroly ním zriadených rozpočtových organizácií**, v tomto prípade škôl. **Za jednu z foriem kontroly je možné považovať aj schválenie či neschválenie predmetných správ v zmysle § 5 ods. 7 Zákona č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení.** Nižšie vysvetlím, ako sa na to pozerá Ministerstvo, školstva, výskumu, vývoja a mládeže SR.

Ďalej som vo svojom pôvodnom stanovisku uviedol, že jedným z možných vysvetlení že tieto právne akty doteraz schvaľovala pani starostka obce, môže byť aj ten dôvod, že mohlo dôjsť k opomenutiu skutočnosti, že bola prijatá novela zákona, ktorou bol upravený § 38 ods. 4 zákona č. 596/2003 Z. z.. Zatiaľ, čo do 31.12.2012 znel § 38 pojednávajúci o Rozsahu pôsobnosti zákona, v ods. 4), citujem:

„Na rozhodovanie podľa tohto zákona sa vzťahuje všeobecne záväzný právny predpis o správnom konaní okrem rozhodovania o udelení pokarhania riaditeľom, podmieneného vylúčenia, pochvaly a rozhodovania riaditeľov škôl a školských zariadení zriadených podľa § 6 ods. 2 a § 9 ods. 2.“

Z uvedeného vyplývalo, že do konca roka 2012, mali byť všetky konania podľa zákona č. 596/2003 Z. z. vykonávané podľa správneho poriadku. V tomto prípade správnym orgánom vytvárajúcim vôľu za obec bol starosta obce. Z toho vyplývalo, že za obec v prípade tohto zákona, okrem v zákone uvedených výnimiek, konal starosta obce.

Avšak od 01.01.2013 až podnes znie § 38 Rozsah pôsobnosti zákona, ods. 4), citujem: „Na rozhodovanie podľa § 5 ods. 3 okrem pokarhania riaditeľom školy a pochvaly riaditeľom školy, § 5 ods. 4 okrem pokarhania riaditeľom školy, podmieneného vylúčenia a pochvaly riaditeľom školy, § 5 ods. 15, § 6 ods. 4 a 5, § 8 ods. 2 druhej vety, § 9 ods. 5, § 10 ods. 4 až 6 a 9, § 14 ods. 4, ods. 6 písm. b) a ods. 7, § 16 až 18, § 31, 32 a § 37a sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní.“

Po prijatej novele tohto zákona sa však od 01.01.2013 tento stav skončil. V citovanom § 38 ods. 4 sa text významne zmenil. Taxatívne tu už vymenúva jednotlivé konania, ktoré sa riadia všeobecným predpisom o správnom konaní, čím je daná aj kompetencia starostu vytvárať vôľu za obec. Na všetky ostatné konania, vrátane § 5 ods. 7, sa už od 01.01.2013, musia použiť iné právne predpisy, napr. zákon o obecnom zriadení a z neho vychádzajúci Štatút obce.

V ďalšej časti tejto správy uvediem niektoré z relevantných argumentov, ktoré mi na základe mojej požiadavky boli zaslané z Ministerstva školstva, výskumu, vývoja a mládeže: V úvode usmernenia MŠVVaM SR je uvedené, že: „V prípadoch, keď je zriaďovateľom obec, zákon č. 596/2003 Z. Z. rozlišuje tri spôsoby úpravy:

- vo veci **výslovne koná starosta** – ide len o ustanovenie § 3 ods. 11,
- vo veci **výslovne koná zastupiteľstvo** - § 3 ods. 2 (niektoré úkony), § 6 ods. 23 písm. a), § 24 ods.6 a z povahy vecí aj § 6 ods. 1 a 2, § 6 ods. 28, § 8 ods. 1, § 8a ods. 1 (vydanie VZN) a v zákone č. 245/2008 Z. z. ustanovenia týkajúce sa výšky príspevkov a ich znižovania/odpúšťania (§ 28 ods. 5 a 7, § 49 ods. 4 a 6, § 53 ods. 6 a 8, § 114 ods. 6 a 7, § 116 ods. 6 a 7, § 117 ods. 7 a 8, § 140 ods. 10 a 12, § 141 ods. 6 a 8),
- vo veci koná **zriaďovateľ vo všeobecnosti**, t. j. bez toho, aby bolo výslovne uvedené, či ide o pôsobnosť starostu alebo zastupiteľstva.

Okrem uvedených výslovných úprav vo vzťahu k zastupiteľstvu sú v zákone č. 596/2003 Z. z., ale aj v školskom zákone ustanovenia, z ktorých vyplýva, že obec, resp. samosprávny kraj vykoná určitý **úkon prostredníctvom všeobecne záväzného nariadenia** (napríklad zriadenie školy, určenie miesta a času zápisu do základnej školy, určovanie príspevkov). V takom prípade je nepochybné, že **o veci rozhoduje príslušné zastupiteľstvo**.

Zákon č. 596/2003 Z. z. predstavuje vo vzťahu k úkonom obce ako zriaďovateľa lex specialis a zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 369/1990 Zb.“) lex generalis.

Z uvedeného vyplýva, že ak niektorú otázku konania zriaďovateľa, ktorým je obec, neupravuje zákon č. 596/2003 Z. z., je potrebné skúmať úpravu v zákone č. 369/1990 Zb., ktorý upravuje **osobitne pôsobnosti starostu a pôsobnosti zastupiteľstva**.

Zákon č. 369/1990 Zb. výslovne zveruje obecnému zastupiteľstvu zriaďovanie (resp. zakladanie) a zrušovanie právnických osôb v § 11 ods. 4 písm. l), podľa ktorého „**Obecné zastupiteľstvo rozhoduje o základných otázkach života obce, najmä je mu vyhradené....zriaďovať, zrušovať a kontrolovať rozpočtové a príspevkové organizácie obce a na návrh starostu vymenúvať a odvolávať ich vedúcich (riaditeľov), zakladat' a zrušovať obchodné spoločnosti a iné právnické osoby a schvaľovať zástupcov obce do ich štatutárnych a kontrolných orgánov, ako aj schvaľovať majetkovú účasť obce v právnickej osobe,**“

Ustanovenie § 11 ods. 4 písm. l) zákona č. 369/1990 Zb. **rozlišuje na jednej strane „zriaďovanie“ a na druhej strane „zakladanie“**. Tu je podstatné, že školy sa podľa zákona č. 596/2003 Z. z. „zriaďujú“ (t. j. nezakladajú). Citované ustanovenie vo vzťahu k „zriaďovaniu“ upravuje len jednu skupinu subjektov, a to „rozpočtové a príspevkové organizácie obce“.

Zákon č. 596/2003 Z. z. ani iný právny predpis **neustanovuje, akú právnu formu majú školy a školské zariadenia.**

Podľa § 22 ods. 2 písm. e) zákona č. 596/2003 Z. z. sa v **zriaďovacej listine** neuvádza právna forma, ale **„forma hospodárenia“**, čo môže byť aj rozpočtová organizácia, resp. príspevková organizácia. Znamená to, že škola **hospodári „ako“** rozpočtová organizácia, resp. príspevková organizácia, avšak **nie je to jej „právna forma“**. Ide teda o spôsob nakladania s finančnými prostriedkami, možnosti vykonávania podnikateľskej činnosti a podobne. Zároveň **nejde o údaj, ktorý sa uvádza v sieti škôl a školských zariadení (§ 15 ods. 4 zákona č. 596/2003 Z. z.) ani v podregistri škôl, školských zariadení, elokovaných pracovísk v rámci centrálneho registra register škôl, školských zariadení, elokovaných pracovísk a zriaďovateľov (§ 23a ods. 3 zákona č. 596/2003 Z. z.).**

Absencia jednoznačnej úpravy právnej formy škôl a školských zariadení spôsobuje v praxi **komplikácie, napríklad z hľadiska evidencie v registroch, jednotnej štruktúry orgánov, jednotného spôsobu hospodárenia, nakladania s majetkom a podobne.** Zároveň školský zákon umožňuje, aby niektoré školy a školské zariadenia vôbec nemali právnu subjektivitu, a sú len organizačnými zložkami zriaďovateľa (§ 27 ods. 6 a § 112 ods. 2 školského zákona).

Citované ustanovenie § 11 ods. 4 písm. l) zákona č. 369/1990 Zb. sa síce vzťahuje aj na **„iné právnické osoby“**, avšak ide o také, ktoré obec **„zakladá“**.

Aj v prípade, ak by sa k ustanoveniu § 11 ods. 4 písm. l) zákona č. 369/1990 Zb. pristupovalo širšie, t. j. nie gramaticky, je podstatné, že v nadväznosti na § 27 ods. 6 školského zákona materské školy a „neplnoorganizované“ základné školy **môžu a nemusia byť právnickými osobami. A nie je prípustné, aby vo vzťahu k ich zriaďovaniu existoval nerovnaký prístup**, t. j. že pri materskej škole, ktorá je právnickou osobou, by sa **postupovalo** podľa § 11 ods. 4 písm. l) zákona č. 369/1990 Zb. a pri materskej škole, ktorá **nie je právnickou osobou**, by sa podľa tohto ustanovenia **nepostupovalo**.

Zároveň, ustanovenie § 11, ods. 4 písm. l) zákona č. 369/1990 Zb. sa týka len samotného **úkonu zriadenia/založenia** príslušnej právnickej osoby, **nie aj ďalších (súvisiacich) úkonov**, ktoré sa týkajú príslušnej právnickej osoby.“

Toľko zatiaľ zo stanoviska MŠVVaM SR. Na základe vyššie uvedeného sa už nemôžem vo svojich záveroch striktne opierať o § 11 ods. 4 písm. l) Zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, pri svojom tvrdení, že pri školách **je ich kontrola** výlučne v pôsobnosti obecného zastupiteľstva, ako som sa predtým mylne domnieval. Z uvedeného logicky vyplýva ďalej uvedené stanovisko MŠVVaM SR, citujem:

„V takom prípade je relevantné ustanovenie § 13 ods. 4 písm. e) zákona č. 369/1990 Zb., podľa ktorého „**Starostarozhoduje vo všetkých veciach správy obce, ktoré nie sú zákonom alebo štatútom obce vyhradené** obecnému zastupiteľstvu.““

Ďalej je tu uvedené:

.....**“Odpoveď na otázku, do právomoci ktorého orgánu je rozhodovanie o určitej otázke zverená, dáva zákon alebo štatút obce. Ak zákon (zákon o obecnom zriadení alebo osobitný zákon) a štatút obce výslovne nezveruje rozhodovanie o určitej otázke do právomoci žiadneho z orgánov obce, platí princíp budovania kompetencie orgánov obce: „kompetencia obecného zastupiteľstva daná pozitívne, kompetencia starostu obce daná negatívne“. Uplatnením tohto princípu je v danej veci založená právomoc starostu obce.....“**

Ďalej tu ešte píš:

„Teda vo všeobecnosti konanie za obec ako zriaďovateľ a je **zverená starostovi** okrem dvoch situácií, a to, že za obec koná **zastupiteľstvo buď na základe zákona alebo na základe štatútu obce.**

V nadväznosti na uvedené, keďže zákon postup pri schvaľovaní dokumentov resp. delegovaní zástupcov zriaďovateľa do rady školy neupravuje, je **relevantný štatút obce. Ak štatút obce túto otázku neupravuje, dokumenty, ktoré predloží riaditeľ obci ako zriaďovateľovi na schválenie, schvaľuje starosta samostatne.**“

V závere prvého listu z MŠVVaM SR je uvedené:

„Konceptia zákona č. 596/2003 Z. z. je v kontexte ustanovení § 13 ods. 4 písm. e) zákona č. 369/1990 Zb. založená na tom, že **ak nie je výslovne uvedené, kto konkrétne koná za zriaďovateľa, ktorým je obec, je na každej obci, aby si pravidlá nastavila sama**, pričom pôsobnosť môže byť zverená buď výslovne štatútom obce zastupiteľstvu, alebo ak ju štatút obce neupravuje, je zverená starostovi.“

V závere druhého listu MŠVVaM SR, ktorým ešte upresňuje niektoré nejasnosti vo svojom usmernení, okrem iného píše:

.....“Návrh (rozumej návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 597/2003 z. z., ktorý je v súčasnosti predložený na rokovanie NR SR) v zásade **zodpovedá doterajšiemu konzistentnému prístupu** ministerstva v uvedenej veci, podľa ktorého, obec, resp. samosprávny kraj postupuje prioritne podľa úpravy vo svojom štatúte, a v prípade **absencie** tejto úpravy koná **starosta**, resp. predseda samosprávneho kraja. Zároveň nič nebráni tomu, aby si obec, resp. samosprávny kraj **podľa svojich potrieb** nastavili, či by zastupiteľstvo konalo vo **všetkých** veciach podľa § 7 ods. 5 zákona č. 596/2003 Z. z., alebo by išlo o **selektívny** výber.....“

V zásade teda nemám dôvod čokoľvek vytknúť vo svojej správe pani starostke obce, keďže v zmysle vyššie uvedeného schvaľovala dokumenty predkladané riaditeľkou školy v zmysle § 5 ods. 7 zákona č. 596/2003 Z. z.. Keďže však sama predkladala na schválenie do obecného zastupiteľstva jeden z týchto dokumentov, a to návrh rozpočtu (§ 5 ods. 7 písm. d)), bolo by do budúcnosti lepšie upraviť v Štatúte obce Zemianske Kostoľany, ktoré dokumenty bude naďalej schvaľovať starostka obce a ktoré obecné zastupiteľstvo. Mám za to, že rozpočet a všetko s ním súvisiace (napr. návrhy na počty prijímaných detí a žiakov a návrhy na počty tried, návrh na vykonávanie podnikateľskej činnosti školy alebo školského zariadenia, správu o výsledkoch hospodárenia školy alebo školského zariadenia, resp. aj informáciu o pedagogicko-organizačnom a materiálno-technickom zabezpečení výchovno-vzdelávacieho procesu), by malo podliehať schváleniu v Obecnom zastupiteľstve.

Aj z vyššie uvedeného vyplýva, že nie je úplne jednoznačné stanovisko na to, ktorý z orgánov obce by mal schvaľovať materiály predkladané riaditeľmi škôl v zmysle § 5 ods. 7 Zákona NR SR č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení (viď vyššie stanoviská súdov a metodické usmernenie MŠVVaM SR). Z uvedeného dôvodu bude najrozumnejšie prijať návrh pani starostky Ing. Jany Školíkovej a upraviť rozdelenie tejto právomoci priamo v Štatúte obce Zemianske Kostoľany. Vo svojej námietke voči kontrolným zisteniam uvedeným v Návrhu správy z kontroly, totiž navrhla prijať Opatrenie č. 1 s nasledovným textom:

Opatrenie č. 1:

„**Pre jednoznačné vymedzenie kompetencií obecného zastupiteľstva a starostu obce pri výkone štátnej správy v školstve na úseku škôl prerokovať rozdelenie kompetencií**

v obecnom zastupiteľstve s prípadnou úpravou, resp. doplnením štatútu obce o kompetencie obecného zastupiteľstva a kompetencie starostu obce.“

Kontrolovaný subjekt som v zmysle § 20 ods. 2, písm. c) zákona č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení, požiadal o prijatie opatrení na nápravu nedostatkov a na odstránenie príčin ich vzniku **v termíne po dohode do 15.10.2024.**

Lehota v zmysle § 20 ods. 2, písm. d) a e) na splnenie prijatých opatrení a predloženie dokumentácie preukazujúcej splnenie prijatých opatrení na nápravu zistených nedostatkov a na odstránenie príčin ich vzniku, uvedených v tomto návrhu správy bola stanovená **do 31.12.2024.**

V Prievidzi dňa 26.09.2024

Ing. Jozef Krett
Hlavný kontrolór obce Zemianske Kostol'any