

Mesto Dubnica nad Váhom

**Na rokovanie mestského zastupiteľstva
dňa 23.02.2017.**

Názov materiálu: Protest prokurátora k VZN č. 7/2011 v znení VZN č. 13/2011

Materiál obsahuje: Návrh na uznesenie
Dôvodovú správu
Protest prokuratúra Pd 277/16/3309-5

Spracoval: Ing. Marián Magdolen, odbor. ref. SM MsÚ

Predkladá: Ing. Mariana Páleníková, prednostka MsÚ

Prerokované v ekonomickej komisii MsZ dňa

N á v r h n a u z n e s e n i e

Mestské zastupiteľstvo v Dubnici nad Váhom

berie na vedomie

protest prokurátora Pd 277/16/3305-5 zo dňa 08.12.2017 proti Všeobecne záväznému nariadeniu č. 7/2011 o prevádzkových poriadkoch pohrebísk na území Mesta Dubnica nad Váhom v znení VZN č. 13/2011 zo dňa 15.12.2011, schváleného Mestským zastupiteľstvom v Dubnici nad Váhom dňa 02.06.2011 uznesením č. 48/2011, účinného dňa 17.06.2011.

DÔVODOVÁ SPRÁVA

Okresnou prokuratúrou Trenčín bol mestu dňa 13.12.2016 doručený Protest prokurátora číslo Pd 277/16/3309-5, proti VZN č. 7/2011 o prevádzkových poriadkoch pohrebísk na území mesta Dubnica nad Váhom, v znení VZN č. 13/2011.

V podanom proteste prokurátor navrhuje zrušenie napadnutého VZN o prevádzkových poriadkoch pohrebísk číslo 7/2011 v zn. n. p. v celom rozsahu, v lehote najneskôr 90 dní od doručenia protestu. Dôvod pre zrušenie VZN: „uvedeným VZN je porušené ustanovenie §4 ods.3 písm. f), písm. g), písm. n), § 6 ods.1 zákona č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a § 17 ods. 5 písm. a), § 18 ods. 2 zákona č. 131/2010 Z. z. o pohrebníctve“.

Podľa §18 ods. 2 Zákona č. 131/2010 Z. z. o pohrebníctve – „Prevádzkový poriadok pohrebiska schvaľuje obec všeobecne záväzným nariadením“. Podľa výkladu uvedeného zákona je Prevádzkový poriadok pohrebiska samostatným právnym dokumentom. Ak obec nie je prevádzkovateľom pohrebiska, je podľa § 17 Zákona o pohrebníctve povinný spracovať „Prevádzkový poriadok pohrebiska“ prevádzkovateľ a predložiť ho obci, ktorá ho na základe predloženia schváli všeobecne záväzným nariadením.

V Dubnici nad Váhom, 06.02.2017.

Ing. Marián Magdolen, odborný referent správy majetku MsÚ





OKRESNÁ PROKURATÚRA TRENČÍN
Bernolákova 2, 912 50 Trenčín

34663/2016

Pd 277/16/3309-5

Trenčín, 08.12.2016

Mesto Dubnica nad Váhom
Mestské zastupiteľstvo prostredníctvom pána primátora mesta
Bratislavská 434/9
018 41 Dubnica nad Váhom

Prokurátor Okresnej prokuratúry Trenčín podáva podľa § 22 odsek 1 písmeno a) v spojení s ustanovením § 23 odsek 1 a § 27 odsek 1 Zákona č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len „Zákon o prokuratúre“)

protest prokurátora

proti Všeobecne záväznému nariadeniu číslo 7/2011 o prevádzkových poriadkoch pohrebísk na území Mesta Dubnica nad Váhom v znení VZN č. 13/2011 zo dňa 15.12.2011, schváleného Mestským zastupiteľstvom v Dubnici nad Váhom dňa 02.06.2011 uznesením č. 48/2011, účinného 17.06.2011,

pretože uvedeným nariadením je porušené ustanovenie § 4 odsek 3 písmeno f), písmeno g), písmeno n), § 6 odsek 1 zákona č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „Zákon o obecnom zriadení“) a § 17 odsek 5 písmeno a), § 18 odsek 2 zákona č. 131/2010 Z. z. o pohrebníctve (ďalej len „Zákon o pohrebníctve“).

Podľa § 27 odsek 3 Zákona o prokuratúre navrhujem, aby ste napadnuté všeobecne záväzné nariadenie zrušili v celom rozsahu, a to v lehote najneskôr 90 dní od doručenia protestu prokurátora.

Ak protestu prokurátora nevyhoviete, môže prokurátor podľa § 27 odsek 5 Zákona o prokuratúre k § 45 odsek 4 a § 359 odsek 1 Správneho súdneho poriadku podať na Krajský súd v Trenčíne žalobu na vyslovenie nesúlady všeobecne záväzného nariadenia so zákonom.

O d ô v o d n e n i e :

V rámci výkonu dozoru prokuratúry nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov bolo na základe dožiadania prokurátora zistené, že Mestské zastupiteľstvo v Dubnici nad Váhom na zasadnutí konanom dňa 02.06.2011 vydalo Všeobecne záväzné nariadenie číslo 7/2011 Prevádzkový poriadok pohrebísk na území mesta Dubnica nad Váhom a to uznesením č. 48/2011, s účinnosťou od 17.06.2011 (ďalej v texte len „VZN“).

Vyššie označené VZN hodnotím ako nezákonné.

Z úvodnej časti napadnutého nariadenia vyplýva, že toto nariadenie bolo prijaté podľa § 4 odsek 3 písmeno f) a g) zákona o obecnom zriadení a podľa § 19 Zákona o pohrebníctve.

Predpokladom efektívnej ochrany samostatnosti obcí pri výkone územnej samosprávy je vecné vymedzenie okruhu otázok, ktoré patria do originálnej pôsobnosti obcí. Zákon o obecnom zriadení upravuje samosprávu obce v ustanovení § 4 odsek 1, podľa ktorého obec samostatne rozhoduje a uskutočňuje všetky úkony súvisiace so správou obce a jej majetku, všetky náležitosti, ktoré ako jej samosprávnou pôsobnosť upravuje osobitný zákon, ak takéto úkony podľa zákona nevykonáva štát alebo iná právnická osoba alebo fyzická osoba.

Do samosprávnej pôsobnosti obce patria všetky spoločenské vzťahy na území obce, ktoré sa týkajú samostatného hospodárenia obce s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami a sú:

1. uvedené v ustanovení § 4 odsek 3 Zákona o obecnom zriadení,
2. zverené obciam osobitnými zákonmi,
3. negatívne vymedzené v § 4 odsek 4 Zákona o obecnom zriadení, podľa ktorého čo nie je zákonom na obec prenesené výslovne ako výkon určitých úloh štátnej správy, patrí do jej samosprávnej pôsobnosti.

Podľa § 4 odsek 3 písmeno f) Zákona o obecnom zriadení obec pri výkone samosprávy najmä zabezpečuje výstavbu a údržbu a vykonáva správu miestnych komunikácií, verejných priestranstiev, obecného cintorína, kultúrnych, športových a ďalších obecných zariadení, kultúrnych pamiatok, pamiatkových území a pamätihodností obce.

Podľa § 4 odsek 3 písmeno g) Zákona o obecnom zriadení obec zabezpečuje verejnoprospešné služby, najmä nakladanie s komunálnym odpadom a drobným stavebným odpadom, udržiavanie čistoty v obci, správu a údržbu verejnej zelene a verejného osvetlenia, zásobovanie vodou, odvádzanie odpadových vôd, nakladanie s odpadovými vodami zo žump a miestnu verejnú dopravu.

určitého procesu a nie aj v tom smere, že samotný prevádzkový poriadok pohrebiska má byť všeobecne záväzným nariadením ako hmotnoprávny predpis.

Tento záver je podporený druhou vetou ustanovenia § 18 odsek 2 Zákona o pohrebníctve, podľa ktorého prevádzkový poriadok pohrebiska (a nie všeobecne záväzné nariadenie) musí byť verejnosti prístupný na mieste obvyklom na pohrebisku.

V tejto súvislosti možno logicky uzavrieť, že prevádzkový poriadok pohrebiska je osobitným právnym aktom, ktorého pôvod bude spravidla u prevádzkovateľa pohrebiska, ktorý aj prevádzkový poriadok pohrebiska vyhotoví a až následne mestské zastupiteľstvo schváli, resp. neschváli všeobecne záväzným nariadením. Mestské zastupiteľstvo nemôže byť vyhotoviteľom prevádzkového poriadku pohrebiska. Z nariadenia, ktorým obecné zastupiteľstvo schváli prevádzkový poriadok pohrebiska musí byť z hľadiska formulácie zrejmé, že obecné zastupiteľstvo nie je pôvodcom prevádzkového poriadku pohrebiska.

Podľa § 17 odsek 1 Zákona o pohrebníctve obec môže prevádzkovať pohrebisko sama alebo prostredníctvom právnickej osoby na tento účel zriadenej alebo prenechať jeho prevádzkovanie inému prevádzkovateľovi pohrebiska.

Ak obec nie je prevádzkovateľom pohrebiska, prevádzkovateľ pohrebiska je podľa § 17 odsek 5 písmeno a) Zákona o pohrebníctve okrem povinností uvedených v odseku 3 povinný predložiť obci na schválenie prevádzkový poriadok pohrebiska a predkladať obci na schválenie aj jeho zmeny.

Okrem prevádzkového poriadku pohrebiska, Zákon o pohrebníctve pozná viaceré prevádzkové poriadky (napr. prevádzkový poriadok pohrebnej služby, prevádzkový poriadok krematória a iné), pričom niet pochybností o tom, že sú to samostatné právne akty vyhotovené tým - ktorým prevádzkovateľom, ktoré však na ich platnosť nevyžadujú osobitné schválenie všeobecne záväzným nariadením. Svoj pôvod majú tieto prevádzkové poriadky u konkrétneho prevádzkovateľa, pričom zákon stanovuje ich minimálny obsah.

Samotný zákon o pohrebníctve stanovuje skutkové podstaty priestupkov. Dvojaký postih za spáchanie rôznych priestupkov na rovnakom skutkovom základe je neprípustný.

Priestupky proti verejnému poriadku pritom prejednáva okresný úrad a obec len v blokovom konaní. Priestupky na úseku zákona o pohrebníctve prejednáva regionálny úrad verejného zdravotníctva a obec. V prípade takto prevzatých povinností zo zákona o pohrebníctve priamo do textu VZN dochádza k tej situácii, že rovnaká povinnosť je uložená zákonom a aj všeobecne záväzným nariadením. V prípade jej porušenia sa tak vytvára zákonodarcom nezamýšľaný postih takejto osoby nielen za porušenie zákona, ale aj za porušenie všeobecne záväzného nariadenia.

Z vyššie uvedeného vyplýva, že mesto Dubnica nad Váhom prijatím nariadenia prekročilo rámec pôsobnosti vymedzenej pre výkon samosprávy a nedodržalo tak ustanovenie § 6 odsek 1 Zákona o obecnom zriadení.

Podľa § 4 odsek 3 písmeno n) Zákona o obecnom zriadení obec zabezpečuje verejný poriadok v obci; nariadením môže ustanoviť činnosti, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené na určitý čas alebo na určitom mieste.

Podľa § 6 odsek 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.

Prevádzkový poriadok pohrebiska schvaľuje obec podľa § 18 odsek 2 Zákona o pohrebníctve všeobecne záväzným nariadením. Prevádzkový poriadok pohrebiska musí byť verejnosti prístupný na mieste obvyklom na pohrebisku.

Mesto môže prijať všeobecne záväzné nariadenie aj bez zákonného zmocnenia v rámci výkonu samosprávy. Pri prijímaní nariadenia v zmysle článku 68 Ústavy Slovenskej republiky v rámci samosprávnych kompetencií obce je však potrebné rešpektovať § 6 odsek 1 Zákona o obecnom zriadení, podľa ktorého prijaté nariadenie nesmie byť v rozpore s inými článkami Ústavy Slovenskej republiky, resp. zákonom. V tomto smere je podstatným najmä článok 13 odsek 1 Ústavy Slovenskej republiky, v zmysle ktorého je možné povinnosti ukladať len zákonom alebo na základe zákona. Z tohto pohľadu, pokiaľ zákon nestanovuje možnosť obci upraviť nariadením povinnosti vo vzťahu k fyzickým osobám a právnickým osobám, uloženie povinnosti v nariadení bez zákonného splnomocnenia je v rozpore s ustanovením § 6 odsek 1 Zákona o obecnom zriadení v nadväznosti na článok 13 a článok 2 odsek 3 Ústavy Slovenskej republiky.

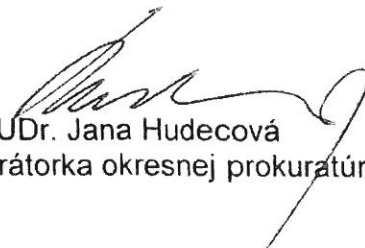
Základnou právnou normou je Zákon o pohrebníctve, ktorý sám stanovuje viaceré povinnosti fyzických či právnických osôb. Splnomocňujúcim ustanovením na prijatie všeobecne záväzného nariadenia je ustanovenie § 18 odsek 2 tohto zákona, ktoré však obec splnomocňuje len k prijatiu nariadenia, ktorým sa schváli prevádzkový poriadok. Toto ustanovenie však mesto nesplnomocňuje na stanovenie aj ďalších povinností, nad rámec zákona, vo forme všeobecne záväzného nariadenia.

V súvislosti s aplikáciou § 18 Zákona o pohrebníctve má rozdielne následky to, či sa schvaľuje prevádzkový poriadok pohrebiska ako určitý osobitný právny akt a jeho schválenie všeobecne záväzným nariadením má len charakter dodržania určitého procesu alebo či je samostatné všeobecne záväzné nariadenie z hľadiska obsahu prevádzkovým poriadkom pohrebiska.

Mesto Dubnica nad Váhom upravilo text prevádzkového poriadku pohrebiska priamo do textu všeobecne záväzného nariadenia, čo znamená, že ustanovenia prevádzkového poriadku pohrebiska sa tak stali všeobecne záväzným právnym predpisom. Nie je to vylúčené a zákon takúto možnosť z hľadiska výkladu v podstate nevylučuje. Aplikčný problém nastáva v súvislosti so stanovením a prípadným porušením povinností upravenými v texte VZN.

Pojem „prevádzkový poriadok pohrebiska schvaľuje všeobecne záväzným nariadením“ je z gramatického hľadiska potrebné vykladať v smere dodržania

Keďže oprávnenie mesta a jeho orgánu mestského zastupiteľstva na vydanie predmetného nariadenia nevyplývalo z ustanovenia § 18 odsek 2 zákona o pohrebníctve, považujem protest prokurátora za dôvodne podaný a prevádzkový poriadok pohrebiska je preto potrebné schváliť ako samostatný právny akt novým všeobecne záväzným nariadením.



JUDr. Jana Hudecová
prokurátorka okresnej prokuratúry

h

