

Materiál na rokovanie
Mestského zastupiteľstva v Žiline

Číslo materiálu: ____/2013

K bodu programu

SPRÁVA

K PROTESTU PROKURÁTORA PROTI VŠEOBECNE ZÁVÄZNÉMU NARIADENIU MESTA ŽILINA Č. 15/2012 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:

KSZaB, KKŠCRaMR, KVaÚP
Mestská rada

Predkladá:

Ing. Igor Choma
primátor

Zodpovedný za vypracovanie:

JUDr. Jakub Ulaher
vedúci odboru právneho a majetkového

Žilina, január 2013

NÁVRH NA UZNESENIE

Uznesenie č. __/2013

Mestské zastupiteľstvo v Žiline

I.

1. nevyhovuje protestu prokurátora č. k. Pd 207/12-4 zo dňa 19.12.2012 (ďalej len „protest“) v časti týkajúcej sa čl. 3 ods.1 veta posledná a ods. 2,
2. vyhovuje protestu v časti týkajúcej sa čl. 4 ods. 1 a predmetné ustanovenie sa
3. vypustí
3. vyhovuje protestu v časti týkajúcej sa čl. 5 ods. 1 a predmetné ustanovenie sa nahradí novým znením :
„1. Kontrolu dodržiavania tohto nariadenia vykonáva mestská polícia (pri kontrole je príslušník mestskej polície oprávnený použiť prístroj na zisťovanie alkoholu v nápojoch).“

DÔVODOVÁ SPRÁVA

Dňa 27.12.2012 bol doručený protest prokurátora Okresnej prokuratúry Žilina č. k. Pd 207/12-4 zo dňa 19.12.2012 (ďalej len „protest“) proti všeobecne záväznému nariadeniu Mesta Žilina č. 15/2012 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 čl. 3 ods. 1, veta posledná, ods.2, čl. 4 a čl. 5 veta posledná VZN bolo porušené ust. § 4 ods. 3, písm. n), §6 ods. 1 zák. č. 369/1990 Zb. 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 a preto navrhuje predmetné ustanovenia VZN zrušiť.

Namietaný rozpor čl. 3 ods. 1 veta posledná, čl. 3 ods. 2, s § 4 ods. 3 písm. n) , § 6 ods. 1 zák. č. 369/1990 Zb. a § 2 ods. 4 zák. č. 219/1996 Z.z. – zákon č. 219/1996 Z.z. obsahuje v § 2 ods. 4 ustanovenie splnomocňujúce obec na obmedzenie alebo zákaz predaja, podávania alebo požívania alkoholických nápojov v jej územných obvodoch. Rozsah predmetného obmedzenia a spôsob jeho definovania je prenechaný na voľné zváženie každej konkrétnej obce, tak aby odzrkadľovalo miestne potreby, prípadne morálne spoločenské

štandardy a zvyklosti. Podmienkou je iba určitosť definície, ktorá je dôležitá najmä z hľadiska právnej istoty pri sankcionovaní deliktov a taktiež jej všeobecná aplikovateľnosť - normatívnosť. Mesto Žilina prijalo koncepciu paušálneho obmedzenia požívania alkoholických nápojov na verejných priestranstvách, okrem letných terás, pohostinských a reštauračných zariadení na to určených, ktoré sú umiestnené na verejných priestranstvách. Takáto definícia bola použitá najmä kvôli právnej istote občanov ako aj kontrolných orgánov, teda aby nedošlo k výkladu, že v prevádzke je možné alkoholické nápoje požívať, ale na letnej terase už nie, pričom práve letná terasa je na konzumáciu nápojov určená rovnako ako „klasické“ zázemie prevádzky.

Paušálne obmedzenie sa ďalej nemá netýkať podujatí, ktoré sú organizované výlučne alebo spoluorganizované mestom Žilina. Tieto podujatia majú spravidla povahu tradičných festivalov, ktoré sú historicky a kultúrne spojené s moderovaným požívaním typických alkoholických nápojov (t.j. pivo, víno) a verejnosť nemá záujem na ich absolútnom vytesnení. Mesto Žilina teda zadefinovalo obmedzenie požívania alkoholu najprv pozitívne (prvá veta čl. 3 ods. 1) a nasledovne negatívne (čl.3 ods. 1 koniec vety, ods. 2 a čl. 4) t.j. ktoré miesta a obdobia pod obmedzenie nespádajú. Iný zrozumiteľný spôsob ako zadefinovať konkrétny záujem mesta na vyššie uvedenom obmedzení verejného požívania alkoholu je ťažko predstaviteľný. Prípadný iný spôsob definície, by bol podľa nášho názoru komplikovaný, neprehľadný a teda v rozpore so základnou požiadavkou na právnu istotu, t.j. aby právne normy obsahujúce zákazy pre verejnosť boli jasné, stručné, zrozumiteľné a určité.

Prokuratúra sa preto podľa nášho názoru mylne domnieva, že mesto sa použitím kombinácie pozitívnej a negatívnej definície dopustilo porušenia resp. prekročenia svojej zákonnej delegácie slobodne si určiť rozsah obmedzenia inak dovoleného požívania alkoholu na verejnosti. Splnomocňovacie ustanovenie nemusí v tomto prípade obsahovať výslovné explicitné splnomocnenie na ustanovenie výnimky, nakoľko táto je len súčasťou definície, ktorá spĺňa všetky požiadavky na normatívnosť predmetného aktu. V minulosti prokuratúra najmä v proteste č. Pd 12/12-14 mestu vytykala používanie výnimiek, avšak len výnimiek vo forme individuálneho správneho aktu, o ktorých mal rozhodovať v rámci správneho konania primátor mesta. V tomto prípade ide však o úplne odlišnú situáciu, nakoľko „výnimka“ je všeobecná a normatívna t.j. jej uplatnenie je možné ktorémukol'vek subjektu dovodiť už priamo zo samotného VZN.

Prokuratúra ďalej namietala, že dotknutými ustanoveniami VZN dochádza ku protiprávnemu ustanoveniu výnimky zo všeobecných zákazov a obmedzení určených v zákone č. 219/1996 Z.z. napr. § 2 ods. 1 písm. a) a bod 4 bod 5. Z citovaného ustanovenia vyplýva, že nie je dovolené umožňovať požívanie iných alkoholických nápojov ako piva a vína na verejných kultúrnych podujatiach. Podľa nášho názoru však ustanovenia čl. 3 VZN nijako nekolidujú s týmto zákonným zákazom, nakoľko mesto nikde nedeklaruje, že povoľuje požívanie akýchkoľvek alkoholických nápojov, ale jednoducho iba konštatuje, že zákaz či obmedzenie požívania alkoholu, na nariadenie ktorého je zo zákona splnomocnené mesto, sa na tieto prípady nevzťahuje. Všetci ľudia sú však naďalej povinní rešpektovať zákonnú úpravu a na daných miestach požívať nanajvýš pivo a víno.

Napokon je potrebné poukázať aj na skutočnosť, že Okresná prokuratúra v proteste Pd 12/12-14 zo dňa 25.04.2012 proti predchádzajúcemu VZN č. 6/2011, ktoré upravovalo túto istú problematiku, explicitne skonštatovala, že v súčasnosti napádané čl. 3 ods. 1, čl. 4 ods. 1 ako aj čl. 5 ods. 1 VZN boli prijaté (hmotnoprávne) v súlade so zákonom.

V tejto časti teda považujeme protest prokurátora za nedôvodný.

Namietaný rozpor čl. 4 ods. 1 VZN s § 4 ods. 3 písm. n) , § 6 ods. 1 zák. č. 369/1990 Zb. a § 2 ods. 4 zák. č. 219/1996 Z.z. – opätovne dávame do pozornosti vyššie uvedenú právnu argumentáciu ako aj skutočnosť, že Okresná prokuratúra v proteste Pd 12/12-14 zo dňa 25.04.2012 proti predchádzajúcemu VZN č. 6/2011, ktoré upravovalo túto istú problematiku, explicitne skonštatovala, že ustanovenie čl. 4 ods. 1 VZN bolo hmotnoprávne prijaté v súlade so zákonom. Napriek tomu je potrebné skonštatovať, že predmetné ustanovenie je obsolétne, v praxi nedochádza k jeho využívaniu. **Z tohto dôvodu navrhujeme v tejto časti protestu prokurátora vyhovieť, a ustanovenie čl. 4 ods. 1 vypustiť.**

Namietaný rozpor čl. 5 VZN – koniec vety s § 4 ods. 3 písm. n) a §6 ods. 1 zák. o obecnom zriadení - zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v § 86 písm. b) ustanovuje, že priestupky porušenia VZN obce môžu v blokovom konaní prejednávať obce. S možnosťou prejednávania priestupku v blokovom t.j. skrátenom konaní, ktoré sa celé vybaví spravidla na mieste jeho spáchania, je nevyhnutne spojená nutnosť vykonávať, spravidla v teréne, aj kontrolnú činnosť, ktorá udeleniu blokovej pokuty logicky predchádza. Podľa nášho názoru, inštitút prejednávania priestupku v sebe už vykonávanie kontroly dodržiavania VZN pojmovo zahŕňa. Zákon o priestupkoch navyše neustanovuje, že na vykonávanie kontroly resp. realizáciu blokového konania je príslušná zúžene len obecná či mestská polícia ale obec. Z tohto dôvodu sme toho názoru, že vykonávanie kontrolnej činnosti a samotné prejednanie priestupku v blokovom konaní môžu vykonávať aj poverení zamestnanci mesta a nie len mestská polícia. Z uvedeného vyplýva, že vzťahy deklarované v čl. 5 VZN sú založené už samotným priestupkovým zákonom a vo VZN sú spomenuté najmä kvôli právnej istote občanov mesta. Nakoľko sa však v praxi daný inštitút kontroly VZN radovými zamestnancami mesta nevyužíva a kontrolu a blokové prejednanie priestupkov realizuje prakticky len mestská polícia, navrhujeme v tejto časti protestu prokurátora vyhovieť, aj keď z odlišného právneho dôvodu.

Navrhujeme čl. 5 ods. 1 VZN zrušiť a nahradiť novým znením :

„1. Kontrolu dodržiavania tohto nariadenia vykonáva mestská polícia (pri kontrole je príslušník mestskej polície oprávnený použiť prístroj na zisťovanie alkoholu v nápojoch).“

Vzhľadom na uvedené úpravy je potrebné prijať vyššie uvedené zmeny VZN a to novým VZN. Následne po rozhodnutí Mestského zastupiteľstva v Žiline o proteste bude predložený návrh zmeny VZN v intenciách tohto rozhodnutia.

Materiál bol prerokovaný Komisiou sociálnou, zdravotnou a bytovou, Komisiou kultúry, športu, CR a MR a Mestskou radou s odporúčením schváliť ho. Komisia výstavby a ÚP materiál prerokovala bez pripomienok.



OKRESNÁ PROKURATÚRA ŽILINA
Moyzesova č. 20, 011 56 Žilina

Pd 207/12 -4

Žilina 19.12.2012

Mesto
Žilina

Miesto: <i>Žilina</i>
Číslo: <i>27-12-2012</i>
Číslo prílohy: <i>C-40123</i>
Číslo prílohy:
Číslo prílohy:

RR 77 435 444 1 SK

Vec: **Protest prokurátora proti všeobecne záväznému nariadeniu Mesta Žilina č. 15/2012 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 čl. 3 ods. 1, veta posledná, ods. 2, čl. 4 a čl. 5, veta posledná všeobecne záväzného nariadenia Mesta Žilina č. 15/2012 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 v označenej časti všeobecne záväzného nariadenia **zrušiť**, lebo ním bolo porušené ust. § 4 ods. 3, písm. n/, § 6 ods. 1 Zák. č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení /ďalej aj 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 aj 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.

Odôvodnenie:

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. 15/2012 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 18.6.2012, prijalo všeobecne záväzného nariadenia Mesta Žilina č. 15/2012 o úprave podmienok predaja, podávania a požívania alkoholických nápojov. Za jeho prijatie bolo 23 z 23 hlasujúcich 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 25.6.2012 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 Zák. č. 219/1996 Z.z. o ochrane pred zneužívaním alkoholických nápojov a o zriaďovaní a prevádzke protialkoholických záchytných izieb.

Konštatujem, že z hľadiska procesu prijímania VZN som nezistil žiadne nedostatky, avšak samotný obsah VZN je v časti 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.

Podľa § 52 ods. 1 Zákona o priestupkoch priestupky prejednávajú obvodné úrady, ak zákon neustanovuje inak.

Podľa § 86 písm. b/ Zákona o priestupkoch v blokovaní môžu prejednávať obce priestupky proti verejnému poriadku podľa § 47 a 48,

priestupky proti občianskemu spolunažívaniu podľa § 49, priestupky proti majetku podľa § 50, ako aj priestupky proti poriadku v správe vykonávanej obcou (§ 21 ods. 1, § 24 ods. 1 písm. c), § 26 ods. 1, § 27 ods. 1 písm. b), § 30 ods. 1, § 32 ods. 1, § 34 ods. 1, § 35 ods. 1, § 45 a 46) a priestupky porušenia všeobecne záväzného nariadenia obce.


V čl. 3 ods. 1, veta posledná, ods. 2 a v čl. 4 VZN sú upravené výnimky zo zákazu požívania alkoholických nápojov na vyhradených miestach a vo vyhradenom čase. V prípade, že mesto na základe zákonného splnomocnenia stanoví obmedzenie, či zákaz, nemôže stanoviť z tohto obmedzenia, či zákazu, výnimky. Takéto splnomocnenie z ust. § 2 ods. 4 zákona č. 219/1996 Z. z. nevyplýva.

V tejto súvislosti je potrebné poukázať na skutočnosť, že na obce rovnako nebolo prenesené oprávnenie ustanovovať výnimky zo všeobecných zákazov a obmedzení určených v zákone č. 219/1996 Z. z. /napr. určenie výnimky zo zákazu pre miesta – trhy, jarmoky, podujatia organizované mestom alebo ohlásené mestu atď., keď napr. podľa § 2 ods. 1 písm. a/, bod 4, bod 5 citov. zákona, sa a zakazuje predávať alebo podávať alkoholické nápoje alebo inak umožňovať ich požívanie na zhromaždeniach a verejných kultúrnych podujatiach.../.

V čl. 5 VZN Mesto Žilina upravilo tzv. „kontrolné orgány“. V prípade porušenia zákazu stanoveného VZN, sa fyzická osoby dopustí priestupku v zmysle § 48 Zákona o priestupkoch. Na konanie je potom príslušný v zmysle § 52 ods. 1 Zákona o priestupkoch obvodný úrad a v blokovom konaní môže o priestupku v zmysle § 86 písm. a/ Zákona o priestupkoch rozhodnúť obec. Je potrebné poukázať na to, že zo zákona nevyplýva žiadne oprávnenie povereným zamestnancom Mesta Žilina alebo orgánom povereným primátorom mesta vykonávať kontrolu. Stanovením kontrolných orgánov vo VZN, s výnimkou mestskej polície, mesto prekročilo zákonom vymedzené splnomocnenie. Mestskej polícii takéto oprávnenie vyplýva priamo z ustanovení Zákona o obecnej polícii.

Vzhľadom na všetky vyššie uvedené skutočnosti sa podaným protestom domáham zrušenia čl. 3 ods. 1, veta posledná, ods. 2, čl. 4 a čl. 5, veta posledná všeobecne záväzného nariadenia Mesta Žilina č. 15/2012 o úprave podmienok predaja, podávania a požívania alkoholických nápojov .




 JUDr. Ladislav Lorko
 námestník okresnej prokuratorky