



MESTO NITRA

Materiál na rokovanie Mestského zastupiteľstva v Nitre

Predkladateľ:	JUDr. Igor Kršiak, prednosta MsÚ
Číslo materiálu:	1532/2014
Názov materiálu:	Protest prokurátora Pd 56/14/4403-9 zo dňa 16.06.2014 proti ustanoveniam §5 bod 1. písm. b), bod 4 prvá a druhá veta, §6 bod 1. písm. a), §11, §14 bod 3 Všeobecne záväzného nariadenia mesta Nitry č. 15/2007 o dodržiavaní verejného poriadku a verejnej čistoty v znení dodatku č.1,2,3,4.
Spracovateľ:	JUDr. Ivana Buranská, zástupca prednostu MsÚ JUDr. Eva Gánoczyová, referent právnik
Napísal:	JUDr. Eva Gánoczyová, referent právnik
Prizvať:	JUDr. Monika Šulvová
Dátum rokovania MR:	04.09.2014
Dátum vyhotovenia:	20.08.2014

Návrh na uznesenie:	Mestské zastupiteľstvo v Nitre p r e r o k o v a l o protest prokurátora Pd 56/14/4403-9 zo dňa 16.06.2014 proti ustanoveniam §5 bod 1. písm. b), bod 4 prvá a druhá veta, §6 bod 1. písm. a), §11, §14 bod 3 Všeobecne záväzného nariadenia mesta Nitry č. 15/2007 o dodržiavaní verejného poriadku a verejnej čistoty v znení dodatku č.1,2,3,4, a č i a s t o č n e v y h o v u j e protestu prokurátora Pd 56/14/4403-9 zo dňa 16.06.2014 proti ustanoveniam §5 bod 1. písm. b), bod 4 prvá a druhá veta, §6 bod 1. písm. a), §11, §14 bod 3 Všeobecne záväzného nariadenia mesta Nitry č. 15/2007 o dodržiavaní verejného poriadku a verejnej čistoty v znení dodatku č.1,2,3,4.
----------------------------	---

Podpis predkladateľa:	
------------------------------	--

Prerokovanie protestu prokurátora Okresnej prokuratúry Nitra, zn. Pd 56/14/4403 – 9
proti
niektorým ustanoveniam Všeobecne záväzného nariadenia mesta Nitry č. 15/2007 o dodržiavaní
verejného poriadku a verejnej čistoty v znení dodatkov 1 až 4

Okresná prokurátorka Okresnej prokuratúry Nitra podľa §22 ods. 1 písm. a) bod 2, §25 ods. 1 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov podala protest prokurátora proti ustanoveniam: **§5 bod 1. písm. b), bod 4 prvá a druhá veta, § 6 bod 1. písm. a), §11, §14 bod 3** Všeobecne záväzného nariadenia mesta Nitry č. 15/2007 o dodržiavaní verejného poriadku a verejnej čistoty v znení dodatkov 1 až 4 (*d'alej aj ako „VZN č. 15/2007“*), ktorým navrhuje uvedené ustanovenia zrušiť, resp. nahradiť novými.

Dôvodom podania protestu bol prokurátorom zistený nesúlad uvedených ustanovení so všeobecne záväznými právnymi predpismi, a to v nasledovných oblastiach:

Ad 1/

Odkaz na neaktuálne ustanovenia

Prokurátorka protestom poukázala, že v záhlaví VZN č. 15/2007 je odkaz na ustanovenie §36g ods. 5 zákona č. 51/1988 Zb. o banskej činnosti, výbušnínach a o štátnej banskej správe, avšak uvedené ustanovenie bolo s účinnosťou od **1. júna 2014** zrušené zákonom č. 58/2014 Z. z. o výbušnínach, výbušných predmetoch a o municii a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Od uvedeného dátumu je mesto Nitra oprávnené upraviť zákaz používania pyrotechnických výrobkov na základe ustanovenia §4 ods. 3 písm. n) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (*d'alej aj ako „zákon o obecnom zriadení“*).

Rovnako aj ustanovenie §14 bod 3 VZN č. 15/2007 obsahuje odkaz na Všeobecne záväzné nariadenia mesta Nitry o verejných kultúrnych podujatiach a voľných pouličných aktivitách, ktoré bolo zrušené protestom prokurátora sp. zn. Pd 135/12 – 9 zo dňa 28. júna 2013.

V tejto časti navrhujeme protestu prokurátora vyhovieť a zosúladiť VZN č. 15/2007 s platnou právnou úpravou.

Ad 2/

Súlad ustanovení so zákonom č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších predpisov pri prenesenom výkone štátnej správy

V tejto súvislosti prokurátorka upozornila, že §5 VZN č. 15/2007, v ktorom je upravená čistota a schodnosť miestnych komunikácií – chodníkov, nie je v súlade s cestným zákonom a vykonávacou vyhláškou č. 35/1984 Zb, ktorou sa vykonáva cestný zákon.

Uvedené právne predpisy taktiež upravujú tzv. závady v schodnosti chodníkov, obsahujú však detailnejšiu úpravu doplnenú o formuláciu „pokiaľ tieto závady vznikli znečistením, poľadovicou alebo snehom a neumožňujú bezpečnú chôdzu ani pri zvýšenej opatrnosti chodcov“.

Napriek tomu, že vyššie uvedená formulácia nie je zakotvená v ustanovení §5 VZN č. 15/2007, ustanovenie nie je v rozpore so zákonom a navyše sa domnievame, že v prípade, ak by táto formulácia

bola zakotvená do VZN, následne by zo strany prokuratúry bolo VZN opäť napadnuté z dôvodu, že obsahuje duplicitnú právnu úpravu, ktorá je už obsiahnutá v zákone.

Z uvedeného je zrejmé, že mesto sa pri tvorbe všeobecne záväzných nariadení dostáva do neriešiteľnej situácie, kedy je mestu na jednej strane vytknutá absencia detailnejšej formulácie obsiahnutá v splnomocňujúcich právnych normách, avšak po zakotvení takýchto detailnejších ustanovení do VZN je mesto následne opätovným protestom prokurátora upozornené, že VZN obsahuje duplicitnú úpravu.

S ohľadom na vyššie uvedené skutočnosti navrhujeme tejto časti protestu prokurátora čiastočne vyhovieť.

Ad 3/

Nejednoznačné pojmy

Podľa názoru prokurátorky VZN č.15/2007 obsahuje pojmy, ktoré sú nejednoznačné a porušujú princíp právnej istoty, ide napríklad o pojmy: „najmä, sústavne, pravidelne,...“.

V tejto súvislosti nie je možné s názorom prokurátorky súhlasiť. Napríklad pojem „najmä“ označuje demonštratívny výpočet práv alebo povinností, z čoho je zrejmé, že adresát právnej normy je povinný rešpektovať aj povinnosti, ktoré v ustanovení síce nie sú uvedené, je ich však možné z neho vyvodiť. Ide teda iba o príkladné vymenovanie určitých povinností (práv), ktoré sa bežne používa vo všetkých platných právnych predpisoch Slovenskej republiky, a to práve z dôvodu, že zákonodarca nevie dopredu presne taxatívne stanoviť všetky povinnosti (práva), a preto uvedie iba tie najvýznamnejšie. Uvedený pojem sa vyskytuje aj v občianskom zákonníku, napr.: §34- „*právny úkon je prejav vôle smerujúci najmä k...*“, §127- „...*preto najmä nesmie ohroziť susedovu stavbu...*“, §148- „*zo závažných dôvodov, najmä ak...*“ a podobne.

Čo sa týka ostatných vytknutých pojmov, ani tieto nie je možné považovať za nedostatočné alebo nejednoznačné. Výklad právnej normy sa totižto neposudzuje výlučne iba podľa doslovného gramatického výkladu, ale v prípade nejasnosti je potrebné uprednostniť logický výklad právnej normy (Nález Ústavného súdu, sp. zn. III. ÚS 341/07 z 1.júla 2008). Tieto pojmy sú uvedené predovšetkým v ustanoveniach súvisiacich s údržbou a čistením chodníkov a je zrejmé, že účelom takejto úpravy je zabezpečiť schodnosť chodníkov. Interval opakovania alebo intenzitu čistenia nie je možné dopredu do VZN zakotviť, nakoľko je na uvážení adresáta právnej normy akú formu čistenia a jeho intenzity si na zabezpečenie schodnosti chodníkov sám na základe vlastného uváženia zvolí. Cieľom mesta nie je obmedzovanie alebo prikazovanie presných časovo stanovených povinností, naopak ide o snahu usmerniť tieto osoby pri udržovaní verejného poriadku a verejnej čistoty plniť si svoje povinnosti, a to práve v závislosti od okolností, ročného obdobia, počasia, času, prostredia, miesta a podobne. Zároveň sa domnievame, že práve bližšie špecifikovanie týchto pojmov by spôsobilo, že VZN by v takom prípade obsahovala ustanovenie povinností nad rámec zákona.

Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti navrhujeme uvedenej časti protestu prokurátora taktiež nevyhovieť.

Ad 4/

Úprava práv a povinností vlastníkov nehnuteľností

Podľa názoru prokurátorky nie je označenie časti 4 VZN č. 15/2007 („§11 - Osobitné práva a povinnosti vlastníkov /správcov, užívateľov/“) v súlade so zákonom. Rovnako aj tvrdí, že mesto nemá normotvornú právomoc na stanovenie osobitných práv a povinností. Prokurátorka toto tvrdenie odôvodnila tým, že mesto nemôže zasahovať do súkromnoprávných záležitostí vlastníkov nad rámec zákona, pričom ako hlavný argument opakovane uvádza, že úpravu obsiahnutú v občianskom zákonníku (§127) považuje za dostatočnú.

V tejto súvislosti sa taktiež nestotožňujeme s názorom okresnej prokuratúry, a to najmä z nasledovných dôvodov:

- Obec je legitimovaná na vydávanie nariadení za účelom plnenia úloh územnej samosprávy, a preto sa uzniesla na vydaní VZN č. 15/2007. Vo všeobecnosti platí princíp, že právny predpis nižšej právnej sily nemôže byť v rozpore s právnym predpisom vyššej právnej sily. Na základe týchto dvoch dôvodov preto nevidíme problém v úprave osobitných práv a povinností vlastníkov nehnuteľností. Tieto v žiadnom prípade nie sú v rozpore s právnym predpisom, nie sú žiadnym spôsobom obmedzené základné práva a slobody vlastníkov a povinnosť udržiavať poriadok v obci navyše vyplýva zo zákona o obecnom zriadení, t.j. tieto povinnosti sú odvodené zo zákona.

Ust. §3 ods. 3 zákona o obecnom zriadení: „*Obyvateľ obce sa podieľa na rozvoji a zveľad'ovaní obce a poskytuje pomoc orgánom obce. V súvislosti s tým je povinný podieľať sa na ochrane a na zveľad'ovaní životného prostredia v obci a napomáhať udržiavať poriadok v obci.*“

- Podľa názoru prokurátorky je úprava práv a povinností vlastníkov v časti 4 VZN č. 15/2007 určená nad rámec zákona. Tu je však potrebné skonštatovať, že mesto potrebuje zakotviť úpravu týchto práv a povinností do VZN, nakoľko mestu zo zákona o obecnom zriadení vyplýva povinnosť udržiavať čistotu v obci. Keďže v zákone o obecnom zriadení nie je bližšie špecifikované akým spôsobom sa má táto povinnosť realizovať, mesto Nitra sa za účelom udržiavania čistoty v obci v súlade so zákonom rozhodlo zakotviť určité povinnosti pre vlastníkov verejne prístupných nehnuteľností do VZN. Zmyslom v žiadnom prípade nie je obmedzovať súkromné vlastníctvo osôb, ako to tvrdí okresná prokurátorka. Osoby, ktoré majú vo vlastníctve verejne prístupné nehnuteľnosti, musia byť uzročené s povinnosťou pričiniť sa o čistotu a poriadok v obci.
- Je nesporné, že úprava obsiahnutá v občianskom zákonníku (§127) upravuje práva a povinnosti vlastníka veci. Ustanovenie §127 však upravuje tzv. susedské práva, čo znamená, že zakazuje vlastníkovi nehnuteľnosti obťažovať susedov priamymi alebo nepriamymi imisiami rôzneho druhu. V občianskom zákonníku teda sú upravené určité práva a povinnosti, ale z demonštratívne výpočtu týchto zákazov je zrejmé, že tieto sa skutočne vzťahujú iba na osoby, ktoré sú v susedstve s vlastníkom nehnuteľnosti. Práve naopak, VZN č. 15/2007 upravuje také práva a povinnosti, ktoré má vlastník verejne prístupnej nehnuteľnosti. Subjekt, t.j. nositeľ povinnosti je teda síce totožný, odlišný je však predmet úpravy, nakoľko VZN má za cieľ zabezpečiť čistotu verejne prístupných miest a nie zasahovať do susedských vzťahov.

- Prokurátorka návrhom na zrušenie tejto časti VZN opomenula dôležitú skutočnosť, a to, že mesto Nitra je povinné chrániť a utvárať zdravé podmienky a zdravý spôsob života a práce obyvateľov, zároveň aj chrániť životné prostredie v obci. Obyvatelia mesta Nitry sa domáhajú poskytnutia pomoci na ochranu ich práv v prvom rade prostredníctvom mesta. Ak by daná úprava vlastníctva verejne prístupných nehnuteľností vo VZN absentovala, mesto by voči obyvateľom bolo nútené zaujať taký postoj, že by nemalo oprávnenie na riešenie týchto situácií a obyvateľom by neostávala iná možnosť ako obrátiť sa na občianske súdne konanie, čím im vzniknú nepríjemne vysoké náklady za súdne konanie, ktoré navyše môže trvať dlhú dobu. Opakovane je potrebné zdôrazniť, že mesto nemá snahu sankcionovať vlastníkov, iba zabezpečiť ochranu životného prostredia a čistoty v obci.
- Okrem vyššie uvedeného upozorňujeme aj na fakt, že vypustením úpravy týchto osobitných práv z VZN by nastal stav, kedy by vlastníci verejne prístupných miest nemohli byť pod hrozbou sankcie donútení udržiavať čistotu verejne prístupných plôch, nakoľko by uvedené opomenutie konania nebolo možné postihnúť ani ako správny delikt, ani ako priestupok. Vzhľadom k tomu, že aj mesto si riadne plní svoje zákonné povinnosti a dbá o to, aby prostredie obce bolo udržiavané v čistote a poriadku, rovnako splnenie tejto povinnosti predpokladá aj od ostatných vlastníkov verejne prístupných plôch.

So zreteľom na vyššie uvedené argumenty navrhujeme v tejto časti nevyhovieť protestu prokurátora.

Ad 5/

Duplicitná možnosť postihu

Ohľadom úpravy niektorých osobitných práv a povinností v 4 časti VZN prokurátorka poukázala aj na možnosť duplicitného postihu právnických osôb, ktoré podľa jej názoru môžu byť postihnuté na základe ust. §13 ods. 9 písm. b) zákona o obecnom zriadení a rovnako aj na základe §11 VZN č. 15/2007.

V zmysle VZN č. 15/2007 je možné porušenie povinností sankcionovať na základe osobitných predpisov, v tomto prípade teda na základe zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov.

Podľa názoru prokurátorky teda právnická osoba môže byť sankcionovaná duplicitne, a to za správny delikt a rovnako aj za priestupok. Uvedené tvrdenie je však nesprávne, nakoľko právnická osoba nemôže byť sankcionovaná v zmysle zákona o priestupkoch, pretože priestupku sa môže dopustiť iba fyzická osoba. Uvedené vyplýva aj z definície priestupku: „*priestupkom je zavinené konanie, ktoré porušuje alebo ohrozuje záujem spoločnosti... a nejde o iný správny delikt postihnuteľný podľa osobitných predpisov*“. Výslovne teda vyplýva, že právnická osoba môže byť sankcionovaná výlučne na základe zákona o obecnom zriadení. Vzhľadom na vyššie uvedené je teda zrejme, že duplicitný postih nemôže nastať.

S ohľadom na skutočnosť, že tvrdenie prokurátorky ohľadom duplicitného postihu osôb je nesprávne, uvedenej časti protestu prokurátora navrhujeme nevyhovieť.

Záver:

Vzhľadom na vyššie uvedené odôvodnenia sa nestotožňujeme s názorom okresnej prokuratúry v plnom rozsahu, napadnuté ustanovenia nepovažujeme za nezákonné a navrhujeme preto podanému protestu prokurátora Pd 56/14/4403-9 čiastočne vyhovieť.