



Okresná prokuratúra Bratislava IV

Saratovská ulica číslo 1/A, 844 61 Bratislava 42

Mestská časť Bratislava - Dúbravka
Žatevná 2
844 02 Bratislava

Miestny úrad mestská časť Bratislava-Dúbravka	
Došlo:	10 -11- 2014
Číslo:	18395/2014
Číslo prísuh. spisov:	Ref.

Váš list číslo/zo dňa

Naše číslo
Pd 86/14/1104-9

Vybavuje
JUDr. Matej Greško

Bratislava
05. 11. 2014

Vec:

Všeobecne záväzné nariadenie Mestskej časti Bratislava - Dúbravka č. 4/2012 zo dňa 25. 06. 2012 o zneškodňovaní odpadových vôd zo žump a ich evidencii - protest prokurátora

Podľa § 22 ods. 1 písm. a) bod 2, § 25 ods. 1 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o prokuratúre“) podávam

protest prokurátora,

proti Všeobecne záväznému nariadeniu Mestskej časti Bratislava - Dúbravka č. 4/2012 zo dňa 25. 06. 2012 o zneškodňovaní odpadových vôd zo žump a ich evidencii, účinné od 01. 08. 2012 (ďalej len „VZN č. 4/2012“), pretože týmto VZN č. 4/2012 bol porušený zákon, a navrhujem napadnuté VZN č. 4/2012 ako nezákonné zrušiť.

Jednotlivými ustanoveniami VZN č. 4/2012 bol porušený § 6 ods. 1, ods. 2 zákona č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“), a § 36 ods. 7 písm. c) zákona č. 442/2002 Z.z. o verejných vodovodoch a verejných kanalizáciách a o zmene a doplnení zákona č. 276/2001 Z.z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 442/2002 Z.z.“).

Podľa § 25 ods. 2 zákona o prokuratúre je orgán verejnej správy povinný o proteste rozhodnúť do 30 dní od doručenia protestu.

Podľa § 25 ods. 3 zákona o prokuratúre ak orgán verejnej správy protestu prokurátora vyhovie, je povinný 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.

Telefón:
02/208 36 411

Fax:
02/6428 4217

IČO:
166 448

E- mail:
podatelna.opba4@genpro.gov.sk

Internet
www.genpro.gov.sk

Odôvodnenie

Miestne zastupiteľstvo Mestskej časti Bratislava - Dúbravka (ďalej „mestská časť“) dňa 25. 06. 2012 schválilo všeobecne záväzné nariadenie č. 4/2012 o zneškodňovaní odpadových vôd zo žump a ich evidencii, ktoré nadobudlo účinnosť dňa 01. 08. 2012.

Prokurátor Okresnej prokuratúry Bratislava IV preskúmal zákonnosť VZN č. 4/2012 a dospel k záveru, že ustanovenia VZN č. 4/2012 nie sú v súlade so zákonom.

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 § 6 ods. 2 zákona o obecnom zriadení vo veciach, v ktorých obec plní úlohy štátnej správy, môže vydávať nariadenie len na základe splnomocnenia zákonom a v jeho medziach. Také nariadenie nesmie byť v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi, medzinárodnými zmluvami, ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, so zákonmi, s nariadeniami vlády, so všeobecne záväznými predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.

Podľa § 36 ods. 7 písm. c) zákona č. 442/2002 Z.z. obec vydáva všeobecne záväzné nariadenie o spôsobe náhradného zásobovania vodou a náhradného odvádzania odpadových vôd a o zneškodňovaní obsahu žump podľa miestnych podmienok.

Mestská časť sa vyššie uvedenými ustanoveniami dôsledne neriadila, a prijala VZN č. 4/2012, ktorého viaceré ustanovenia presahujú zákonný rámec, priznaný obci v tejto oblasti, a obec upravila vo VZN č. 4/2012 aj tie oblasti, na ktoré nebola zákonom splnomocnená.

Podľa § 1 VZN č. 4/2012 toto nariadenie upravuje okrem iného aj „podmienky výstavby, prevádzky a evidencie domových žump“. Obci však v § 36 ods. 7 písm. c) zákona č. 442/2002 Z.z. bola zverená normotvorná právomoc v oblasti „zneškodňovania obsahu žump podľa miestnych podmienok“, a nie v oblasti stanovovania podmienok pri výstavbe, prevádzke a evidencii žump.

§ 4 VZN č. 4/2012 upravuje stavebné podmienky na budovanie žumpy (stavebno-technické podmienky, povinnosť požiadať o vyjadrenie k stavbe žumpy, umiestnenie žumpy v súlade s STN, povinnosť osadiť monitorovaciu rúru, povinnosť predkladať doklady ku kolaudácii a pod.). Obci však v § 36 ods. 7 písm. c) zákona č. 442/2002 Z.z. bola zverená normotvorná právomoc v oblasti „zneškodňovania obsahu žump podľa miestnych podmienok“, a nie v oblasti určovania stavebno-technických podmienok na stavbu žumpy. Stavebno-technické podmienky na výstavbu sú vo všeobecnosti upravené v zákone č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon), resp. pokiaľ ide o vodné stavby tak aj v zákone č. 364/2004 Z.z. o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej

rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (vodný zákon), resp. vo vykonávacích predpisoch k týmto zákonom. Obec nebola splnomocnená ani zákonom č. 50/1976 Zb., ani zákonom č. 364/2004 Z.z. na vydanie všeobecne záväzného nariadenia v oblastiach, ktoré sú upravované týmito zákonmi.

Viacere ustanoveniami VZN č. 4/2012 ďalej ukladajú fyzickým osobám a právnickým osobám povinnosti v rozpore s platnou právnou úpravou a v rozpore s ústavnými a zákonnými princípmi.

Orgány územnej samosprávy majú normotvornú právomoc priznanú v čl. 68 zákona č. 460/1992 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava“), podľa ktorého vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona môže obec a vyšší územný celok vydávať všeobecne záväznú 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 záväznú nariadenia. Pokiaľ obce svojou normotvornou činnosťou ukladajú povinnosti fyzickým osobám a právnickým osobám, je normotvorná pôsobnosť obce 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.

Podľa nálezu Ústavného súdu SR sp. zn. I. US 56/00, pokiaľ sa normotvornou činnosťou obce ukladajú povinnosti fyzickým osobám a právnickým osobám, aj pôvodná (originálna) normotvorná pôsobnosť obce 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. Tieto limity Ústavy sa vzťahujú aj na normotvornú pôsobnosť obce vykonávanú podľa Čl. 68 Ústavy.

Podľa nálezu Ústavného súdu SR sp. zn. III. US 100/02 z 30.01.2003, pokiaľ ide o realizáciu ústavného príkazu ukladať povinnosti zákonom alebo na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd vyplývajúceho z Čl. 13 ods. 1 písm. a) Ústavy, 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 popretie samotného princípu právneho štátu. Oba druhy realizácie samosprávnych všeobecne záväzných nariadení musia pri ukladaní povinnosti rešpektovať ich zákonné medze, a to aj z hľadiska zákonnej úpravy povinnostných subjektov. Z Čl. 13 ods. 1 Ústavy vyplýva, že povinnosti možno ukladať len v medziach zákona.

Vyššie uvedeným ústavným a zákonným princípom odporujú nasledovné ustanovenia VZN č. 4/2012:

- § 3 ods. 4 VZN č. 4/2012 - povinnosti v tomto ustanovení idú nad rámec normotvornej právomoci, na ktorú bola mestská časť splnomocnená v § 36 ods. 7 písm. c) zákona č. 442/2002 Z.z., mestská časť nemala oprávnenie upraviť povinnosti týkajúce sa pripojenia na verejnú kanalizáciu resp. pripojenia sa na žumpu (nejde o náhradné odvádzanie odpadových vôd, ani o zneškodňovanie obsahu žump, na ktorých upravenie formou všeobecne záväzného nariadenia bola mestská časť splnomocnená), okrem toho sú

predmetné povinnosti stanovené v § 23 ods. 2 zákona č. 442/2002 Z.z. (mestská časť nie je oprávnená upravovať povinnosti nad rámec zákona resp. nie v jeho medziach, ak na to nie je splnomocnená zákonom, a navyše ak úpravu príslušných povinností obsahuje zákon),

- § 5 ods. 1 VZN č. 4/2012 - povinnosti v tomto ustanovení idú nad rámec normotvornej právomoci, na ktorú bola mestská časť splnomocnená v § 36 ods. 7 písm. c) zákona č. 442/2002 Z.z., mestská časť nemala oprávnenie upraviť povinnosť vybudovať žumpu tak, aby nedochádzalo k úniku odpadovej vody a priesakom (základné povinnosti pri nakladaní s vodami upravuje § 17 zákona č. 364/2004 Z.z.), v tomto ustanovení sú navyše uložené povinnosti prevádzkovateľovi žumpy priamo nesúvisiace s náhradným odvádzaním odpadových vôd a so zneškodňovaním obsahu žump (na ktorých upravenie formou všeobecne záväzného nariadenia bola mestská časť splnomocnená), ako je napr. povinnosť vypracovať prevádzkový poriadok a riadne ho plniť, povinnosť viesť prevádzkovú knihu s intervalom kontroly a zápisu jedenkrát za tri mesiace, takto stanovené povinnosti idú nad rámec zákona a vybočujú z medzí zákona č. 442/2002 Z.z.,
- vyššie uvedené závery (stanovenie povinností v rozpore so zákonným splnomocnením, nad rámec zákona a nie v jeho medziach) sa vzťahuje aj na § 5 ods. 3 VZN č. 4/2012 (povinnosť zasielať na mestskú časť doklad o legálnom vyprázdňovaní žumpy), § 5 ods. 4 VZN č. 4/2012 (povinnosť uchovávať doklady päť rokov).

Viacere ustanovenia VZN č. 4/2012 sú duplicitné, keď niektoré skutočnosti upravila mestská časť vo VZN č. 4/2012, hoci tie isté skutočnosti sú upravené zákonom, resp. niektoré skutočnosti upravila mestská časť vo VZN č. 4/2012 na viacerých miestach:

- § 2 VZN č. 4/2012 (vymedzenie základných pojmov) - vo VZN č. 4/2012 upravila mestská časť základné pojmy, ktoré sú však definované priamo v zákone č. 364/2004 Z.z. (odpadová voda, splašková voda, priemyselná odpadová voda, komunálna odpadová voda), alebo v zákone č. 442/2002 Z.z. (komunálna odpadová voda, povrchová voda, verejná kanalizácia), pričom definícia niektorých pojmov vo VZN č. 4/2012 je odlišná od legálnej definície týchto pojmov v uvedených zákonoch,
- § 3 ods. 3 VZN č. 4/2012 (povinnosť chrániť životné prostredie ako aj zdravie obyvateľov) - uvedené povinnosti sú obsiahnuté vo všeobecnosti, ako aj v konkrétnejšej podobe vo viacerých zákonoch (§ 415 Občianskeho zákonníka, § 17 ods. 1 zákona č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí v znení neskorších predpisov a pod.),
- § 5 ods. 1 písm. a) VZN č. 4/2012 (povinnosť chrániť životné prostredie a zdravie obyvateľov) - uvedené povinnosti sú obsiahnuté vo všeobecnosti, ako aj v konkrétnejšej podobe vo viacerých zákonoch (§ 415 Občianskeho zákonníka, § 17 ods. 1 zákona č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí v znení neskorších predpisov a pod.), a tieto povinnosti sú duplicitne stanovené aj v 3 ods. 3 VZN č. 4/2012,
- § 6 ods. 2 VZN č. 4/2012 (zákaz vypúšťať žumpy do povrchových a podzemných vôd) - uvedená povinnosť je obsiahnutá v § 36 ods. 12 zákona č. 364/2004 Z.z.

Mestská časť nie je oprávnená všeobecne záväzným nariadením upravovať skutočnosti, ktoré sú upravené zákonom, a už vôbec nie spôsobom, ktorý je odlišný od zákonnej úpravy. Ak k tomu dôjde, tak sa vytvára stav duplicitnej právnej úpravy, ktorý môže

byť v niektorých častiach aj v rozpore so zákonnou úpravou, alebo ak ide o doslovné prebratie zákonných ustanovení, tak duplicita úpravy vytvorí nebezpečenstvo budúceho rozporu v prípade zmeny zákonnej úpravy a jej nezpracovania do všeobecne záväzného nariadenia.

Za nesúladne so zákonom je potrebné považovať aj ustanovenie § 7 VZN č. 4/2012 (zodpovednosť za porušenie povinností), kde sú okrem iného upravené aj priestupky na úseku ochrany vôd. Okrem úpravy prebratej z § 77 zákona č. 364/2004 Z.z. (§ 7 ods. 3 písm. a), písm. b) VZN č. 4/2012) upravila mestská časť aj novú skutkovú podstatu priestupku (§ 7 ods. 3 písm. c) VZN č. 4/2012). Na tomto mieste je potrebné zdôrazniť, že zákon nesplnomocnil mestskú časť k prebratiu zákonnej úpravy priestupkov do všeobecne záväzného nariadenia, a mestská časť takisto nemá zákonné oprávnenie vytvárať tzv. priestupkové právo. Samotné zakotvovanie sankcií za porušenie ustanovení vo VZN č. 4/2012 sú prekročením normotvorného oprávnenia mestskej časti. Skutkové podstaty jednotlivých priestupkov sú obsiahnuté v osobitnom zákone.

Všeobecne záväzné nariadenie ako jeden z prameňov práva je normatívnym právnym aktom, ktorého normatívnosť vyplýva priamo z článku 68 Ústavy SR, ako aj z § 6 ods. 1, ods. 2 zákona o obecnom zriadení. Všeobecne záväzné nariadenie má teda upravovať len veci, na ktorých úpravu má mestská časť právomoc. Skutkové podstaty priestupkov a sankcie, ktoré mestská časť upravila v § 7 VZN č. 4/2012, vyplývajú priamo zo zákona, teda z normatívneho aktu vyššej právnej sily. Normatívnosť tohto ustanovenia nastáva priamo zo zákona. Vzhľadom na túto skutočnosť je čl. 7 VZN č. 4/2012 tam, kde kopíruje zákon, iba informatívnym ustanovením bez samostatnej normatívnosti a právnej relevancie, čo je v rozpore s povahou všeobecne záväzného nariadenia, ako normatívneho aktu prijímaného orgánom územnej samosprávy. Mestská časť v rámci normotvornej pôsobnosti nie je oprávnená v nariadení upravovať priestupky a ani s tým súvisiace ukladanie pokút, pretože skutkové podstaty priestupkov, vrátane ukladania sankcií, možno stanoviť jedine zákonom a nie nariadením (nariadenie je podzákonnou normou nižšej právnej sily).

Nakoľko všeobecne záväzné nariadenie č. 4/2012 zo dňa 25. 06. 2012 o zneškodňovaní odpadových vôd zo žump a ich evidencii, účinné od 01. 08. 2012, je v rozpore so zákonom, navrhujem uvedené všeobecne záväzné nariadenie zrušiť.



JUDr. Marta S m o l k o v á
okresná prokurátorka