



## OKRESNÁ PROKURATÚRA SPIŠSKÁ NOVÁ VES

Elektrárenska 1, 052 01 Spišská Nová Ves 1

Obec Markušovce  
053 21 Markušovce

Váš list číslo/zo dňa

Naše číslo  
Pd 37/17/8810-9

Vybavuje  
JUDr. Peter Garčala

Spišská Nová  
Ves  
05.05.2017

Vec  
**Protest prokurátora**

Podľa § 22 ods. 1 písm. a/, § 23 ods. 1 s poukazom na § 27 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v platnom znení podávam

### **protest prokurátora**

proti **Všeobecne záväznému nariadeniu obce Markušovce č. 3/2016 - Prevádzkový poriadok pohrebiska zo dňa 02.11.2016**, a to z dôvodu porušenia ust. § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) a ust. § 32, § 33 ods. 1 zákona č. 131/2010 Z.z. o pohrebníctve (ďalej len „zákon č. 131/2010 Z. z.“).

Podľa § 23 ods. 2 písm. f/ zákona č. 153/2001 Z. z. navrhujem:

- 1/ **prerokovať tento protest** prokurátora na najbližšom zasadnutí obecného zastupiteľstva,
- 2/ **napadnuté všeobecne záväzné nariadenie obce Markušovce č. 3/2016 v časti článku XIX., bod 1., článku XXI., bod. 1, 2 VZN, zrušiť, resp. zmeniť** ich uvedením do súladu so zákonom.

Podľa § 27 ods. 1 zákona o prokuratúre protest proti všeobecne záväznému právnemu predpisu podáva prokurátor orgánu verejnej správy, ktorý všeobecne záväzný právny predpis vydal.

Podľa § 27 ods. 3 zákona o prokuratúre ak bol protest prokurátora podaný proti všeobecne záväznému právnemu predpisu uvedenému v § 21 ods. 3 písm. f)

treťom bode a orgán verejnej správy zistí, že protest je dôvodný, je povinný bez zbytočného odkladu, najneskôr do 90 dní od doručenia protestu prokurátora, všeobecne záväzný právny predpis zrušiť alebo ho podľa povahy veci nahradiť všeobecne záväzným právnym predpisom, ktorý bude v súlade so zákonom, prípadne aj s ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi. O vyhovení protestu a zrušení alebo zmene všeobecne záväzného právneho predpisu alebo o nevyhovení protestu upovedomí orgán verejnej správy prokurátora v lehote podľa prvej vety.

Podľa § 27 ods. 5 zákona o prokuratúre ak orgán verejnej správy nevyhovie protestu prokurátora proti všeobecne záväznému právnemu predpisu uvedenému v § 21 ods. 3 písm. f) treťom bode, je prokurátor oprávnený podať žalobu na správny súd podľa osobitného predpisu.

Podľa § 45 ods. 4 zákona č. 162/2015 Z. z. správneho súdneho poriadku prokurátor je oprávnený podať žalobu proti všeobecne záväznému nariadeniu, proti ktorému podal protest, ktorému nebolo vyhovené.

### O dôvodnenie:

Obecné zastupiteľstvo v Markušovciach si na svojom zasadnutí konanom dňa 27.10.2016 uznesením č. 171/2016 schválilo všeobecne záväzné nariadenie č. 3/2016 prevádzkový poriadok pohrebiska (v ďalšom teste aj „VZN“). Na zasadnutí obecného zastupiteľstva bolo prítomných 9 poslancov z celkového počtu 10 poslancov zastupiteľstva, pričom za prijatie návrhu hlasovalo všetkých 9 prítomných poslancov.

Z hľadiska legislatívneho procesu prijímania VZN neboli zistené zo strany obce Markušovce žiadne nedostatky.

Podľa § 21 ods. 1 zákona o prokuratúre prokurátor vykonáva dozor nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy

- a) preskúmavaním zákonnosti správnych aktov orgánov verejnej správy, a to:
  1. rozhodnutí orgánov verejnej správy,
  2. opatrení orgánov verejnej správy,
  3. opatrení orgánov verejnej správy so všeobecnými účinkami,
  4. uznesení orgánov územnej samosprávy,
  5. všeobecne záväzných právnych predpisov vydaných orgánmi verejnej správy

Podľa § 21 ods. 3 písm. f) zákona o prokuratúre na účely tohto zákona sa rozumie všeobecne záväzným právnym predpisom vydaným orgánom verejnej správy

1. vyhláška, výnos alebo opatrenie ústredného orgánu štátnej správy, iného štátneho orgánu alebo inej právnickej osoby, ktorú osobitný predpis splnomocnil na vydanie všeobecne záväzného právneho predpisu,
2. všeobecne záväzný právny predpis miestneho orgánu štátnej správy,
3. všeobecne záväzné nariadenie orgánu územnej samosprávy,
- g) postupom orgánu verejnej správy postup v administratívnom konaní pri

vydávaní správnych aktov, ako aj nečinnosť orgánu verejnej správy.

*Podľa článku 2 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky, každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá.*

*Podľa čl. 13 ods. 1 písm. a/ Ústavy Slovenskej republiky, povinnosti možno ukladať zákonom alebo na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd.*

*Podľa čl. 13 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, medze základných práv a slobôd možno upraviť za podmienok ustanovených touto ústavou len zákonom.*

*Podľa čl. 68 Ústavy Slovenskej republiky vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona môže obec a vyšší územný celok vydávať všeobecne záväzné nariadenie.*

*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.*

Normotvorná právomoc samosprávy priznaná jej Ústavou SR v čl. 68 a 71 ods. 2, nie je nezávislá od ostatných ustanovení Ústavy SR, ktoré obec pri jej výkone musí rešpektovať. Z rozhodnutia Ústavného súdu SR sp. zn.: I ÚS 56/00 vyplýva, že pokial sa normotvornou činnosťou obce ukladajú povinnosti fyzickým a právnickým osobám, aj pôvodná normotvorná pôsobnosť obce je limitovaná vyššie uvedeným čl. 2 ods. 3 Ústavy SR. Podľa Nálezu Ústavného súdu SR sp. zn.: III. ÚS 100/02, pokial ide o realizáciu ústavného príkazu ukladať povinnosti zákonom, na základe zákona alebo v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd vyplývajúceho z čl. 13 ods. 1 písm. a/ Ústavy SR, nemôže byť vo všeobecne záväznom nariadení uložená nová povinnosť, ktorá neexistuje v zákone, resp. ktorú nemožno zo zákona odvodiť. Nerešpektovanie uvedeného príkazu Ústavy by znamenalo negáciu zvrchovanosti zákona a tým popretia samotného princípu právneho štátu. Preto pri ukladaní povinnosti je potrebné rešpektovať zákonné medze, nakoľko povinnosti možno ukladať len v medziach zákona.

Samosprávu obce zákon o obecnom zriadení vymedzuje v ustanovení § 4 ods. 1 zákona o obecnom zriadení, podľa ktorého obec samostatne rozhoduje a uskutočňuje všetky úkony súvisiace so správou obce a jej majetku, všetky záležitosti, ktoré ako jej samosprávnu pôsobnosť upravuje osobitný zákon, ak takéto úkony podľa zákona nevykonáva štát alebo iná právnická osoba alebo fyzická osoba. Následne zákon o obecnom zriadení demonštratívne samosprávnu pôsobnosť obce vymedzuje v § 4 ods. 3. V § 4 ods. 4 zákona o obecnom zriadení je zakotvené negatívne vymedzenie samosprávnej pôsobnosti tak, že ak zákon pri úprave pôsobnosti obce neustanovuje, že ide o výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce.

Zákonom, ktorým sa upravuje pôsobnosť orgánov štátnej správy a obcí, práva a povinnosti fyzických osôb, fyzických osôb – podnikateľov a právnických osôb v súvislosti so zaobchádzaním s ľudskými pozostatkami a s ľudskými ostatkami, s

prevádzkovaním pohrebnej služby, krematória, pohrebiska, s prevádzkovaním balzamovania a konzervácie ľudských pozostatkov je zákon č. 131/2010 Z. z. o pohrebníctve.

Podľa tohto zákona sú obce povinné všeobecným záväzným nariadením schvaliť prevádzkový poriadok pohrebiska (§ 18 ods. 2 zákona č. 131/2010 Z. z.).

Obec Markušovce prevádzkuje pohrebiská nachádzajúce sa na jej území sama. V danom prípade obec Markušovce celé znenie prevádzkového poriadku pohrebiska na území jej obce upravila do všeobecne záväzného nariadenia. Samotné všeobecne záväzné nariadenie je teda prevádzkovým poriadkom pohrebísk, pričom túto možnosť zákon o pohrebníctve výslovne nevylučuje.

Predmetné VZN obsahuje všetky náležitosti, ktoré má v zmysle ust. § 18 ods. 1 zákona č. 131/2010 Z.z. obsahovať.

Na základe podnetu podávateľa bola prokuratúrou preskúmaná zákonnosť predmetného všeobecne záväzného nariadenia, u ktorého bolo potrebné konštatovať, že protestom napádané časti obsahu VZN sú v rozporu s príslušnými zákonmi Slovenskej republiky.

**V článku XIX., bod 1 VZN si obec upravila kontrolu dodržiavania všeobecne záväzného nariadenia. Túto majú vykonávať podľa nariadenia poverení pracovníci Obecného úradu v Markušovciach.**

K uvedenej úprave uvádzam, že plnenie povinností vyplývajúcich z VZN môžu kontrolovať iba tie orgány obce alebo tie subjekty, ktorým takéto právo dáva priamo zákonná úprava a vo VZN nemožno zmocniť ľubovoľný subjekt na výkon takejto činnosti. Vyplýva to zo samotnej podstaty VZN ako normatívneho aktu regionálnej povahy, teda právneho aktu s účinkami pôsobnosti v konkrétnom vymedzenom regióne a voči konkrétnemu určeným subjektom a to hranicami obce, ktorého realizáciu a dodržiavanie je možné kontrolovať iba zákonom vymedzeným spôsobom. Úprava subjektov v článku XIX., bod 1 VZN, ktorí majú vykonávať kontrolu nad dodržiavaním VZN, bola preto prijatá nad rozsah zákonného zmocnenia. Uvedené je potrebné zvýrazniť napríklad aj tým, že napr. obecnej polícií toto právo kontroly prináleží podľa § 3 ods. 1 písm. e/ zákona č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii a hlavnému kontrolórovi obce v zmysle § 18d ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Takéto zákonné zmocnenie však pre poverených pracovníkov obecného úradu chýba, nehovoriac o tom, že poverení zamestnanci obce podľa § 13 ods. 5 zákona č. 369/1990 Zb. smú na základe poverenia starostu obce rozhodovať o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy len v rovine administratívnej, či pracovnej, nie však oblasti kontrolnej, akú napríklad zákon priznáva nielen obecnej polícií, ak je zriadená, ale i hlavnému kontrolórovi obce.

Úprava mimo dovoleného rámca zákona je neprípustnou „tvorivú činnosťou“ samosprávy prijatej bez zákonného zmocnenia, resp. nad rozsah zákonného zmocnenia, čím sa dostáva do rozporu s § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení.

**V článku XXI., bod 1, 2 VZN si obec upravila **sankčné opatrenia** nasledovne:**

1. Porušenie ustanovení tohto nariadenia fyzickými osobami je priestupok podľa § 48

zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov.

2. Obec uloží pokutu za správne delikty do výšky 6638,78 €, ak sa správneho deliktu dopustí právnická osoba alebo fyzická osoba - podnikateľ v zmysle zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení § 27b.

K úprave sankčných opatrení v článku XXI. VZN však považujem za potrebné poukázať na tú skutočnosť, že sankčný postih za spáchanie priestupkov na úseku pohrebníctva vyplýva zo znenia ust. § 32 zákona č. 131/2010 Z.z., ktoré postihujú protiprávne konania za porušenie povinností vyplývajúcich z uvedeného zákona.

Podľa § 48 zákona o priestupkoch, priestupkom proti verejnemu poriadku je porušenie aj iných povinností než uvedených v § 47, ak sú ustanovené všeobecne záväznými právnymi predpismi, vrátane všeobecne záväzných nariadení obcí a všeobecne záväzných vyhlášok miestnych orgánov štátnej správy, ak sa takým konaním ohrozí alebo naruší verejný poriadok. Za tento priestupok možno uložiť pokutu do 33 eur.

K **článku XXI., bod 1 VZN** možno uviesť, že aj keď s poukazom na ust. § 48 zákona o priestupkoch je možné dopustiť sa priestupku proti verejnemu poriadku aj porušením všeobecne záväzného nariadenia obce, **skutková podstata podľa osobitných zákonov má prednosť pred úpravou v zákone o priestupkoch**. Ak teda zákon č. 131/2010 Z.z. upravuje priestupky na úseku pohrebníctva – napr. aj priestupok podľa § 32 ods. 1 písm. c/ (priestupku na úseku pohrebníctva sa dopustí ten, kto nedodržiava ustanovenia prevádzkového poriadku pohrebiska, ktoré sa týkajú povinností nájomcu hrobového miesta podľa § 24 písm. a/), alebo priestupok podľa § 32 ods. 1 písm. h/ (priestupku na úseku pohrebníctva sa dopustí ten, kto nedodržiava ustanovenia prevádzkového poriadku pohrebiska, ktoré sa týkajú povinností návštevníkov podľa § 25 písm. a/), na porušenie prevádzkového poriadku pohrebiska, teda v prípade napádaného VZN, sa nepoužije § 48 zákona o priestupkoch, ale spomínané ustanovenia zákona č. 131/2010 Z.z., ktoré majú prednosť pred zákonom o priestupkoch.

S poukazom na ust. § 18 zákona č. 131/2010 Z.z. a teda na skutočnosť, ktoré musí prevádzkový poriadok pohrebiska obsahovať a porovnaním skutkových podstát priestupkov uvedených v ust. § 32 ods. 1 zákona č. 131/2010 Z.z. je možné konštatovať, že aj ďalšie skutkové podstaty priestupkov súvisia s nedodržaním prevádzkového poriadku pohrebiska, aj keď to v skutkovej podstate nie je priamo uvedené (ako pri priestupku podľa § 32 ods. 1 písm. c/, písm. h/). Napríklad priestupku na úseku pohrebníctva sa dopustí ten, kto neudržiava hrobové miesto v poriadku na vlastné náklady, neudržiava poriadok na pohrebisku, neužíva hrobové miesto podľa nájomnej zmluvy, pričom všetky tieto povinnosti vyplývajú nájomcovi hrobového miesta z ust. samotného VZN. **Ustanovenie článku XXI., bod. 1 VZN je preto v rozpore s § 32 zákona č. 131/2010 Z.z. a teda aj s § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení.**

Vo vzťahu k **článku XXI., bod. 2 VZN** poukazujem na skutočnosť, že sankčný postih za spáchanie správnych deliktov na úseku pohrebníctva pre fyzické osoby – podnikateľov a právnické osoby vyplýva zo znenia ust. § 33 ods. 1 zákona č. 131/2010 Z.z., ktoré postihujú protiprávne konania za porušenie povinností vyplývajúcich z uvedeného zákona. Pokuty v tomto prípade ukladá úrad verejného

zdravotníctva a sú príjmom štátneho rozpočtu. Ak teda obec vo VZN uvedie, že porušenie nariadenia právnickou osobou alebo fyzickou osobou oprávnenou na podnikanie bude postihnuté podľa zákona o obecnom zriadení bez toho, aby uviedla, že postih vyplýva aj zo zákona č. 131/2010 Z.z., je takáto úprava zmätočná a je tiež v rozpore s ust. § 33 ods. 1 zákona č. 131/2010.

Vzhľadom na vyššie uvedené navrhujem napadnuté všeobecne záväzné nariadenie obce Markušovce č. 3/2016 v časti článku XIX., bod 1., článku XXI., bod. 1, 2 VZN zrušiť, resp. zmeniť ich uvedením do súladu s príslušnými zákonmi.

S ohľadom na zistené porušenia zákona považujem svoj návrh za opodstatnený.

