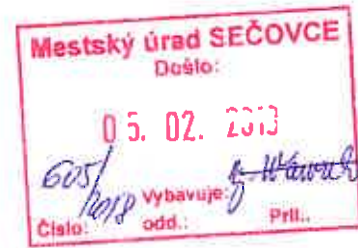




OKRESNÁ PROKURATÚRA TREBIŠOV
Jána Husa 1925/15, 075 01 Trebišov 1

Mesto Sečovce
Nám sv. Cyrila a Metoda 43/27
078 01 Sečovce



Mgr. Kauler

Váš list číslo/zo dňa

Naše číslo
Pd 210/17/8811-5

Vybavuje
JUDr. Pavel Kica

Trebišov
02.02.2018

Vec

Všeobecne záväzné nariadenie mesta Sečovce č. 9/2016, o výstavbe, správe, údržbe a prevádzkovaní pohrebiska na území mesta Sečovce
- **protest prokurátora**

Podľa § 22 odsek 1 písmeno a) zákona č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre v znení neskorších právnych predpisov (ďalej len „zákon o prokuratúre“) podávam

protest prokurátora

proti Všeobecne záväznému nariadeniu mesta Sečovce č. 9/2016, o výstavbe, správe, údržbe a prevádzkovaní pohrebiska na území mesta Sečovce, ktoré navrhujem **zrušiť**.

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

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

Odôvodnenie:

Mestské zastupiteľstvo mesta Sečovce schválilo dňa 16.12.2016 Všeobecne záväzné nariadenie mesta Sečovce č. 9/2016, ktorým sa schvaľuje Prevádzkový poriadok pohrebísk mesta Sečovce (ďalej len „VZN“). VZN je doposiaľ účinné, pričom bolo doplnené uznesením č. 65/2017 zo dňa 20.09.2017.

Ako vyplýva zo samotného VZN, mesto upravilo danú problematiku všeobecne záväzným nariadením v rámci svojej pôsobnosti pri výkone samosprávy.

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 § 4 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších právnych predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) 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.

Podľa § 4 ods. 3 písm. 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 § 17 ods. 1 zákona o pohrebníctve obec môže prevádzkovať pohrebisko sama alebo prostredníctvom právnickej osoby na tento účel zriadenej alebo prenechať jeho prevádzkovanie inému prevádzkovateľovi pohrebiska.

Podľa § 17 ods. 3 zákona o pohrebníctve prevádzkovanie pohrebiska zahŕňa

- a) vykopanie hrobu a zasypanie hrobu,
- b) vykonávanie exhumácie,
- c) vedenie evidencie súvisiacej s prevádzkovaním pohrebiska,
- d) správu pohrebiska,
- e) správu márnice a domu smútku, ak sú na pohrebisku vybudované,
- f) údržbu komunikácií a zelene na pohrebisku.

Podľa § 17 ods. 5 písm. a) zákona o pohrebníctve ak obec nie je prevádzkovateľom pohrebiska, prevádzkovateľ pohrebiska je okrem povinností uvedených v odseku 3 povinný predložiť obci na schválenie prevádzkový poriadok pohrebiska a predkladať obci na schválenie aj jeho zmeny.

Podľa § 18 ods. 1 zákona o pohrebníctve prevádzkový poriadok pohrebiska obsahuje

- a) identifikačné údaje prevádzkovateľa pohrebiska,
- b) rozsah služieb poskytovaných na pohrebisku,
- c) povinnosti nájomcu pri údržbe hrobového miesta,
- d) povinnosti návštevníkov pohrebiska v súvislosti s udržiavaním poriadku na pohrebisku a zachovaním dôstojnosti tohto miesta; spôsob a pravidlá používania zariadení pohrebiska a obradných siení, ak je takáto úprava potrebná,
- e) čas, keď je pohrebisko prístupné verejnosti,
- f) spôsob ukladania ľudských pozostatkov a ľudských ostatkov, plán hrobových miest,
- g) dĺžku tlecej doby podľa § 19 ods. 3,
- h) spôsob vedenia evidencie pohrebiska podľa § 17 ods. 4 písm. a),
- i) spôsob nakladania s odpadmi podľa osobitného predpisu, 4)
- j) podmienky vstupu prevádzkovateľa pohrebnej služby na pohrebisko,
- k) cenník služieb.

Podľa § 18 ods. 2 zákona o pohrebníctve prevádzkový poriadok pohrebiska schvaľuje obec všeobecne záväzným nariadením. Prevádzkový poriadok pohrebiska musí byť verejnosti prístupný na mieste obvyklom na pohrebisku.

Podľa § 30 ods. 1 zákona o pohrebníctve obec na úseku pohrebníctva schvaľuje prevádzkový poriadok pohrebiska podľa § 17 ods. 5 písm. a).

Všeobecne záväzné nariadenia obcí a samosprávnych krajov sú v právnej teórii považované za normatívne správne akty, ktoré vydávajú samosprávne orgány obcí alebo miest a samosprávnych krajov, a to vo veciach, v ktorých tieto samosprávne orgány buď plnia úlohy správnych orgánov na základe splnomocňujúcich ustanovení zákona, alebo plnia úlohy samosprávy v zmysle ustanovení príslušného zákona.

Normotvorná právomoc obce vychádzajúca z článku 68 a 71 ods. 2 Ústavy SR je konkretizovaná v ustanoveniach § 6 ods. 1 a ods. 2 zákona o obecnom zriadení.

Pri prijímaní nariadení v zmysle čl. 68 Ústavy SR v rámci samosprávnych kompetencií mesta je potrebné rešpektovať § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení, podľa ktorého prijaté nariadenie nesmie byť v rozpore s inými článkami Ústavy SR, resp. zákonom. V tomto smere je podstatným predovšetkým čl. 13 ods. 1 Ústavy SR, v zmysle ktorého je možné povinnosti ukladať len zákonom alebo na základe zákona. Z tohto dôvodu, pokiaľ zákon nestanovuje mestu upraviť nariadením povinnosti vo vzťahu k fyzickým a právnickým osobám, uloženie povinností v nariadení bez zákonného splnomocnenia je v rozpore s § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení v nadväznosti na čl. 13 a čl. 2 ods. 3 Ústavy SR.

Inštitút správy obecného cintorína je z hradiska správneho práva súčasťou správy pohrebníctva a ako taký je predmetom úpravy zákona č. 131/2010 Z.z. o pohrebníctve (ďalej len „zákon o pohrebníctve“). Východiskovým právnym predpisom je teda zákon o pohrebníctve, ktorý sám stanovuje viaceré povinnosti fyzických či právnických osôb.

Splnomocňujúcim ustanovením na prijatie všeobecne záväzného nariadenia je ustanovenie § 18 ods. 2 zákona o pohrebníctve, ktoré však mesto splnomocňuje len na prijatie nariadenia, ktorým sa schváli prevádzkový poriadok pohrebiska. Na stanovenie ďalších povinností nad rámec zákona vo forme všeobecne záväzného nariadenia ustanovenie § 18 ods. 2 zákona o pohrebníctve mesto nespĺnomocňuje.

V súvislosti s aplikáciou ustanovenia § 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 samotné všeobecne záväzné nariadenie z hľadiska obsahu prevádzkovým poriadkom pohrebiska.

Mesto Sečovce napriek tomu, že nie je prevádzkovateľom pohrebiska, vyhotovilo text prevádzkového poriadku (čím bolo porušené ustanovenie § 17 ods. 5 písm. a) zákona o pohrebníctve) a tento text upravilo priamo do textu všeobecne záväzného nariadenia, čo znamená, že ustanovenia prevádzkového poriadku pohrebiska sa tak stali všeobecne záväzným právnym predpisom.

Zákon z hľadiska výkladu takúto možnosť v podstate nevylučuje, aplikačný problém však nastáva v súvislosti so stanovením a prípadným porušením povinností upravenými v texte VZN.

Účelom výkladu právnej normy, ktorú orgány verejnej správy na vec aplikujú, je zistenie jej obsahu a zmyslu za tým účelom, aby sa správne v praxi používali. Výklad bezprostredne súvisí so správnym právnym posúdením právnej normy. Zásadným je totiž v predmetnej veci výklad ustanovenia § 18 ods. 2 zákona o pohrebníctve. Z gramatického hľadiska je potrebné pojem „prevádzkový poriadok pohrebiska schvaľuje obec všeobecne záväzným nariadením“ vykladať v smere dodržania určitého procesu a nie v tom smere, že samotný prevádzkový poriadok pohrebiska má byť všeobecne záväzným nariadením ako hmotnoprávny predpis.

Tento záver je podporený v ustanovení §18 ods. 2, alinea druhá, podľa ktorého prevádzkový poriadok pohrebiska musí byť verejnosti prístupný na mieste obvyklom na pohrebisku. Z uvedeného teda možno logickým výkladom nepochybne vyvodit', že prevádzkový poriadok je osobitným právnym aktom, ktorého pôvod bude u prevádzkovateľa pohrebiska, ktorý aj prevádzkovateľ pohrebiska vyhotoví a až následne mestské zastupiteľstvo schváli resp. neschváli všeobecne záväzným nariadením.

Mestské zastupiteľstvo ako orgán mesta nemôže byť vyhotoviteľom prevádzkového poriadku pohrebiska. Z nariadenia, ktorým mestské zastupiteľstvo prevádzkový poriadok pohrebiska schváli musí byť z hľadiska formulácie teda zrejmé, že jeho pôvodcom nie je mestské zastupiteľstvo. V danej súvislosti poukazujem na to, že zákon o pohrebníctve z hľadiska systematiky pozná okrem prevádzkového poriadku pohrebiska aj iné prevádzkové poriadky (napr. pohrebnej služby, krematória) pričom niet pochyb o tom, že sú to samostatné právne akty vyhotovené prevádzkovateľom.

Podstatnou a zásadnou skutočnosťou, pre ktorú nie je správne prijímať prevádzkový poriadok pohrebiska ako obsahovo samostatné všeobecne záväzné nariadenie je tá skutočnosť, že porušenie všeobecne záväzného nariadenia, predmetom ktorého je regulácia verejného poriadku je priestupkom proti verejnému poriadku podľa § 48 zákona o priestupkoch. Úprava práv a povinností nájomcov či návštevníkov pohrebiska (§ 4 a § 5 VZN) má nepochybne charakter regulácie aj verejného poriadku. Zákon o pohrebníctve však skutkové podstaty priestupkov stanovuje v § 32. Duplicitný postih za spáchanie rôznych priestupkov na rovnakom skutkovom základe je však absolútne vylúčený. V tejto súvislosti podotýkam, že priestupky proti verejnému poriadku prejednáva okresný úrad a v blokovom konaní obec a 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 všeobecne záväzného nariadenia dochádza k tomu, že rovnaká povinnosť je uložená zákonom a aj všeobecne záväzným nariadením, pričom v prípade porušenia povinnosti sa tak vytvára zákonodarcom nezamýšľaný postih takejto osoby nielen za porušenie zákona, ale aj za porušenie všeobecne záväzného nariadenia.

Pokiaľ by mal prevádzkový poriadok pohrebiska povahu samostatného právneho aktu nemajúceho povahu všeobecne záväzného nariadenia, prokuratúra v zásade nemôže mať voči jeho obsahu výhrady. Prevádzkový poriadok má mať predovšetkým informatívny charakter a práve v rámci prevádzkového poriadku pohrebiska ako samostatného právneho aktu nemajúceho povahu všeobecne záväzného nariadenia môže mesto voľne interpretovať ustanovenia zákona o pohrebníctve a rovnako stanoviť povinnosti nájomcom či návštevníkom pohrebiska a to aj nad rámec zákona o pohrebníctve.

Opätovne zdôrazňujem, že pokiaľ takéto povinnosti mesto prijalo vo forme VZN, dostáva sa takto schválený text VZN do rozporu s inými právnymi predpismi, ktoré porušenie rovnakej povinnosti samé sankcionujú, avšak ako úplne iný priestupok.

S poukazom na všetky vyššie uvedené skutočnosti považujem preto protest prokurátora za dôvodný a žiadam, aby Mestské zastupiteľstvo mesta Sečovce na svojom zasadnutí tomuto vyhovel a v lehote do 90 dní od doručenia protestu VZN ako nezákonné zrušilo.

Navrhujem, aby Mestské zastupiteľstvo Sečovce Prevádzkový poriadok pohrebísk schválilo ako samostatný právny akt novým všeobecne záväzným nariadením.




JUDr. Pavel Kica
prokurátor