



KRAJSKÁ PROKURATÚRA TREŇČÍN
Legionárska 7158/5, 912 50 T r e ň č í n

Trenčiansky samosprávny kraj
Zastupiteľstvo TSK
K dolnej stanici 7282/20A
911 01 Trenčín

Trenčiansky samosprávny kraj	
Dátum: 1-07-2013	
Podane číslo: 2013/017 288	Číslo spravy:
Prílohy: 01517	Vybavuje: OPS 17

60:617

Váš list číslo/zo dňa

Naše číslo
Kd160/13-12

Vybavuje/linka
JUDr. Andrejková

Trenčín
28.06.2013

Proti ustanoveniam Všeobecného záväzného nariadenia Trenčianskeho samosprávneho kraja č. 2/2002 zo dňa 22.05.2002 o používaní a ochrane symbolov Trenčianskeho samosprávneho kraja prijatého uznesením č. 44/2002 na V. zasadnutí Zastupiteľstva Trenčianskeho samosprávneho kraja, p o d á v a m v zmysle § 22 ods. 1 písm. a) bodu 2 zákona č. 153/2001 Z.z.

protest prokurátora.

V súlade s ustanovením § 22 ods. 2 písm. i) zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v platnom znení (ďalej len „zákon o prokuratúre“) Vám navrhujem, aby ste v zmysle § 25 ods. 3 citovaného zákona v napadnutej časti nezákonný všeobecne záväzný právny predpis zrušili a nahradili ho znením zodpovedajúcim zákonu.

O d ô v o d n e n i e :

Pri výkone dozoru nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov v súlade so zákonom o prokuratúre preskúmala tunajšia prokuratúra zákonnosť napadnutého Všeobecného záväzného nariadenia Trenčianskeho samosprávneho kraja č. 2/2002 zo dňa 22.05.2002 (ďalej iba „VZN“).

Všeobecne záväzné nariadenie je všeobecne záväzný právny predpis vydávaný príslušnými orgánmi obce, mesta alebo vyšších územných celkov (ďalej aj „samosprávny kraj“) s pôsobnosťou na teritóriu obce, mesta, či vyššieho územného celku.

Nariadenia vydávajú samosprávne kraje jednak v samostatnej pôsobnosti, ako aj v oblasti prenesenej, delegovanej pôsobnosti.

Samostatnú pôsobnosť vyššieho územného celku a s tým súvisiacu vecnú pôsobnosť samosprávnych nariadení zakotvuje Ústava SR v čl. 67 a čl. 68 a tiež zákon SNR č.

302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o samosprávnych krajoch“), a to v ustanovení § 4 v spojení s ustanovením § 8 ods. 1. Výkon samosprávnej pôsobnosti samosprávneho kraja je vymedzený demonštratívne tým spôsobom, že ustanovenie § 4 ods. 1 písm. a/ až r/ zákona o samosprávnych krajoch vymenováva len niektoré, najdôležitejšie pôvodné, čiže samosprávne funkcie samosprávneho kraja a jeho orgánov.

Po preskúmaní na vec sa vzťahujúceho spisového materiálu prokuratúra dospela k záveru, že uvedeným rozhodnutím došlo k porušeniu ustanovení zákona č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov, a to na základe tohto zisteného skutkového a právneho stavu:

I.

Trenčiansky samosprávny kraj prijal dňa 22.05.2002 VZN č. 2/2002, ktorým upravil používanie symbolov, výšku poplatku za ich používanie, sankcie za ich neoprávnené alebo nesprávne používanie a spôsob ich ochrany.

V čl. 2 označenom ako používanie erbu TSK a bodu 4, 5, 6 sú upravené podmienky používania erbu.

V zmysle vyššie uvedeného ustanovenia VZN samosprávny kraj rozhoduje o právach a povinnostiach právnických a fyzických osôb pri používaní erbu samosprávneho kraja. Podľa § 22 ods. 1 zákona o samosprávnych krajoch na konanie, v ktorom o právach a povinnostiach právnických osôb a fyzických osôb rozhoduje samosprávny kraj, vzťahuje sa všeobecný predpis o správnom konaní (zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní), ak tento zákon neustanovuje inak. Autoritatívnym a verejnomočenským rozhodnutím v správnom konaní určiť obsah a rozsah konkrétneho práva alebo povinnosti však môže samosprávny kraj len na základe zákona o samosprávnych krajoch, alebo na základe osobitného zákona, z ktorého by vyplývala právomoc samosprávneho kraja rozhodovať v správnom konaní o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb pri používaní symbolov samosprávneho kraja. Zákon o samosprávnych krajoch upravuje oblasť symbolov v ustanovení § 1 ods. 6 zákona o samosprávnych krajoch, podľa ktorého: „Samosprávny kraj má svoje symboly, ktoré môže používať pri výkone samosprávy. Symboly samosprávneho kraja sú erb, vlajka a pečať, prípadne znelka.“ Uvedený ani iný osobitný zákon ale nespĺnomocňujú samosprávny kraj na rozhodovanie v správnom konaní o právach a povinnostiach konkrétnych osôb pri používaní symbolov samosprávneho kraja.

Inak je upravené používanie symbolov obce, keď v zmysle ustanovenia § 1b ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, môžu právnické osoby zriadené alebo založené obcou, iné právnické osoby a fyzické osoby používať symboly obce len so súhlasom obce. Uvedené ustanovenie však ani analogicky nemožno použiť pri úprave používania symbolov samosprávneho kraja inými fyzickými či právnickými osobami.

Z vyššie uvedených skutočností teda vyplýva, že žiaden zákon neobsahuje splnomocnenie, na základe ktorého by samosprávny kraj bol oprávnený vydať všeobecne záväzné nariadenie o postupe v správnom konaní. Platná právna úprava neumožňuje vyšším územným celkom, aby rozhodovali individuálnym právnym aktom (povolením alebo rozhodnutím vydaným v správnom konaní) a už vôbec nie Kancelária TSK na základe súhlasu predsedu a za úhradu.

Zároveň je potrebné ešte dodať, že v bode 6. článku 2 je uvedené, že žiadosť musí obsahovať grafický návrh, spôsob a účel použitia erbu, obdobie, na ktoré sa žiada vydanie

povolenia. Nie je úlohou a ani v kompetencii kraja v oblasti jeho samotnej pôsobnosti upravovať obsah žiadosti a podmienky spôsobu a použitia erbu. Pokiaľ sa normotvornou činnosťou ukladajú fyzickým a právnickým osobám povinnosti, aj pôvodná normotvorná pôsobnosť kraja je limitovaná čl. 2 ods. 3 ústavy, podľa ktorého každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané, a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá.

Vyššie uvedené skutočnosti sa vzťahujú aj na **čl. 2 ods. 13, č. 3 bodu 8** napadnutého VZN obdobne.

V **čl. 2 bodu 9, 10, 11** VZN je upravená výška úhrady za používanie erbu Trenčianskeho samosprávneho kraja.

Orgány územnej samosprávy majú normotvornú právomoc priznanú v čl. 68 ústavy, podľa ktorého vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona môže obec a vyšší územný celok vydávať všeobecne záväzné nariadenia, a v čl. 71 ods. 2 ústavy, v zmysle ktorého pri výkone štátnej správy môže obec a vyšší územný celok vydávať v rámci svojej územnej pôsobnosti na základe splnomocnenia v zákone a v jeho medziach všeobecne záväzné nariadenia. Tieto ustanovenia však neupravujú normotvornú právomoc obce nezávisle od ostatných ustanovení ústavy, preto obec pri jej uplatňovaní môže prijímať len všeobecne záväzné nariadenia, ktoré sú v súlade so všetkými súvisiacimi ustanoveniami ústavy.

Predovšetkým je to dané tým, že ústavná definícia obsahu tohto pojmu nemôže byť závislá len od zákonnej úpravy, pretože v konečnom dôsledku by to mohlo viesť k ľubovôli zákonodarcu a k narušeniu samej podstaty princípu "územnej samosprávy", ktorý je jedným zo základných demokratických hodnôt každého "demokratického a právneho štátu" (čl. 1 ústavy) a ktorý preto ako ústavný princíp musí používať ústavnú ochranu nezávisle od zákonnej úpravy.

Už bolo konštatované, že vo veciach územnej samosprávy je pre vydanie všeobecne záväzného nariadenia obce oporou priamo ústava (čl. 68), a nie splnomocnenie zákonom. Ústava pritom vychádza zo zásady, že "vo veciach územnej samosprávy rozhoduje obec samostatne" (čl. 67 prvá veta pred bodkočiarkou), a pokiaľ zákon upravuje samosprávu obce, treba to považovať za výnimku z tejto všeobecnej zásady, ktorú ústava dovoľuje v ustanovení čl. 67 prvej vety za bodkočiarkou, podľa ktorého "povinnosti a obmedzenia (obci) možno ukladať len zákonom". Toto zákonné obmedzenie oprávnenia obce "samostatne rozhodovať vo veciach samosprávy" a v tomto rámci jej oprávnenie vydávať všeobecne záväzné nariadenia však nemožno podľa názoru ústavného súdu zamieňať s jej zákonným "splnomocnením" vydávať v rámci svojej územnej pôsobnosti všeobecne záväzné nariadenia "pri výkone štátnej správy", tak ako to má na mysli čl. 71 ods. 2 prvá veta ústavy.

Existujú praktické ťažkosti presného rozlišovania medzi "obmedzením samosprávy" a "splnomocnením pri výkone štátnej správy", ktoré môžu vyplývať zo súčasnej zákonnej úpravy. Tieto ťažkosti sú zrejme vyvolané skutočnosťou, že ide o vzťah medzi štátnou správou a samosprávou, ktorý môže mať rôzny obsah v závislosti od celého radu faktorov, ako napríklad miestnych pomerov, stupňa rozvoja samosprávy, možnosti kvalitatívne odlíšiť veci umožňujúce uplatnenie plnej zodpovednosti samosprávy od vecí vyžadujúcich naopak ingerenciu štátu. Avšak základná obťažnosť spočíva najmä v skutočnosti, že ide o vzťah, ktorý nepredstavuje ustálenú veličinu, ale ktorý podlieha neustálemu dynamickému vývoju.

Pokiaľ ide o **otázku**, ktoré súvisiace ustanovenia ústavy obec musí rešpektovať pri uplatňovaní normotvornej právomoci v zmysle čl. 68 a čl. 71 ods. 2 prvá veta ústavy, odpoveď závisí od konkrétnych okolností každého prípadu.

Napríklad, zo všeobecných ustanovení, ktorými je druhá hlava ústavy upravujúca základné práva a slobody uvádzaná, pre danú vec prichádzajú do úvahy ustanovenia čl. 13 ods. 1 a 2 ústavy, tak ako sa ich v danej veci správne dovolával navrhovateľ. Ak sa totiž v oblasti základných práv a slobôd ukladajú povinnosti, ústava v uvedených článkoch ustanovuje, že sa tak môže stať zákonom alebo len na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd, medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 4 ústavy, ktorá priamo zakladá práva a povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb, alebo nariadením vlády podľa čl. 120 ods. 2 ústavy, pritom medze základných práv a slobôd možno upraviť za podmienok ustanovených touto ústavou len zákonom.

V danom prípade bolo potrebné preskúmať, či napadnuté VZN bolo vydané na základe pôvodnej normotvornej pôsobnosti samosprávneho kraja, teda vo veciach územnej samosprávy (čl. 68 ústavy), alebo na základe prenesenej normotvornej pôsobnosti samosprávneho kraja, teda na základe splnomocnenia zákonom (čl. 71 ods. 2 ústavy).

Z uvádzajúcej časti napadnutého VZN vyplýva, že bolo prijaté na základe ustanovenia § 8 a § 11 ods. 2 a) zákona č. 302/2001 Z.z.

Samosprávu samosprávneho kraja zákon č. 302/2001 Z.z. vymedzuje v ustanovení § 4 ods. 1, podľa ktorého samosprávne kraje samostatne rozhodujú a uskutočňujú všetky úkony súvisiace so všestranným rozvojom svojho územia a o potreby svojich obyvateľov. Demonštratívnym spôsobom v ustanovení § 4 ods. 1 je zahrnutá aj samosprávna funkcia:

- a) zabezpečuje tvorbu a plnenie programu sociálneho, ekonomického a kultúrneho rozvoja územia samosprávneho kraja,
- e) vykonáva vlastnú investičnú činnosť a podnikateľskú činnosť v záujme zabezpečenia potrieb obyvateľov samosprávneho kraja a rozvoja samosprávneho kraja,
- l) utvára podmienky na tvorbu, prezentáciu a rozvoj kultúrnych hodnôt a kultúrnych aktivít a stará sa o ochranu pamiatkového fondu,

Podľa uvedených ustanovení zákona samosprávny kraj pri výkone samosprávnych funkcií usmerňuje ekonomickú činnosť, najmä vykonáva podnikateľskú činnosť v záujme zabezpečenia potrieb obyvateľov samosprávneho kraja a rozvoja samosprávneho kraja

Výpočet samosprávnych funkcií obce uvedený v § 4 ods. 1 zákona č. 202/2001 Z.z. však treba interpretovať reštriktívne tak, že do samosprávnej pôsobnosti obce patria iba tie záležitosti, ktoré sa svojou povahou dotýkajú územných samosprávnych celkov (miestnych záujmov obyvateľstva), za ktoré môže samosprávny kraj niesť samostatne aj zodpovednosť, pokiaľ nie sú zákonom zverené iným orgánom ako výkon štátnej správy.

Podľa názoru prokuratúry, ak z citovaného ustanovenia slovné vyjadrenie "samosprávny kraj vykonáva vlastnú investičnú činnosť a podnikateľskú činnosť" nevyvoláva pri reštriktívnom výklade pochybnosť o tom, že ide o "vec územnej samosprávy".

Preto aj výpočet samosprávnych funkcií obce uvedený v § 4 ods. 1 zákona č. 201/2002 Z.z. treba interpretovať reštriktívne - ak má zostať len v kategórii "obmedzení samosprávy" v zmysle čl. 68 ústavy - to znamená, že do samosprávnej pôsobnosti patria iba tie záležitosti, ktoré sa svojou povahou dotýkajú územno-samosprávnych celkov (miestnych záujmov obyvateľstva), za ktoré môžu obce niesť samostatne aj zodpovednosť a v ktorých obec nevystupuje ako subjekt ukladajúci povinnosti jednostrannými prikazmi a zákazmi

V danej veci napadnuté články všeobecne záväzného nariadenia upravujú záležitosti podnikania takým spôsobom, že Trenčiansky samosprávny kraj v nich už nevystupuje ako

orgán územnej samosprávy, ale ako subjekt ukladajúci povinnosti jednostrannými prikazmi a zákazmi pri výkone štátnej správy.

Z uvedeného teda vyplýva, že aj keď samosprávne kraje môžu podľa § 8 zákona č. 302/2001 Z.z. prijímať VZN, je potrebné dodržiavať platnú právnu úpravu a postupovať tak, aby samosprávne kraje prijatím VZN nekonali nad rámec ich normotvornej právomoci, ktorú zákon, ako aj Ústava SR, zveruje orgánom územnej samosprávy.

V danom prípade ustanovením čl. 2 bodu 9, 10, 11 VZN konali nad rámec svojej právomoci.

V čl. 8 označený ako sankcie je vo VZN uvedené, že ak používa fyzická osoba symboly TSK v rozpore s týmto VZN, dopúšťa sa priestupku podľa § 46 a 84 zákona č. 372/1990 Zb. V bode 2 predmetného článku je zase uvedené, že právnickej osobe, ktorá používa symboly TSK v rozpore s týmto VZN, môže predseda uložiť pokutu do výšky 3 320 Eur.

V zmysle § 18 zákona č. 302/2001 Zb. môže samosprávny kraj uložiť právnickej osobe alebo fyzickej osobe oprávnenej na podnikanie za porušenie nariadenia pokutu do 16 596 Eur. Pokuta je príjmom samosprávneho kraja.

Ustanovenie čl. 8 ods. 2 VZN označené ako Sankcie upravuje ukládanie pokút za porušenie ustanovení tohto nariadenia. Odseky 2 tohto ustanovenia VZN je doslovným znením ustanovenia § 18 zákona o samosprávnych krajoch v znení účinnom do 31.01.2006. Zákonom č. 16/2006 Z.z. účinným od 01.02.2006, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o samosprávnych krajoch bolo v § 18 slovo "predseda" nahradené slovami "samosprávny kraj". Toho času platný právny predpis nepripúšťa uloženie pokuty „predsedom“, tak ako je to upravené v napadnutom VZN.

Zároveň je potrebné uviesť, že nie je nevyhnutné, aby ustanovenia o sankčných postihoch samosprávny kraj preberal do všeobecne záväzného nariadenia, keď tieto vyplývajú priamo zo zákona. Ak však samosprávny kraj preberal zákonnú úpravu do všeobecne záväzného nariadenia, potom musí dbať o to, aby takto prevzaté znenie zákona bolo v súlade so zákonným znením a v prípade, ak medzičasom dôjde k zmene právnej úpravy, aby sa táto zákonná zmena premietla aj do znenia všeobecne záväzného nariadenia.

Aj výška pokuty, ktorá je upravená v ods. 2 čl. 8 VZN je stanovená iba vo výške 3.320 Eur, pričom v toho času platnom znení zákona je výška stanovená do 16.596,- Eur.

V čl. 7 ods. 4 VZN je zakotvená povinnosť každého strpieť výzvu na odstránenie neoprávneného alebo nesprávneho použitia symbolov TSK na vlastné náklady.

Takéto znenie je v rozpore s článkom 1 ods. 1 prvej vety Ústavy SR. V zmysle uvedeného ustanovenia „Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát.“ Jedným zo základných znakov právneho štátu je úplnosť, jasnosť, zrozumiteľnosť a jednoznačnosť právnych predpisov, pričom znenie § 7 ods. 4 VZN uvedené podmienky nespĺňa, nakoľko z neho nie je zrejmé, za porušenie ktorých konkrétnych ustanovení VZN môže samosprávny kraj takéto osoby vyzvať na odstránenie symbolu. Podzákonná norma pritom musí spĺňať základné obsahové požiadavky, medzi ktoré patrí aj dostatočne presné a zrozumiteľné vyjadrenie jej obsahu tak, aby umožnila právnickým a fyzickým osobám prispôbiť svoje správanie.

Iba správny orgán, ktorý je zo zákona príslušný na prejednanie priestupku, je oprávnený v priestupkovom konaní vyhodnotiť, či a akým spôsobom konania konkrétnej

priestupkovo zodpovednej osoby došlo k poškodeniu, zneužitiu alebo zneváženiu symbolu chráneného všeobecne záväzným právnym predpisom (§ 42 ods. 1 písm. a/ zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov).

Čo sa týka ustanovenia **čl. 9 ods. 4** VZN označenej ako Záverečné ustanovenia, je potrebné poukázať na skutočnosť, že oprávnenia vyplývajúce z tohto ustanovenia pre hlavného kontrolóra, komisiu pre kultúru a tradície pri Z TSK a pre zastupiteľstvo TSK, nemajú oporu v žiadnom z ustanovení zákona o samosprávnych krajoch upravujúcich povinnosti a oprávnenia poslancov (§ 11, 12., 19 c zákona o samosprávnych krajoch).

II

Na základe uvedených skutočností možno konštatovať, že zastupiteľstvo Trenčianskeho samosprávneho kraja prijatím Všeobecného záväzného nariadenia Trenčianskeho samosprávneho kraja č. 2/2002 zo dňa 22.05.2002 o používaní a ochrane symbolov Trenčianskeho samosprávneho kraja schváleného uznesením č. 44/2002 na V. zasadnutí Zastupiteľstva Trenčianskeho samosprávneho kraja porušil zákon v čl. 2 bodu 4, 5, 6, 9, 10, 11, 13, čl. 3 bodu 8, čl. 7 bodu 4, čl. 8 bodu 2, čl. 9 bodu 4, a preto je podanie protestu prokurátora proti tomuto rozhodnutiu dôvodné. Zastupiteľstvo pri prijímaní napadnutého VZN postupovalo nad rámec zákona.

Podľa § 25 ods. 2 zákona č. 153/2001 Z.z. je zastupiteľstvo Trenčianskeho samosprávneho kraja povinné o proteste prokurátora rozhodnúť do 30 dní od doručenia protestu.

Ak podanému protestu prokuratúry vyhoviete, ste povinný bez zbytočného odkladu, najneskôr do 90 dní od doručenia protestu prokurátora, nezákonné všeobecné záväzné nariadenie zrušiť, prípadne nahradiť všeobecne záväzným nariadením, ktoré bude v súlade so zákonom.



JUDr. Syľvía Andrejková
prokurátorka krajskej prokuratúry

Telefón
032/653 80 51

Fax
032/652 20 77

E-mail
kptn@genpro.gov.sk