

Materiál na rokovanie
Mestského zastupiteľstva v Žiline

Číslo materiálu: ____/2012

K bodu programu

SPRÁVA

K PROTESTU PROKURÁTORA PROTI VŠEOBECNE ZÁVÄZNÉMU NARIADENIU MESTA ŽILINA Č. 6/2011 O ÚPRAVE PODMIENOK PREDAJA, PODÁVANIA A POŽÍVANIA ALKOHOLICKÝCH NÁPOJOV

Materiál obsahuje:

1. Návrh na uznesenie
2. Dôvodová správa
3. Správa k protestu prokurátora
4. Fotokópia protestu prokurátora

Materiál prerokovaný:

KF, KSZaB
Mestská rada

Predkladá:

Ing. Igor Choma
primátor

Zodpovedný za vypracovanie:

JUDr. Jakub Ulaher
vedúci odboru právneho a majetkového

Žilina, jún 2012

NÁVRH NA UZNESENIE

Uznesenie č. __/2012

Mestské zastupiteľstvo

I

1. nevyhovuje protestu prokurátora č. k. Pd 12/12-14 zo dňa 25.04.2012 (ďalej len „protest“) ako celku,
2. vyhovuje protestu v časti týkajúcej sa čl. 2 a to tak, že vymedzené verejne prístupné miesta na ktoré sa bude vzťahovať zákaz požívania alkoholických nápojov budú pre potreby predmetného VZN zadané grafickým vymedzením častí územného obvodu mesta, ktoré bude tvoriť neoddeliteľnú prílohu VZN.
3. vyhovuje protestu v časti týkajúcej sa čl. 3 ods. 2 a ods. 3 a čl. 4 ods. 2 a ods. 3 VZN, čl. 5 ods. 2 VZN a to tak, že ustanovenia o možnosti primátora resp. mesta rozhodnutím stanoviť výnimky zo zákazu formulovaného v čl. 3 ods. 1 a ods. 2 prvá časť vety budú vypustené a takisto čl. 5 ods. 2 VZN bude vypustený

DÔVODOVÁ SPRÁVA

Dňa 03.05.2012 bol doručený protest prokurátora Okresnej prokuratúry Žilina č. k. Pd 12/12-14 zo dňa 25.04.2012 (ďalej len „protest“) proti všeobecne záväznému nariadeniu Mesta Žilina č. 6/2011 o úprave podmienok predaja, podávania a požívania alkoholických nápojov (ďalej len „VZN“).

Orgán verejnej správy, ktorý napadnutý právny predpis vydal (t.j. v zmysle ustanovenia § 11 ods. 4 písm. g) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení mestské zastupiteľstvo), je povinný o proteste rozhodnúť a v prípade, že mu vyhoví, nezákonný predpis zrušiť alebo nahradiť novým, ktorý bude v súlade so zákonom.

Dôvody protestu prokurátora ako aj odôvodnenie navrhovaného postupu sú bližšie uvedené v priloženej správe k protestu.

SPRÁVA K PROTESTU PROKURÁTORA

Prokurátor v podanom proteste konštatuje, že z hľadiska procesu prijímania VZN bol tento v súlade so zákonom, avšak podľa jeho názoru obsah VZN je v rozpore so všeobecne záväznými právnymi predpismi, pričom ho požaduje zrušiť celé en bloc.

Namietaný rozpor spôsobu vymedzenia verejne prístupného miesta s princípom právneho štátu - kľúčovým pojmom pre vymedzenie priestorov na ktoré sa pre účely VZN vzťahuje zákaz požívania alkoholických nápojov a ktorého porušenie zakladá spáchanie priestupku je pojem „verejne prístupné miesta“. Cieľom definície uvedeného pojmu tak ako je aktuálne obsiahnutá vo VZN v čl. 2, bola na strane Mesta Žilina snaha v čo najväčšej miere vytesniť požívanie alkoholických nápojov zo všetkých verejne prístupných miest, nakoľko takéto popíjanie je často spojené s asociálnym spôsobom života, vzbudzuje verejné pohoršenie, narušuje morálne návyky mládeže a nezriedka je doprevádzané aj ďalšou protizákonnou činnosťou. Z týchto dôvodov mesto pri predmetnej definícii verejne

prístupného miesta pristúpilo k čo najširšej slovnej definícii, ktorá mala zahrnúť všetky najčastejšie sa vyskytujúce verejné miesta, na ktorých by bolo požívanie alkoholu neprípustné. Z tohto dôvodu bol v napadnutom VZN len samotnej definícii verejne prístupných miest venovaný celý článok.

Predmetný postup svojím štandardom dokonca prekračoval aj bežnú definičnú prax obsiahnutú v iných zákonných normách, ktoré prirodzene využívajú terminológiu verejných priestranstiev t.j. verejne prístupných miest v konštrukcii skutkových podstát správnych deliktov a to dokonca bez ich akejkoľvek bližšej legálnej definície. (viz. napr. zákon č. 282/2002 Z.z. a pod.).

Napriek uvedenému však podľa názoru prokurátora, predmetná definícia so sebou potencionálne stále nesie niektoré právne aj praktické riziká. V prvom rade by týmto rizikom mala byť príliš všeobecná konštrukcia definície (napr. použité pojmy ako sídlisková zeleň, areál administratívnych alebo obdobných zariadení, verejnosti prístupné časti budov apod.) ktorá teoreticky pripúšťa rôznorodý a nejednoznačný výklad.

Mesto sa s daným názorom prokuratúry úplne nestotožňuje nakoľko je len veľmi ťažko anticipovať kazuistiku, kedy by k rozporným či nejednoznačným výkladom mohlo dôjsť. Napriek uvedenému, pokiaľ by takýto stav predsa len mohol nastať, z právnoteoretického hľadiska by mohlo ísť o rozpor s požiadavkami právneho štátu v najvšeobecnejšom zmysle, nakoľko *v právnom štáte sú ako neoddeliteľné súčasti okrem iných stelesnené také princípy ako právna istota a spravodlivosť...* (nálež Ústavného súdu SR I. ÚS 10/98), t.j. požiadavka právnej istoty musí byť premietnutá už vo všeobecnej normotvorbe, nehovoriac o normotvorbe ktorá zakladá oprávnenie štátnych orgánov resp. orgánov verejnej správy na správne trestanie. Požiadavky vyššie uvedeného ústavného princípu by sa mali premietnuť do jednoznačnej formulácie skutkových podstát správnych deliktov medzi ktoré patria aj priestupky.

Druhým a súvisiacim rizikom by mohla byť samotná praktická neistota či už správneho orgánu alebo občana samotného či sa svojim konaním dopúšťa protiprávneho konania alebo nie, čo by mohlo viesť k nejednotnej aplikácii respektíve až diskriminačnému konaniu v správnom trestaní.

Vzhľadom na to, že podľa názoru prokuratúry by predmetnú potencionálnu neistotu mohlo odstrániť zadefinovanie zón v ktorých bude zákaz požívania alkoholických nápojov (t.j. vyhradených verejneprístupných miest) prostredníctvom grafického znázornenia, ktoré bude tvoriť prílohu VZN a vzhľadom na skutočnosť, že takáto forma vymedzenia verejne prístupných miest bola už pri predkladaní prvotného návrhu VZN spracovaná, javí sa ako najschodnejším riešením pristúpiť k zadefinovaniu verejne prístupných miest v napadnutom VZN touto formou.

Namietaný rozpor VZN s § 6 ods. 1 §4 ods. 3 písm. n) a §6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení a §2 ods. 4 zákona č. 219/1996 Z.z. – zákon č. 219/1996 Z.z. o ochrane pred zneužívaním alkoholických nápojov a o zriaďovaní a prevádzke protialkoholických záchytných izieb obsahuje splnomocňujúce ustanovenie pre obec, aby vo svojich územných obvodoch alebo určitých častiach svojho územného obvodu obmedzili alebo zakázali v určitých hodinách alebo dňoch predaj, podávanie alebo požívanie alkoholických nápojov v zariadeniach spoločného stravovania, v predajniach potravín alebo na iných verejne prístupných miestach. Predmetné splnomocňujúce opatrenie nedefinuje právnu formu ktorou by obec mala danú problematiku riešiť t.j. či je nevyhnutne potrebná forma normatívneho právneho aktu (t.j. VZN) alebo je prípustná aj forma individuálneho právneho aktu (t.j. rozhodnutia v správnom konaní), nakoľko pri výkone samosprávnej pôsobnosti obce

sa v praxi bežne uplatňujú formy obe. Každá z foriem sa vzhľadom na svoju povahu hodí na riešenie iného okruhu praktických otázok, čo vyplýva z rozdielneho prijímacieho procesu (relatívne dlhý normotvorný proces prijímania VZN verzus pružnosť a operatívnosť rozhodnutí v správnom konaní), určenia adresátov (najmä neurčitosť resp. neselektívnosť adresátov VZN, rovnosť subjektov ktorých konanie môže byť sankcionované), a možnosti informovanosti verejnosti o tom ktoré činnosti sú sankcionované (napr. povinné zverejňovanie VZN na úradnej tabuli verzus doručovanie rozhodnutí v zásade účastníkom konania a pod.).

Vzhľadom na uvedené, obidva právne inštitúty sú v určitej miere komplementárne a je vhodné využívať ich kombinovane podľa podstaty problematiky ktorú je potrebné riešiť. Z daného vychádza aj konštrukcia napadnutého VZN ktorá vo všeobecnosti definuje základný rámec pravidiel, avšak pre operatívne vyriešenie nepredvídateľných úloh resp. situácií ktoré nie je možné dopredu zovšeobecniť prenecháva priestor individuálnym právnym aktom primátora resp. mesta v správnom konaní. Podobná úprava je obsiahnutá v obdobných VZN aj iných okresných alebo krajských miest ako napr. Považská Bystrica, pričom tento stav nebol pre ilustráciu Okresnou prokuratúrou v Považskej Bystrici v zaslanom proteste vôbec vytýkaný a teda nie je videný ako protizákonný.

Napriek uvedenému Okresná prokuratúra v Žiline, v proteste vyjadrila taký právny názor, že zákon o obecnom zriadení v § 4 ods. 3 písm. n) a § 6 ods.1 viaže výkon samosprávnej pôsobnosti obce pri zabezpečovaní verejného poriadku v obci explicitne na formu všeobecne záväzného nariadenia, vzhľadom na čo sa jej javí oprávnenie primátora resp. mesta na udeľovanie výnimiek zo všeobecne záväzných princípov riešených vo VZN (t.j. prostredníctvom individuálneho právneho aktu – rozhodnutím) ako nevhodné, v rozpore s uvedenými zákonnými ustanoveniami.

S daným názorom prokuratúry je možno len ťažko súhlasiť, nakoľko zo samotného zákona nie je možné spoľahlivo odôvodniť nevyhnutnú spojitosť §4 ods. 3 písm. n) so zákonom č. 219/1996 Z.z. a teda, že tvoria nevyhnutnú jednotu a teda, že § 4 ods. 3 písm. n) obmedzuje splnomocňujúce ustanovenie zákona č. 219/1996 Z.z. výlučne na formu všeobecne záväzného nariadenia. Skutočnosťou však je, že k predmetnej problematike absentuje judikatúra Ústavného súdu SR, ktorá by rozporným právnym názorom mohla dodať záväznosť.

Napriek uvedenému sa zatiaľ v praxi mesta nevyskytuje potreba udeľovania výnimiek, zo všeobecných princípov stanovených v napadnutom VZN formou individuálnych správnych aktov, resp. problematika sa dá riešiť aj prostredníctvom iných právnych inštitútov.

S poukazom na vyššie uvedenú argumentáciu sa javí v súčasnosti ako najvhodnejšie úplne vypustiť ustanovenie čl. 3 ods. 2 časť za treťou čiarkou vety t.j. dikciu : „...*prípadne na mieste konania iných akcií, o ktorých rozhodne primátor Mesta Žilina s výnimkou ako o zákaze požívania alkoholických nápojov pre jednotlivé akcie rozhodne primátor Mesta Žilina.*“

Takisto je prípustné vypustiť celý čl. 3 ods. 3, ktorý rieši problematiku ktorá je samostatne kompletne upravená aj v zákone č. 479/2008 Z.z. o organizovaní verejných telovýchovných podujatí, pričom Mesto Žilina je oprávnené postupovať podľa tohto osobitného predpisu v správnom konaní.

Vypustiť aj celé ustanovenia čl. 4 ods. 2 a ods. 3 z dôvodov obdobných ako pri čl. 3 odseku 2 VZN.

Namietaný rozpor VZN s ust. §12 zákona č. 219/1996 Z.z. – čl. 5 ods. 2 VZN ustanovuje, že porušenie ustanovení tohto VZN fyzickou osobou je priestupkom proti poriadku, vo verejnej správe. Ide o legálnu definíciu prevzatú z § 48 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch. Prokuratúra namieta, že predmetné ustanovenie nie je dostatočne konkrétne nakoľko porušenie povinností stanovených vo VZN je možné prejednať ako priestupok iba nad rámec ustanovenia §12 zák. č. 219/1996 Z.z., nakoľko predmetný zákon zakladá skutkové podstaty iných správnych deliktov. Protiargument uvedenej výhrady však priamo vyplýva z právnej podstaty priestupku- legálnej definície uvedenej v § 2 ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch, nakoľko *priestupkom je zavinené konanie ktoré porušuje alebo ohrozuje verejný záujem spoločnosti a je za priestupok výslovne označené v tomto alebo inom zákone, ak nejde o iný správny delikt postihnutelný podľa osobitných právnych predpisov alebo trestný čin.* Súbeh priestupku a iného správneho deliktu je pojmovo vylúčený a preto považujeme výhradu prokuratúry rovnako za neopodstatnenú. Čl. 5 ods. 2 VZN má však iba deklaratórnu povahu a nie je nevyhnutné ho vo VZN ani uvádzať nakoľko tieto účinky vyplývajú priamo zo zákona.

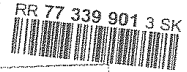
Navrhujeme čl. 5 ods. 2 VZN vypustiť.

Vzhľadom na uvedené úpravy sa javí ako potrebné pre zachovanie prehľadnosti VZN pôvodné VZN č. 6/2011 v celom rozsahu zrušiť prijať VZN nové, vo vyššie uvedených intenciách v úplnom znení. Následne po rozhodnutí Mestského zastupiteľstva v Žiline o proteste bude predložený návrh zmeny VZN v intenciách tohto rozhodnutia.

Materiál bol prerokovaný v Komisii finančnej, Komisii sociálnej, zdravotnej a bytovej a Mestskej rade ktorá odporučila materiál schváliť.



OKRESNÁ PROKURATÚRA ŽILINA
Moyzesova č. 20, 011 56 Žilina



Pd 12/12 - 14

Žilina 25.04.2012

Mesto
Žilina

Žilina 25.04.2012	
Vyhovuje:
Dátum doručenia:	- 3 - 05 - 2012
Číslo záznamu:	C-26942
Počet príloh:
Číslo spisu:

Vec: **Protest prokurátora proti všeobecne záväznému nariadeniu Mesta Žilina č. 6/2011 v zmysle § 22 ods. 1 písm. a), bod 2 a § 25 Zák. č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre**

Podľa § 22 ods. 1 písm. a), bod 2 a § 25 Zák. č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre podávam

protest prokurátora

proti všeobecne záväznému nariadeniu Mesta Žilina č. 6/2011 o úprave podmienok predaja, podávania a požívania alkoholických nápojov (ďalej aj VZN).

Zároveň podľa § 22 ods. 2 písm. i) Zák. č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre navrhujem označené všeobecne záväzné nariadenie **zrušiť**, lebo ním bolo porušené ust. § 4 ods. 3, písm. n/, § 6 ods. 1 Zák. č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení /ďalej len Zákon o obecnom zriadení/ a ust. § 2 ods. 4 Zák. č. 219/1996 Z. z. o ochrane pred zneužívaním alkoholických nápojov a o zriaďovaní a prevádzke protialkoholických záchytných izieb /ďalej len zákon č. 219/1996 Z. z./.

Podľa § 25 ods. 2 Zák. č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre ste povinní o proteste rozhodnúť do 30 dní od jeho doručenia.

Podľa § 25 ods. 3 Zák. č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre ak protestu prokurátora vyhoviete, ste povinní bez zbytočného odkladu, najneskôr do 90 dní od doručenia protestu prokurátora, nezákonný všeobecne záväzný právny predpis zrušiť, prípadne nahradiť všeobecne záväzným právnym predpisom, ktorý bude v súlade so zákonom a s ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi.

O d ô v o d n e n i e :

Krajská prokuratúra v Žiline, na základe opakovaného podnetu Pavla Pachníka, uložila Okresnej prokuratúre v Žiline, aby opätovne preskúmala zákonnosť všeobecne záväzného nariadenia Mesta Žilina č. 6/2011 o úprave podmienok predaja, podávania a požívania alkoholických nápojov na území Mesta Žilina.

Po preskúmaní spisových podkladov boli zistené nasledovné skutočnosti:

Mestské zastupiteľstvo Mesta Žilina na svojom zasadnutí, konanom dňa 30.5.2011, prijalo VZN. Za jeho prijatie bolo 27 z 28 hlasujúcich poslancov, čo predstavuje trojpätinovú väčšinu v zmysle § 12 Zákona o obecnom zriadení. Návrh VZN bol vyvesený najmenej 15 dní pred rokovaním mestského zastupiteľstva. Predmetné VZN bolo vyvesené na úradnej tabuli mesta dňa 7.6.2011 a to na zákonom stanovenú dobu, pričom nadobudlo účinnosť 15 dňom vyvesenia.

Ako vyplýva zo samotného VZN, mesto upravilo danú problematiku všeobecne záväzným nariadením v zmysle čl. 68 Ústavy SR v nadväznosti na § 6 ods. 1 Zákona o obecnom zriadení, teda v rámci svojej pôsobnosti pri výkone samosprávy v zmysle ust. § 4 ods. 3, písm. n/ Zákona o obecnom zriadení. Obsahovým zameraním VZN je úprava podrobností týkajúcich sa ustanovení zákona. č. 219/1996 Z.z.

Konštatujem, že z hľadiska procesu prijímania VZN som nezistil žiadne nedostatky, avšak samotný obsah VZN je v rozpore so všeobecne záväznými právnymi predpismi.

Podľa § 4 ods. 3, písm. n/ Zákona o obecnom zriadení obec pri výkone samosprávy najmä zabezpečuje verejný poriadok v obci; nariadením môže ustanoviť činnosti, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené na určitý čas alebo na určitom mieste.

Podľa § 6 ods. 1 Zákona 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 § 2 ods. 4 zákona č. 219/1996 Z. z. obce môžu vo svojich územných obvodoch alebo v určitých častiach svojho územného obvodu obmedziť alebo zakázať v určitých hodinách alebo dňoch predaj, podávanie alebo požívanie alkoholických nápojov v zariadeniach spoločného stravovania, v predajniach potravín alebo na iných verejne prístupných miestach.

V čl. 2 VZN Mesto Žilina vymedzilo verejne prístupné miesta, t.z. ktoré časti územného obvodu sa z hľadiska VZN považujú za verejne prístupné miesta. Vymedzenie jednotlivých častí územného obvodu mesta, na ktoré sa vzťahuje zákaz požívať alkoholické nápoje v čl. 3 ods. 1 VZN, je z hľadiska gramatického výkladu nedostatočné. Práve gramatickým výkladom sa zisťuje to, čo použité

výrazy znamenajú a to nielen jednotlivito ale aj vo vzájomnej súvislosti prostredníctvom analýzy pôvodu a vývoja použitých slov. Ustanovenie čl. 2 VZN môže pri aplikačnej praxi vzbudzovať pochybnosti o tom, či nejaká časť územného obvodu mesta je alebo nie je verejne prístupným miestom. Tento záver sa týka predovšetkým vymedzenia pojmov park, sídlisková zeleň, obdobné zariadenia, vodné toky, priestory a priestranstvá, ktoré sú prístupné každému bez obmedzenia, teda slúžia na všeobecné užívanie a to bez ohľadu na vlastníctvo týchto miest.

S poukazom na to, že s porušením zákazu požívania alkoholických nápojov je spojené uloženie sankcie za protiprávne konanie, je potrebné tieto časti územného obvodu mesta vymedziť presnejšie tak, aby nespôsobili stav interpretačnej a právnej neistoty, čo by bolo v rozpore s princípom právneho štátu. Ako najvhodnejší spôsob sa javí grafické vymedzenie častí územného obvodu mesta, na ktoré sa vzťahuje zákaz vymedzený v čl. 3 ods. 1 VZN, ktoré by bolo prílohou VZN, príp. vymedzenie týchto častí územného obvodu mesta, resp. ich hraníc konkrétnymi ulicami. Pokiaľ nie je každé miesto, na ktoré sa vzťahuje zákaz požívania alkoholických nápojov riadne určené, nie je možné od fyzických osôb vyžadovať, aby dodržiavali stanovený zákaz a obmedzenia a sankcionovať ich za ich prípadné nedodržanie.

V prípade čl. 3 ods. 2, ods. 3 a čl. 4 ods. 2 a 3 VZN Mesto Žilina upravilo možnosť primátora rozhodnutím stanoviť výnimky zo zákazu formulovaného v čl. 3 ods. 1 VZN, resp. možnosť rozhodnúť o individuálnom zákaze podávania alkoholických nápojov v určených prevádzkových jednotkách, resp. o obmedzení alebo zákaze predaja, podávania, alebo požívania alkoholických nápojov v zariadeniach spoločného stravovania v predajniach potravín, na verejných priestranstvách alebo na iných verejne prístupných miestach. V tomto smere je však potrebné poukázať na ust. § 4 ods. 3 písm. n/ Zák. o obecnom zriadení. V zmysle tohto ustanovenia zákona je úprava problematiky predaja, podávania a požívania alkoholických nápojov možná len vo forme normatívneho právneho aktu /nariadením/, nie individuálneho právneho aktu /rozhodnutím/. Tento záver pritom platí bez ohľadu na to, že ustanovenie § 2 ods. 4 Zák. č. 219/1996 Z. z. nestanovuje, že k úprave týchto podmienok dôjde vo forme nariadenia. Uvedené pritom súvisí aj s tým, že o výnimkách zo stanoveného zákazu nebude verejnosť nijako oboznámená, keďže VZN tieto výnimky výslovne nestanovuje, ale ponecháva na individuálnom právnom akte primátora.

Napokon v prípade čl. 5 ods. 2 VZN je stanovené, že porušenie ustanovení VZN je priestupkom proti poriadku vo verejnej správe. Je potrebné poukázať na to, že uvedené ustanovenie nie je dostatočne konkrétne, nakoľko porušenie povinností stanovených v § 2 ods. 1 písm. a/, b/, v § 2 ods. 2 a v § 3 zákona č. 219/1996 Z.z. je sankcionované ako iný správny delikt v zmysle § 12 zákona č. 219/1996 Z.z. a ako priestupok je možné prejednať len porušenie povinností stanovených vo VZN, nad rámec ustanovenia § 12 Zák. č. 219/1996 Z. z.

Nie všetky články VZN boli prijaté v rozpore so zákonom. Tento záver sa týka predovšetkým čl. 1, čl. 3 ods. 1, čl. 4 ods. 1 a čl. 5 ods. 1, 3 VZN. Vzhľadom na rozsah namietaných ustanovení VZN, ktorých sa týkajú skutočnosti uvedené

v proteste prokurátora, je zrejmé, že časti, ktoré inak nie sú v rozpore so zákonom, samé o sebe strácajú zmysel a opodstatnenie. Z tohto dôvodu sa domáham zrušenia VZN ako celku.



JUDr. Ladislav Ľorko
námestník okresnej prokurátorky