

Materiál na rokovanie
Mestského zastupiteľstva v Žiline

Číslo materiálu: ____/2013

K bodu programu

SPRÁVA

K PROTESTU PROKURÁTORA PROTI VŠEOBECNE ZÁVÄZNÉMU NARIADENIU MESTA ŽILINA Č. 18/2011 O VEREJNÝCH KULTÚRNYCH PODUJATIACH, VOĽNÝCH POULIČNÝCH AKTIVITÁCH A HUDOBNEJ PRODUKCII NA LETNÝCH TERASÁCH NA ÚZEMÍ MESTA ŽILINA

Materiál obsahuje:

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

Materiál prerokovaný:

Mestská rada
KSCRM

Predkladá:

Ing. Igor Choma
primátor

Zodpovedný za vypracovanie:

JUDr. Jakub Ulaher
vedúci odboru právneho a majetkového

Žilina, október 2013

NÁVRH NA UZNESENIE

Uznesenie č. __/2013

Mestské zastupiteľstvo v Žiline

I.

1. vyhovuje protestu prokurátora č. k. Pd 86/13-12 zo dňa 06.09.2013 (ďalej len „protest“) ako celku

DÔVODOVÁ SPRÁVA

Dňa 12.09.2013 bol doručený protest prokurátora Okresnej prokuratúry Žilina č. k. Pd 86/13-12 zo dňa 06.09.2013 (ďalej len „protest“) proti všeobecne záväznému nariadeniu Mesta Žilina č. 18/2011 o verejných kultúrnych podujatiach, voľných pouličných aktivitách a hudobnej produkcii na letných terasách na území mesta Žilina (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 nezistil žiadne nedostatky, avšak podľa jeho názoru prijatým VZN bolo porušené ust. § 4 ods. 3, písm. d), i), n), §6 ods. 1 zák. č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, ust. zákona č. 96/1991 Zb. o verejných kultúrnych podujatiach a zák. č. 372/1990 Zb. o priestupkoch a preto navrhuje predmetné ustanovenia VZN zrušiť.

Napadnuté VZN kombinuje úpravu troch relatívne samostatných oblastí, a to:

- postup a podmienky pri usporadúvaní verejných kultúrnych podujatí
- postup a podmienky pri usporadúvaní voľných pouličných aktivít
- postup a podmienky pri hudobnej produkcii na letných terasách

Značná časť námietok prokurátora bola smerovaná voči ustanoveniam upravujúcim postup a podmienky pri usporadúvaní verejných kultúrnych podujatí. Napadnuté VZN odrážalo najmä zákonnú úpravu záväzného postupu a povinností subjektov pri usporadúvaní verejných kultúrnych podujatí, ktoré však priamo vyplývajú aj zo zákona č. 96/1991 Zb. o verejných kultúrnych podujatiach, prípadne sumarizovalo povinnosti vyplývajúce z iných zákonných predpisov. Usporiadateľov verejných kultúrnych podujatí zaväzovali teda už aj priamo príslušné zákonné normy a VZN malo hlavne deklaratórny charakter, ktorý mal plniť účel lepšej informovanosti verejnosti o tejto problematike. Vzhľadom na uvedené nie je potrebné v súčasnosti trvať na zachovaní napadnutých ustanovení VZN.

Ďalšia napadnutá oblasť sa týkala úpravy voľných pouličných aktivít. Čo sa týka tejto oblasti, bude vhodné v dohľadnom čase problematiku upraviť v samostatnom VZN, ktoré by bolo venované výlučne tejto téme ako je tomu napríklad v hl. meste Bratislava, tak aby VZN aktuálnejšie postihlo nové prípady, ktoré sa začali v meste vyskytovať v súvislosti s migráciou „potulných umelcov“ z východnej Európy a pod. Inak VZN obsahovalo aj sumarizáciu povinností účinkujúcich, ktoré im vyplývajú z iných predpisov a sú nimi bez ohľadu na existenciu VZN viazaní (napr. povinnosť nepropagovať fašizmus, rasizmus, hanobiť rasu a pod.) Vzhľadom na uvedené nie je potrebné v súčasnosti trvať na zachovaní platnosti týchto ustanovení VZN.

Poslednou napadnutou oblasťou je problematika hudobnej produkcie na letných terasách. Uvedená problematika by mala byť perspektívne a systematickejšie upravená vo VZN č. 11/2011 o podmienkach umiestňovania, povoľovania a prevádzkovania sezónnych vonkajších obslužných zariadení na území mesta Žilina. Vzhľadom na uvedené nie je potrebné v súčasnosti trvať na zachovaní platnosti týchto ustanovení VZN.

S poukazom na vyššie uvedenú argumentáciu, teda navrhujeme navrhujem protestu prokurátora vyhovieť a v ďalšom VZN č. 18/2011 zrušiť.

Materiál bol prerokovaný Komisiou kultúry, športu, cestovného ruchu a miestneho rozvoja ktorá s materiálom súhlasí a Mestskou radou s odporúčením materiál schváliť.



OKRESNÁ PROKURATÚRA ŽILINA
Moyzesova č. 20, 011 56 Žilina

RP694169724SK



Pd 86/13-*KL*

Mestský úrad Žilina

Žilina 06.09.2013

Mesto
Žilina

Vybavuje:
Dátum doručenia: 12 -09- 2013
Číslo záznamu: <i>C - 45 638</i>
Počet príloh:
Číslo spisu:

Vec: **Protest prokurátora proti všeobecne záväznému nariadeniu Mesta Žilina č. 18/2011 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. 18/2011 o verejných kultúrnych podujatiach, voľných pouličných aktivitách a hudobnej produkcii na letných terasách na území mesta Žilina /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. d/, i/, n/, § 6 ods. 1 Zák. č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, ust. Zák. č. 96/1991 Zb. o verejných kultúrnych podujatiach a Zák. č. 372/1990 Zb. o priestupkoch.

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.

Odôvodnenie:

Na Okresnú prokuratúru v Žiline bol doručený podnet Pavla Pachníka na preskúmanie zákonnosti VZN.

Po preskúmaní spisových podkladov boli zistené nasledovné skutočnosti:

Mestské zastupiteľstvo Mesta Žilina na svojom zasadnutí, konanom dňa 17.10.2011, prijalo VZN. Za jeho prijatie bolo 28 z 29 prítomných poslancov, čo predstavuje trojpäťtinovú 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 24.10.2011 a nadobudlo účinnosť dňa 8.11.2011.

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 Zákona o obecnom zriadení. Obsahovým zameraním VZN je úprava podrobností týkajúcich sa ustanovení zákona č. 96/1991 Zb., pričom svoje oprávnenie na reguláciu týchto podrobností mesto odvodzuje od ust. § 4 ods. 3, písm. d/ a i/ Zákona o obecnom zriadení.

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

Podľa § 4 ods. 3, písm. d/ Zákona o obecnom zriadení obec pri výkone samosprávy najmä usmerňuje ekonomickú činnosť v obci, a ak tak ustanovuje osobitný predpis, vydáva súhlas, záväzné stanovisko, stanovisko alebo vyjadrenie k podnikateľskej a inej činnosti právnických osôb a fyzických osôb a k umiestneniu prevádzky na území obce, vydáva záväzné stanoviská k investičnej činnosti v obci.

Podľa § 4 ods. 3, písm. i/ Zákona o obecnom zriadení obec pri výkone samosprávy najmä plní úlohy na úseku ochrany spotrebiteľa a utvára podmienky na zásobovanie obce, určuje nariadením pravidlá času predaja v obchode, času prevádzky služieb a spravuje trhoviská.

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.

Ústava SR - Zák. č. 460/1992 Zb. ako právna norma, ktorá je priamo aplikovateľná, stanovuje možnosť, aby územná samospráva – mesto vo veciach, v ktorých neplní úlohy v rámci preneseného výkonu štátnej správy, vydalo všeobecne záväzné nariadenie. Čo sa chápe pod pojmom samosprávna pôsobnosť mesta vymedzuje Zákon o obecnom zriadení. Mesto môže prijať všeobecne záväzné nariadenie aj bez zákonného zmocnenia v rámci výkonu samosprávy. Pri prijímaní nariadenia v zmysle čl. 68 Ústavy SR v rámci samosprávnych kompetencií mesta je však potrebné rešpektovať § 6 ods. 1 Zákona o obecnom zriadení, podľa ktorého prijaté nariadenie nesmie byť v rozpore s inými článkami Ústavy SR, resp. zákonom. V tomto smere je podstatným predovšetkým čl. 13 ods. 1 v nadväznosti na čl. 2 ods. 3 Ústavy SR, v zmysle ktorých je možné povinnosti ukladať len zákonom alebo na základe zákona. Z tohto dôvodu, pokiaľ zákon nestanovuje možnosť mestu upraviť nariadením povinnosti vo vzťahu k fyzickým a právnickým osobám, uloženie povinnosti v nariadení bez zákonného splnomocnenia je v rozpore s § 6 ods. 1 Zákona o obecnom zriadení v nadväznosti na čl. 13 Ústavy SR.

Východiskovými právnymi predpismi sú Zákon o verejných kultúrnych podujatiach a Zákon o obecnom zriadení. Právnym predpisom, ktorý výslovne splnomocňuje obec na reguláciu verejného poriadku je však výlučne § 4 ods. 3, písm. n/ Zákona o obecnom zriadení. Zákon o verejných kultúrnych podujatiach takéto splnomocnenie neupravuje, nepochybne sú však jeho kogentné ustanovenia záväzné nielen pre fyzické či právnické osoby ale aj pre mesto, predovšetkým v smere rešpektovania práv a povinností. V rámci normotvornej činnosti mesta preto nie je priestor na deformáciu ustanovení Zákona o verejných kultúrnych podujatiach, ktorý neumožňuje mestu, aby ustanovenia tohto zákona menilo, či dopĺňalo. Je pochopiteľný a zrozumiteľný zámer mesta a potreba regulácie určitých činností v rámci jeho územného obvodu. Legislatívny proces a jeho výsledok však musí rešpektovať zákon, čo sa v danom prípade nestalo.

Čl. 1 VZN je v rozpore so zákonom, pretože postup pri usporadúvaní verejných kultúrnych podujatí už upravuje zákon /Zákon o verejných kultúrnych podujatiach, či nepriamo Zákon o priestupkoch, Zákon o policajnom zbore, Zákon o obecnej polícii a iné/ a takýmto právnym predpisom nemôže byť všeobecne záväzné nariadenie. Zákon rovnako neumožňuje, aby mesto stanovilo pravidlá správania sa fyzickej osoby, ktoré popisuje vo VZN v rámci definície pojmu „voľná pouličná aktivita“. Z tohto dôvodu nie je v súlade so zákonom aj čl. 9 VZN. Uvedený pojem je pritom z hľadiska gramatického výkladu, napriek pomerne obsažnému popisu neurčitý, nejasný a vzbudzujúci pochybnosti v tom smere, akú činnosť je nutné a nie iba možné považovať za voľnú pouličnú aktivitu, resp. aká činnosť už takouto aktivitou nie je.

V časti čl. 2 VZN Mesto Žilina vymedzilo pojmy. Podstatnú časť z nich platné právne predpisy v takto formulovanej podobe nepoznajú. Keďže tieto pojmy majú súvislosť s právami a predovšetkým povinnosťami, ktoré vyplývajú z ďalšieho obsahu VZN, niet dôvodu na to, aby mesto v rámci normotvornej činnosti prijímalo definície pojmov, ktoré právne predpisy nepoznajú a tento pojmový aparát aplikovalo. Z tohto dôvodu nie je zákonné ust. čl. 2 VZN ako aj čl. 8 VZN.

Vo všeobecnosti striktné nemožno vylúčiť, aby mesto preberalo do ustanovení všeobecne záväzného nariadenia znenie iných právnych predpisov, najmä pokiaľ všeobecne záväzné nariadenie neukladá ďalšie povinnosti fyzickým a právnickým osobám, ktoré zákon nestanovuje a ani neumožňuje uložiť, prípadne pokiaľ mesto vo všeobecne záväznom nariadení nepreberie ustanovenie zákona, ktoré už ukladá určitú povinnosť fyzickej či právnickej osobe, a ktorej porušovanie je v zmysle zákona možné sankcionovať. V nadväznosti na uvedené je však potrebné zdôrazniť, že ak mesto v rámci obsahu všeobecne záväzného nariadenia duplicitne upravuje ustanovenia zákona, nie je možné sa od jeho doslovného znenia odkloniť a toto preberanie zákonných ustanovení musí byť doslovné, nakoľko by v opačnom prípade bolo v rozpore so zákonom.

Mesto Žilina duplicitne a v nesprávnom znení prebralo do znenia VZN povinnosti, ktoré už stanovuje samotný Zákon o verejných kultúrnych podujatiach. Z tohto dôvodu je nezákonné ustanovenie čl. 5 ods. 1, 3 VZN /ust. § 3 Zákona o verejných kultúrnych podujatiach/ a ustanovenie čl. 6 ods. 1, 3 VZN /ust. § 5 Zákona o verejných kultúrnych podujatiach/.

K stanoveniu povinností nad rámec zákona a bez zákonného zmocnenia došlo v prípade v čl. 6 ods. 4 VZN, čl. 10 a čl. 11 ods. 1 VZN a čl. 12 ods. 3 VZN.

Ustanovenie § 4 ods. 3, písm. n/ Zákona o obecnom zriadení umožňuje, aby mesto určitú činnosť, zakázalo alebo obmedzilo jej vykonávanie na určitý čas alebo na určitom mieste. V čl. 11 VZN sa tak nestalo zákonným spôsobom. Čl. 11 VZN síce stanovuje zákaz určitých činností, avšak spôsobom, ktorý môže pri aplikačnej praxi vzbudzovať pochybnosti. V čl. 11 ods. 1 VZN nie je upravené v akom čase, či na akom mieste je zákaz stanovený. Čl. 11 ods. 2 VZN síce toto miesto obsahuje, nie je však vymedzené spôsobom, ktorý by nevzbudzoval pochybnosti a to z dôvodu použitia pojmu „v tesnej blízkosti“. Stanovenie ďalších zákazov je len duplicitným vyjadrením povinností, vyplývajúcich z iných právnych predpisov, najmä Zákona o priestupkoch.

Ustanovenie čl. 11 ods. 2 VZN je reguláciou činnosti, popísanej v čl. 8 VZN na vymedzených častiach územného obvodu mesta. Ako som už uviedol, mesto nie je oprávnené stanoviť podmienky, ale len zákaz alebo obmedzenie nejakej činnosti na určitý čas alebo na určitom mieste.

V súvislosti s úpravou kontrolnej činnosti v čl. 13 VZN je opätovne je potrebné poukázať na to, že porušenie povinností, duplicitne preberaných do znenia VZN priamo zo zákona, prípadne povinností, ktoré sú stanovené vo VZN v podobe, akú zákony nepoznajú, a neumožňujú uložiť, nie je možné sankcionovať ako priestupok proti verejnému poriadku podľa § 48 Zákona o priestupkoch či ako iný správny delikt podľa § 13 ods. 9 Zákona o obecnom zriadení.

Nie všetky články VZN boli prijaté v rozpore so zákonom. Vzhľadom na rozsah protestom prokurátora namietaných článkov VZN však samé o sebe strácajú význam a opodstatnenie.

S poukazom na vyššie uvedené skutočnosti sa podaným protestom domáham zrušenia všeobecne záväzného nariadenia Mesta Žilina č. 18/2011 o verejných kultúrnych podujatiach, voľných pouličných aktivitách a hudobnej produkcii na letných terasách na území mesta Žilina.




JUDr. Ladislav Lorko
námetník okresnej prokurátorky