

Materiál na rokovanie
Mestského zastupiteľstva v Žiline

Číslo materiálu: ____/2011

K bodu programu

SPRÁVA

K PROTESTU PROKURÁTORA PROTI VŠEOBECNE ZÁVÄZNÉMU NARIADENIU MESTA ŽILINA Č. 10/2011 O REKLAMNÝCH, INFORMAČNÝCH A PROPAGAČNÝCH ZARIADENIACH NA ÚZEMÍ MESTA ŽILINA

Materiál obsahuje:

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

Materiál prerokovaný:

KÚVaP
Mestská rada

Predkladá:

Ing. Igor Choma
primátor

Zodpovedný za vypracovanie:

JUDr. Jakub Ulaher
vedúci odboru právneho a majetkového

Žilina, december 2011

NÁVRH NA UZNESENIE

Uznesenie č. __/2011

Mestské zastupiteľstvo

1. nevyhovuje protestu prokurátora č. k. Pd 146/11-11 zo dňa 14.11.2011 (ďalej len „protest“) ako celku,
2. vyhovuje protestu v časti týkajúcej sa hl. II. čl. 1 a to tak, že duplicitné ustanovenia zhodné so zákonom budú vypustené.
3. vyhovuje protestu a vypustiť ustanovenia o povoľovaní reklamných, informačných a propagačných zariadení a upraviť znenie čl. 1 hl. I, tak, že účelom nariadenia bude aj úprava postupu a predpoklady uzatvárania nájomnej zmluvy s mestom Žilina, pričom týmto VZN nebudú dotknuté ustanovenia osobitných predpisov o povoľovaní a umiestňovaní stavieb, teda najmä ustanovenia zákona stavebného zákona
4. vyhovuje protestu a upraviť znenie hl. I. čl. 2 tak, že rozsah VZN sa nebude vzťahovať aj na zariadenia na nehnuteľnostiach, ktoré nie sú vo vlastníctve Mesta Žilina na území mesta Žilina.

DÔVODOVÁ SPRÁVA

Dňa 21.11.2011 bol doručený protest prokurátora Okresnej prokuratúry Žilina č. k. Pd 146/11-11 zo dňa 14.11.2011 (ďalej len „protest“) proti všeobecne záväznému nariadeniu Mesta Žilina č. 10/2011 o reklamných, informačných a propagačných zariadeniach 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 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 VZN s čl. 6 zákona o obecnom zriadení a čl. 13 Ústavy SR – toto ústavné ustanovenie je potrebné chápať v ďalších súvislostiach, nie izolovane. § 4 ods. 4 zákona o obecnom zriadení obsahuje totiž tzv. generálnu klauzulu samosprávnej pôsobnosti obce, kde normuje, že všetko, čo nie je zákonom označené za prenesený výkon štátnej správy, je výkonom samosprávnej pôsobnosti obce. Pokiaľ máme zámer posúdiť určitý akt obce ako ústavný/zákonný, je potrebné podrobiť ho testu právomoci. V zmysle § 4 ods. 1 zákona o obecnom zriadení *obec samostatne rozhoduje a uskutočňuje všetky úkony súvisiace so*

správou obce a jej majetku, t.j. obec má výsostné samosprávne oprávnenie upraviť si svoje vlastné pomery správy jej majetku. Je teda možné konštatovať, že v prípade VZN, ktorého rozsah bol vymedzený na nehnuteľnosti vo vlastníctve Mesta Žilina (čl. 2), ide o úpravu nakladania s vlastným majetkom mesta. Preto v tejto súvislosti je potrebné posudzovať aj súlad napadnutého VZN s § 6 ods. 1 a 2 zákona o obecnom zriadení, keďže podľa ods. 1 citovaného ustanovenia obec môže vo veciach územnej samosprávy vydávať nariadenia s tým, že takéto nariadenie nesmie byť v rozpore s ústavou, ústavnými zákonmi, zákonmi. Účelom nariadenia navyše (čl. 1) je upravenie podmienok pre umiestňovanie, povoľovanie a prevádzkovanie reklamných, informačných a propagačných zariadení a určenie poplatkov za poskytnutie priestoru na ich umiestnenie. Uvedený účel je plne v súlade aj s Európskou chartou miestnej samosprávy (publikovaná ako medzinárodná zmluva, ktorou je Slovenská republika viazaná, č. 336/2000 Z. z.). Vzhľadom na uvedené ako aj na znenie ustanovenia hl. I čl.2 VZN navrhujeme pre jednoznačnosť nášho tvrdenia upraviť znenie hl. I. čl. 2 tak, že rozsah VZN sa nebude vzťahovať aj na zariadenia na nehnuteľnostiach, ktoré nie sú vo vlastníctve Mesta Žilina na území mesta Žilina.

V tejto súvislosti je tiež potrebné poukázať aj na judikatúru Ústavného súdu SR k samosprávnej pôsobnosti obce: *„Vymedzenie samostatnej normotvornej pôsobnosti obcí v čl. 68 Ústavy SR určuje rámec umožňujúci vydávanie všeobecne záväzných nariadení obciam aj bez zákonného splnomocnenia, pokiaľ sú vydávané vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona. Rozsah normotvornej činnosti obecných zastupiteľstiev je vždy obmedzený základnými právami a slobodami garantovanými Ústavou SR“* (I. ÚS 53/00). Tu je treba podotknúť, že umiestnenie a prevádzkovanie reklamných, informačných a propagačných zariadení nie je základným právom alebo slobodou, garantovanými ústavou. *„Normotvorná pôsobnosť obce podľa čl. 68 ústavy sa orgánu územnej samosprávy udeľuje len na úpravu vecí územnej samosprávy podľa čl. 65 ods. 1 ústavy, teda vo veciach samosprávneho hospodárenia s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami v spojení s ustanovením § 4 ods. 3 a 4 zákona o obecnom zriadení.“* (III. ÚS 100/02).

Je treba tiež poukázať na to, že VZN najmä v napadnutých hlavách II a III upravuje všeobecným spôsobom podmienky využívania časti majetku mesta, t.j. podmienky, za akých je možné umiestniť a prevádzkovať reklamné, informačné a propagačné zariadenia na pozemkoch vo vlastníctve mesta. Tieto podmienky sú vopred známe, t.j. je len na rozhodnutí konkrétneho subjektu, či má záujem o využívanie pozemkov vo vlastníctve mesta, a podriadiť svoj vzťah k mestu ako vlastníkovi pod VZN. Úprava podmienok umiestňovania a prevádzkovania reklamného, informačného a propagačného zariadenia je výsledkom potreby normatívnym spôsobom upraviť podmienky využívania majetku mesta.

Namietaný zásah VZN do pôsobnosti stavebného úradu – tu je potrebné poukázať na skutočnosť, že VZN nebolo prijaté za účelom regulácie činnosti stavebného úradu, ale za účelom umiestňovania reklamných, informačných a propagačných zariadení na majetku mesta. Vzhľadom na možný rôzny výklad však preto navrhujeme v budúcnosti vypustiť z VZN všetky ustanovenia o povoľovaní reklamných, informačných a propagačných zariadení a zároveň upraviť znenie čl. 1 hl. I, tak, že účelom nariadenia bude aj úprava postupu a predpoklady uzatvárania nájomnej zmluvy s mestom Žilina, pričom týmto VZN nebudú dotknuté ustanovenia osobitných predpisov o povoľovaní a umiestňovaní stavieb, teda najmä ustanovenia zákona stavebného zákona.

Namietaný duplicitný obsah niektorých ustanovení VZN a zákonov – je len na uvážení miestneho normotvorcu akým spôsobom upraví vybrané právne vzťahy. Neexistuje pre samosprávu záväzný predpis (ako sú napr. legislatívne pravidlá vlády či NR SR), ktorý by záväzným spôsobom upravoval legislatívnu techniku tvorby VZN. Preto nemožno povedať, že by takáto prax bola v rozpore so zákonom. Podstatné je, aby obsah VZN nekolidoval so zákonom. Vzhľadom na rôznosť názorov však navrhujeme úpravu hl. II. čl. 1 a to tak, že duplicitné ustanovenia zhodné so zákonom budú vypustené.

Namietaný nesúlads hlava 6 čl. 3 VZN so zákonom – podľa prokurátora nie je možné a ani zákonné sankcionovať porušenie povinností, ktoré nie je oprávnené mesto ukladať fyzickým a právnickým osobám, resp. sankcionovať porušenie povinností, ktoré sú sankcionované podľa iných právnych predpisov. Ustanovenie hl. VI čl.3 sa však netýka stavebných deliktov (na ktoré existuje mechanizmus stavebného práva), preto navrhujeme skutkové podstaty ponechať aj vzhľadom na to, že pôsobnosť VZN je zameraná na pozemky vo vlastníctve Mesta Žilina.

Treba tiež poukázať na skutočnosť, že VZN Mesta Žilina o RIP zariadeniach bolo už v minulosti napadnuté prokurátorom. Dané VZN sa vtedy upravilo tak, že sa týka len pozemkov vo vlastníctve mesta.

Konštantná judikatúra Ústavného súdu SR k problematike regulácie reklamných, informačných a propagačných zariadení prostredníctvom VZN nie je dostupná. Vzhľadom na rôzne možnosti výkladu a s poukazom na vyššie uvedené preto navrhujeme rozhodnúť o proteste nasledovne, pričom stále zostane zachovaná podstata a účel VZN:

1. nevyhovieť protestu proti VZN ako celku (t.j. zrušením celého VZN),
2. vyhovieť mu v časti týkajúcej sa hl. II. čl. 1 a to tak, že duplicitné ustanovenia zhodné so zákonom budú vypustené.
3. vyhovieť protestu a vypustiť ustanovenia o povoľovaní reklamných, informačných a propagačných zariadení a upraviť znenie čl. 1 hl. I, tak, že účelom nariadenia bude aj úprava postupu a predpoklady uzatvárania nájomnej zmluvy s mestom Žilina, pričom týmto VZN nebudú dotknuté ustanovenia osobitných predpisov o povoľovaní a umiestňovaní stavieb, teda najmä ustanovenia zákona stavebného zákona
4. vyhovieť protestu a upraviť znenie hl. I. čl. 2 tak, že rozsah VZN sa nebude vzťahovať aj na zariadenia na nehnuteľnostiach, ktoré nie sú vo vlastníctve Mesta Žilina na území mesta Žilina.

Následne po rozhodnutí Mestského zastupiteľstva v Žiline o proteste bude predložený návrh zmeny VZN v intenciách tohto rozhodnutia.

Materiál bol prerokovaný v Komisii výstavby a ÚP a Mestskej rade s odporúčením schváliť ho.



OKRESNÁ PROKURATÚRA ŽILINA
Moyzesova č. 20, 011 56 Žilina

Pd 146/11 - 11

Mesto
Žilina

Mestský úrad Žilina	
Vypracoval:	J. Mr. Števec
Dátum doručenia:	21.11.2011
Číslo záznamu:	C-59219
Pečet príloh:	6
Číslo spisu:	

RR 77 074 527 4 SK



Žilina 14.11.2011

Vec: **Protest prokurátora proti všeobecne záväznému nariadeniu Mesta Žilina č. 10/2011 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. 10/2011 o reklamných, informačných a propagačných zariadeniach 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 bol porušený § 4 ods. 4 a § 6 ods. 1, 2 Zák. č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (ďalej len Zákon o obecnom zriadení) a ust. § 117 ods. 1 Zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov (ďalej len Stavebný zákon).

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 vyhovieť, 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:

Okresnej prokuratúre v Žiline bol doručený podnet Asociácie vonkajšej reklamy Bratislava, ktorý smeroval na preskúmanie zákonnosti všeobecne záväzného nariadenia Mesta Žilina č. 10/2011 o reklamných, informačných a propagačných zariadeniach na území Mesta Žilina.

Po preskúmaní spisových podkladov boli zistené nasledovné skutočnosti:

Mestské zastupiteľstvo Mesta Žilina na svojom zasadnutí, konanom dňa 27.6.2011, prijalo VZN. Za jeho prijatie bolo 23 z 30 prítomných poslancov, čo predstavuje trojpätinovú väčšinu stanovenú § 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 4.7.2011 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. 1 Zákona o obecnom zriadení. Obsahovým zameraním VZN je vymedzenie podmienok pre povoľovanie, umiestňovanie a prevádzkovanie reklamných, informačných a propagačných zariadení /ďalej aj RIP zariadenie/ na území Mesta Žilina a určenia poplatkov za poskytnutie priestoru na ich umiestnenie.

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. 1 Zákona o obecnom zriadení obec samostatne rozhoduje a uskutočňuje všetky úkony súvisiace so správou obce a jej majetku, všetky záležitosti, ktoré ako jej samosprávnou pôsobnosť upravuje osobitný zákon, ak takéto úkony podľa zákona nevykonáva štát alebo iná právnická osoba alebo fyzická osoba.

Podľa § 4 ods. 4 Zákona o obecnom zriadení ak zákon pri úprave pôsobnosti obce neustanovuje, že ide o výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce.

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 § 117 ods. 1 Stavebného zákona je stavebným úradom obec. Pôsobnosť stavebného úradu je preneseným výkonom štátnej správy.

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 čl.13 ods. 1, písm. a/-c/ Ústavy SR povinnosti možno ukladať zákonom alebo na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd, medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 4, ktorá priamo zakladá práva a povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb, alebo nariadením vlády podľa čl. 120 ods. 2.

Podľa čl. 71 ods. 2 Ústavy SR pri výkone štátnej správy môže obec a vyšší územný celok vydávať v rámci svojej územnej pôsobnosti na základe splnomocnenia v zákone a v jeho medziach všeobecne záväzné nariadenia. Výkon štátnej správy prenesený na obec alebo na vyšší územný celok zákonom riadi a kontroluje vláda. Podrobnosti ustanoví zákon.

VZN sa, z hľadiska rozsahu, vzťahuje nielen na nehnuteľnosti vo vlastníctve Mesta Žilina, ale aj na nehnuteľnosti, ktoré nie sú vo vlastníctve mesta Žilina, ale osadením RIP zariadení na týchto pozemkoch, dôjde priestorovo k záberu nad pozemkami vo vlastníctve mesta Žilina. VZN uvádza základné pojmy, ktoré neskôr aplikuje v ďalších ustanoveniach VZN.

Samotné VZN bolo mestským zastupiteľstvom v Žiline prijaté na základe čl. 68 Ústavy SR. Uvedený článok Ústavy SR umožňuje vydávať všeobecne záväzné nariadenie, týkajúce sa samosprávnych funkcií obce či mesta.

Úprava podmienok umiestňovania, povoľovania a prevádzkovania RIP zariadení je výkonom prenesenej pôsobnosti štátnej správy, kde obec vykonáva pôsobnosť stavebného úradu. V zmysle ust. § 6 ods. 2 Zákona o obecnom zriadení však podrobnosti umiestňovania, povoľovania a prevádzkovania RIP zariadení nemožno upraviť všeobecne záväzným nariadením, nakoľko pre normotvornú právomoc mesta v danej oblasti absentuje príslušné zákonné splnomocnenie. Mesto Žilina teda predmetnou úpravou prekročilo rámec zákona, na základe čoho možno konštatovať, že všeobecne záväzné nariadenie je v rozpore nielen s ust. § 6 ods. 2 Zákona o obecnom zriadení, ale odporuje aj norme vyššej právnej sily, t.j. čl. 71 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. Pre úplnosť dodávam, že nie je podstatné označenie právnych predpisov vo VZN, ktoré majú nasvedčovať tomu, že danú problematiku mesto upravilo v rámci výkonu samosprávy, ale obsah nariadenia. Obsahom VZN je úprava kompetencií obce v rámci plnia úloh štátnej správy.

Zákonodarca sa pritom v Zákone o obecnom zriadení a v Stavebnom zákone vyjadril jasne a zrozumiteľne. Pôsobnosť stavebného úradu je preneseným výkonom štátnej správy, nie výkonom samosprávy a preto je možné vydať nariadenie len na základe splnomocnenia zákonom a v jeho medziach. Na prijatie nariadenia, ktorého obsahovým zameraním je úprava podmienok

umiestňovania, povoľovania a prevádzkovania RIP zariadení, takéto zákonné splnomocnenie v právnom poriadku SR neexistuje. Je zrejmé, že Mesto Žilina chce danú problematiku podrobne regulovať, toto však právne predpisy v takomto rozsahu a takýmto spôsobom neumožňujú.

Obsah viacerých článkov VZN je len doslovným znením ustanovení všeobecne záväzných právnych predpisov a preto nie je dôvodné a ani zákonné tieto ustanovenia duplicitne upravovať formou VZN. Mesto Žilina v prijatom VZN pritom tieto právne predpisy nielen cituje, ale ich bez právneho dôvodu dopĺňa aj nad ich rámec a stanovuje povinnosti, ktoré tieto právne predpisy vôbec neupravujú.

Mesto Žilina prostredníctvom nariadenia nezákonne zasahuje do činnosti mesta v rámci výkonu prenesenej pôsobnosti štátnej správy. V prípade ukladania povinností fyzickým a právnickým osobám dochádza k postupu, ktorý je v rozpore nielen s ust. § 6 Zákona o obecnom zariadení, ale aj čl. 13 Ústavy SR, ktorá stanovuje, v akých prípadoch je možné ukladať povinnosti.

Vo všeobecnosti, podmienky umiestnenia, povolenia či odstránenia RIP zariadenia stanoví stavebný úrad. Pokiaľ je Mesto Žilina stavebným úradom, rozhodne tak po predchádzajúcom dokazovaní a v rámci administratívneho konania. Stavebný zákon je pritom základným právnym predpisom, ktorý upravuje problematiku umiestňovania, povoľovania a odstraňovania RIP zariadení. Obmedzenia a ďalšie podrobnosti stanovujú aj iné právne predpisy.

V rámci VZN došlo k úprave viacerých povinností, v nadväznosti na ktoré došlo k stanoveniu priestupkov a sankcií. Nie je však možné a ani zákonné sankcionovať porušenie povinností, ktoré nie je oprávnené mesto ukladať fyzickým a právnickým osobám, resp. sankcionovať porušenie povinností, ktoré sú sankcionované podľa iných právnych predpisov.

Ustanovenia článkov hlavy II., III., IV., V., VI. čl. 3 a hlava VII. čl. 1, boli preto prijaté mestským zastupiteľstvom v Žiline v rozpore so všeobecne záväznými právnymi predpismi.

Nie všetky články VZN boli prijaté v rozpore so zákonom. Tento záver sa týka predovšetkým hlavy I., VI. čl. 1, 2 a hlavy VII. čl. 2, 3. 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 Lorko
námetník okresnej prokurátorky