

Materiál na rokovanie
Mestskej rady v Žiline

Číslo materiálu: ____/2017

K bodu programu

SPRÁVA
K PROTESTU PROKURÁTORA PROTI VŠEOBECNE ZÁVÄZNÉMU
NARIADENIU MESTA ŽILINA Č. 4/2017 O PRIDEĽOVANÍ NÁJOMNÝCH
BYTOV VO VLASTNÍCTVE MESTA ŽILINA

Materiál obsahuje:

1. Návrh na uznesenie
2. Dôvodová správa
3. Správa k protestu prokurátora
4. Fotokópia protestu prokurátora

Materiál prerokovaný:

Predkladá:

Ing. Igor Choma
primátor

Zodpovedný za vypracovanie:

JUDr. Jakub Ulaher, PhD., LL.M.
vedúci odboru právneho a majetkového

Žilina, september 2017

NÁVRH NA UZNESENIE

Uznesenie č. ___/2017

Mestská rada v Žiline

I. odporúča mestskému zastupiteľstvu na jeho najbližšom zasadnutí prerokovať a schváliť

1. nevyhovenie protestu prokurátora č. k. Pd 138/17/5511-5 zo dňa 04.08.2017 ako celku.

DÔVODOVÁ SPRÁVA

Dňa 09.08.2017 bol doručený protest prokurátora Okresnej prokuratúry Žilina č. k. Pd 138/17/5511-5 zo dňa 04.08.2017 (ďalej len „protest“) proti Všeobecne záväznému nariadeniu mesta Žilina č. 4/2017 o prideľovaní nájomných bytov vo vlastníctve mesta Žilina (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 v znení neskorších predpisov 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.

Ak orgán verejnej správy protestu prokurátora nevyhoví, alebo mu vyhoví iba čiastočne t. j. ak mestské zastupiteľstvo nezruší alebo nezmení na základe protestu prokurátora svoje všeobecne záväzné nariadenie, môže prokurátor podať žalobu na príslušný správny súd.

Dôvody protestu prokurátora ako aj odôvodnenie navrhovaného postupu sú bližšie uvedené v priloženej správe k protestu.

Materiál je v súlade so Štatútom mesta Žilina a právnymi predpismi Slovenskej republiky.

Dopad materiálu na rozpočet mesta je neutrálny.

SPRÁVA K PROTESTU PROKURÁTORA

Prokurátor v podanom proteste konštatuje, že z hľadiska procesu prijímania VZN upravujúceho prideľovanie nájomných bytov vo vlastníctve mesta Žilina nezistil zásadné nedostatky, avšak samotný obsah časti VZN je v rozpore so všeobecne záväznými právnymi predpismi. Zároveň podľa § 23 ods. 2 písm. f) zák. č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre navrhuje

označené VZN v časti čl. 9 ods. 2, písm. c) zrušiť, lebo ním bolo porušené ust. § 6 ods. 1 zák. č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení a ust. § 12 zákona č. 443/2010 Z. z. o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní.

Mestské zastupiteľstvo mesta Žilina prijalo v súlade s článkom 68 Ústavy Slovenskej republiky a podľa § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení a podľa zákona 150/2013 Z. z. o Štátnom fonde rozvoja bývania a zákona č. 443/2010 Z. z. o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní VZN č. 4/2017.

Účelom tohto VZN je okrem iného stanovenie podmienok posudzovania a postupu pri opakovanom uzavretí zmluvy o nájme nájomného bytu.

V zmysle ust. § 12 ods. 1 zákona č. 443/2010 Z. z. o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní v platnom znení (ďalej len „zákon o dotáciách na rozvoj bývania“): „*Na práva a povinnosti, ktoré vzniknú na základe nájomnej zmluvy a nie sú upravené týmto zákonom, sa vzťahujú ustanovenia Občianskeho zákonníka. Nájomná zmluva musí mať písomnú formu a musí obsahovať najmä*

- a) začiatok nájmu,*
- b) dobu nájmu,*
- c) výšku mesačného nájomného,*
- d) podmienky opakovaného uzavretia nájomnej zmluvy,*
- e) výšku úhrady za plnenia spojené s užívaním nájomného bytu alebo spôsob ich výpočtu,*
- f) opis stavu nájomného bytu a opis príslušenstva nájomného bytu,*
- g) podmienky na zachovanie pôvodného stavu a vybavenia nájomného bytu,*
- h) skončenie nájmu,*
- i) spôsob a lehotu vysporiadania finančnej zábezpeky, ak je súčasťou nájomnej zmluvy dohoda o finančnej zábezpeke,*
- j) zoznam osôb tvoriacich domácnosť nájomcu.“*

Zákon o dotáciách na rozvoj bývania neuvádza taxatívne vymedzenie náležitosti nájomnej zmluvy a odkazuje tiež na použitie ustanovení Občianskeho zákonníka, čo znamená, že úprava iných skutočností v nájomnej zmluve, ako sú uvedené v § 12 ods. 1 citovaného zákona, nie je v rozpore so zákonom. S prihliadnutím na ustanovenia Občianskeho zákonníka o neplatnosti právnych úkonov možno konštatovať, že účastníci zmluvy sa môžu v zmluve dohodnúť na čokoľvek, pokiaľ to neodporuje zákonu, zákon to neobchádza alebo sa neprieči dobrým mravom. Notárska zápisnica je verejnou listinou a legálnym právnym prostriedkom na zabezpečenie práv oprávneného účastníka.

Určenie osobitných podmienok na opakované uzatvorenie zmluvy o nájme má oporu v zákonnej úprave § 12 zákona č. 443/2010 Z. z..

Predmetným VZN mesto Žilina v súlade s vyššie citovaným zákonným ustanovením v článku 9 ods. 2 písm. c) stanovilo ako podmienku opakovaného uzatvorenia nájomnej zmluvy, ktorú musí žiadateľ splňať v prípade vzniknutého dlhu z predchádzajúceho nájomného vzťahu do sumy 1 000,- € uzatvorenie dohody o uznaní dlhu a uzatvorenie splátkového kalendára so správcovskou spoločnosťou ŽILBYT, s.r.o. V prípade vzniknutého dlhu z predchádzajúceho nájomného vzťahu prevyšujúceho sumu 1 000,- € môže mesto pristúpiť k opätovnému uzatvoreniu nájomnej zmluvy až po doložení notárskej zápisnice spisanej v zmysle ust. § 41 ods. 2 zákona č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti.

K tomuto kroku mesto pristúpilo z dôvodu, že nájomcovia bytov si nie vždy plnia svoje povinnosti týkajúce sa platenia nájomného a ďalších úhrad spojených s užívaním bytu a mesto chce využiť pri uplatňovaní svojich práv všetky zákonné prostriedky. Zároveň Mesto

Žilina zvoleným postupom jednak umožňuje aj nájomcom, ktorí sa omeškali s platením nájomného a ďalších úhrad spojených s užívaním bytu opätovne uzatvoriť zmluvu o nájme bytu a tým im vyjsť v ústrety. Na druhej strane mesto musí zabezpečiť ochranu svojho majetku tak ako mu ukladá platná právna úprava. Uvedený postup sa týka len tých nájomcov, ktorí si neplnia riadne a včas svoje povinnosti vyplývajúce z nájomných zmlúv.

Mesto Žilina má veľa prípadov, že neplatič nájomca neplatí mestu žiadne úhrady za nájom bytu a nasledujú zdĺhavé súdne konania o zaplatenie nedoplatkov z nájomných zmlúv. Na základe skúseností z minulosti sa mesto rozhodlo využiť notársku zápisnicu ako prístupnú cestu k hospodárnemu a efektívnemu nakladaniu s majetkom mesta. V tejto súvislosti predkladateľ poukazuje na ust. § 8 ods. 3 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v platnom znení: „**Majetok obce sa má zveľaďovať a zhodnocovať a vo svojej celkovej hodnote zásadne nezmenšený zachovať...**“ a tiež na ust. § 7 ods. 1 a 2 zákona 138/1991 Zb. o majetku obcí: „**Orgány obce a organizácie sú povinné hospodáriť s majetkom obce v prospech rozvoja obce a jej občanov a ochrany a tvorby životného prostredia.**

Orgány obce a organizácie sú povinné majetok obce zveľaďovať, chrániť a zhodnocovať. Sú povinné najmä

- a) udržiavať a užívať majetok,*
- b) chrániť majetok pred poškodením, zničením, stratou alebo zneužitím,*
- c) používať všetky právne prostriedky na ochranu majetku, vrátane včasného uplatňovania svojich práv alebo oprávnených záujmov pred príslušnými orgánmi,*
- d) viesť majetok v účtovníctve podľa osobitného predpisu.*

Vzhľadom na vyššie uvedené sa nestotožňujeme s právnym názorom prokurátora uvedenom v proteste prokurátora sp. zn. Pd 138/17/5511 – 5, že článkom 9 ods. 2 písm. c) VZN bolo porušené ust. § 6 ods. 1 zák. č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení a ust. § 12 zákona o dotáciách na rozvoj bývania. Práve naopak zákon o dotáciách na rozvoj bývania priamo v ust. § 12 ods. 1 písm. d) stanovuje, že nájomná zmluva musí obsahovať podmienky opakovaného uzavretia nájomnej zmluvy a navrhujeme protestu prokurátora sp. zn. Pd 138/17/5511 – 5 zo dňa 04.08.2017 nevyhovieť.



OKRESNÁ PROKURATÚRA ŽILINA
Moyzesova č. 20, 011 56 Žilina

Pd 138/17/5511 - 5

Žilina 04.08.2017

R1651943274SK

Mestský úrad Žilina

Vybavuje:

Dátum doručenia: 08-2017

Číslo záznamu: 38 353

Počet príloh: 4

Číslo spisu:

Mesto
Žilina

Vec: **Protest prokurátora proti všeobecne záväznému nariadeniu Mesta Žilina č. 4/2017 v zmysle § 23 ods. 1 a § 27 Zá k. č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre**
Príloha: spisové podklady

Podľa § 23 ods. 1 a § 27 Zákona č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre podávam

protest prokurátora

proti článku 9 ods. 2, písm. c/ Všeobecne záväzného nariadenia Mesta Žilina č. 4/2017 o prideľovaní nájomných bytov vo vlastníctve mesta Žilina (ďalej aj VZN).

Zároveň podľa § 23 ods. 2 písm. f) Zákona č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre navrhujem v označenej časti všeobecne záväzného nariadenia **zrušiť**, lebo ním bolo porušené ust. § 6 ods. 1 Zák. č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení a ust. § 12 Zákona č. 443/2010 Z.z. o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní.

Podľa § 27 ods. 3 Zákona č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre ste povinní o vyhovení a zrušení alebo zmene namietaného VZN alebo nevyhovení protestu upovedomiť prokurátora do 90 dní od jeho doručenia.

Podľa § 27 ods. 3 citovaného zákona ak protestu prokurátora vyhoviete, ste povinní bez zbytočného odkladu, najneskôr do 90 dní od doručenia protestu prokurátora, všeobecne záväzný právny predpis zrušiť, prípadne nahradiť všeobecne záväzným právnym predpisom, ktorý bude v súlade so zákonom a s ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi.

Podľa § 27 ods. 5 citovaného zákona ak podanému protestu nevyhoviete je prokurátor oprávnený podať žalobu na správny súd podľa osobitného predpisu.

O d ô v o d n e n i e :

Na Okresnú prokuratúru v Žiline podala podnet Mgr. Libuša Kunschová na preskúmanie zákonnosti VZN.

Po preskúmaní spisových podkladov boli zistené nasledovné skutočnosti:

Mestské zastupiteľstvo Mesta Žilina na svojom zasadnutí, konanom dňa 24.4.2017, prijalo VZN. Za jeho prijatie boli všetci prítomní poslanci, čo predstavuje trojpätinovú väčšinu v zmysle § 12 Zákona o obecnom zriadení. Predmetné VZN nadobudlo účinnosť pätnástym dňom od 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. Obsahovým zameraním VZN je úprava podrobností pri pridelovaní nájomných bytov vo vlastníctve Mesta Žilina a to v nadväznosti na ustanovenia Zákona č. 150/2013 Z.z. o štátnom fonde rozvoja bývania a Zákona č. 443/2010 Z.z. o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní.

Konštatujem, že z hľadiska procesu prijímania VZN som nezistil zásadné nedostatky, avšak samotný obsah VZN je v časti v rozpore so všeobecne záväznými právnymi predpismi.

Podľa § 4 ods. 3, písm. j/ Zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení obec pri výkone samosprávy obstaráva a schvaľuje územnoplánovacia dokumentáciu sídelných útvarov a zón, koncepciu rozvoja jednotlivých oblastí života obce, obstaráva a schvaľuje programy rozvoja bývania a spolupôsobí pri utváraní vhodných podmienok na bývanie v obci.

Podľa § 6 ods. 1 Zákona č. 369/1990 Zb. 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 § 12 ods. 1 Zákona č. 443/2010 Z.z. o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní na práva a povinnosti, ktoré vzniknú na základe nájomnej zmluvy a nie sú upravené týmto zákonom, sa vzťahujú ustanovenia Občianskeho zákonníka. Nájomná zmluva musí mať písomnú formu a musí obsahovať najmä

- a) začiatok nájmu,
- b) dobu nájmu,
- c) výšku mesačného nájomného,
- d) podmienky opakovaného uzavretia nájomnej zmluvy,
- e) výšku úhrady za plnenia spojené s užívaním nájomného bytu alebo spôsob ich výpočtu,
- f) opis stavu nájomného bytu a opis príslušenstva nájomného bytu,
- g) podmienky na zachovanie pôvodného stavu a vybavenia nájomného bytu,

- h) skončenie nájmu,
- i) spôsob a lehotu vysporiadania finančnej zábezpeky, ak je súčasťou nájomnej zmluvy dohoda o finančnej zábezpeke podľa odseku 7,
- j) zoznam osôb tvoriacich domácnosť nájomcu.

Podľa § 12 ods. 7 Zákona č. 443/2010 Z.z. o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní nájomná zmluva môže ďalej obsahovať aj dohodu o finančnej zábezpeke, ktorá nesmie presiahnuť výšku maximálneho šesťmesačného nájomného ustanoveného podľa osobitného predpisu; lehota na zloženie finančnej zábezpeky nájomcom nesmie byť dlhšia ako 30 kalendárnych dní pred podpísaním nájomnej zmluvy. Ak nedôjde k uzavretiu nájomnej zmluvy, je žiadateľ povinný už zloženú finančnú zábezpeku bezodkladne vrátiť. Žiadateľ v súvislosti s uzavretím nájomnej zmluvy nesmie požadovať od nájomcu iné finančné plnenia, ktoré priamo nesúvisia s užívaním nájomného bytu.

Podľa § 12 ods. 1 Zákona č. 189/1992 Zb. o úprave niektorých pomerov súvisiacich s nájmom bytov a s bytovými náhradami obec, ktorá má viac ako 5 000 obyvateľov alebo je sídlom obvodného úradu, môže ustanoviť všeobecne záväzným nariadením, že zmluvu o nájme bytu vo vlastníctve obce alebo vo vlastníctve inej právnickej osoby s prevažnou majetkovou účasťou obce možno uzavrieť predovšetkým s uchádzačom o byt podľa poradia určeného obcou.

Podľa § 12 ods. 2 Zákona č. 189/1992 Zb. o úprave niektorých pomerov súvisiacich s nájmom bytov a s bytovými náhradami obec podľa odseku 1 ustanoví najmä pravidlá, podľa ktorých sa zostaví poradie uchádzačov o byt. Pritom zohľadní naliehavosť bytovej potreby uchádzača o byt, jeho sociálne pomery, potrebu uspokojenia bytových potrieb tých, ktorí vykonávajú práce alebo služby nevyhnutné pre obec alebo ktorí sa zaviazali na svoje náklady vykonať v byte alebo v inom priestore také zmeny, ktorými sa byt alebo iný priestor stane spôsobilým na bývanie.

V namietanom článku 9 ods. 2, písm. c/ VZN Mesto Žilina stanovilo povinnosť nájomcovi doložiť notársku zápisnicu v zmysle Exekučného poriadku.

Verejnou správou možno chápať správu verejných záležitostí, realizovaných ako prejav výkonnej moci v štáte. Obsahovým znakom výkonnej činnosti orgánov verejnej správy je uskutočnenie vrchnostenských zásahov, či už priamych alebo nepriamych, prostredníctvom svojej rozhodovacej činnosti do práv, oprávnených záujmov alebo povinností právnických a fyzických osôb, a to aj proti ich vôli.

Ústava SR - Zák. č. 460/1992 Zb. ako právna norma, ktorá je priamo aplikovateľná, stanovuje možnosť, aby územná samospráva - mesto vo veciach, v ktorých neplní úlohy v rámci preneseného výkonu štátnej správy, vydalo všeobecne záväzné nariadenie. Čo sa chápe pod pojmom samosprávna pôsobnosť mesta vymedzuje Zákon o obecnom zriadení. Mesto môže prijať všeobecne záväzné nariadenie aj bez zákonného zmocnenia v rámci výkonu samosprávy. Pri prijímaní nariadenia v zmysle čl. 68 Ústavy SR v rámci samosprávnych kompetencií mesta je však 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 možnosť mestu upraviť nariadením povinnosti vo vzťahu k fyzickým a právnickým osobám, uloženie povinnosti 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.

Predmetom Zákona č. 443/2010 Z.z. o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní je stanovenie rozsahu, podmienok a spôsobu poskytovania finančných prostriedkov formou dotácií na rozvoj bývania a najmä vymedzenie sociálneho bývania. V prípade, že je predmetom nájomnej zmluvy byt, ktorý spadá pod režim sociálneho bývania pre sociálne slabšie skupiny obyvateľstva je potrebné v rámci obsahu nájomnej zmluvy rešpektovať ustanovenia citovaného zákona. V zásade tak Mesto Žilina nemôže požadovať od nájomcu splnenie povinností v rozpore, resp. nad rámec zákona.

Dôvody stanovenia povinnosti v článku 9 ods. 2, písm. c/ VZN sú síce vo všeobecnosti pochopiteľné, ale samotná táto skutočnosť nemôže byť dôvodom pre prijatie takto formulovaného obsahu všeobecne záväzného nariadenia. Nájomná zmluva pritom môže obsahovať ustanovenia o finančnej zábezpeke, pričom práve tento právny inštitút má slúžiť na zabezpečenie finančných nárokov mesta. Od nájomcu tak nie je možné požadovať splnenie povinností, ktoré nie sú stanovené zákonom, resp. na ktorých stanovenie vo forme nariadenia nie je mesto splnomocnené. Toto právo mesta pritom nemožno odvodiť ani od § 12 Zákona č. 189/1992 Zb. o úprave niektorých pomerov súvisiacich s nájomom bytov a s bytovými náhradami či od § 4 ods. 3, písm. j/ zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.

Vzhľadom na všetky vyššie uvedené skutočnosti sa podaným protestom domáham zrušenia článku 9 ods. 2, písm. c/ Všeobecne záväzného nariadenia Mesta Žilina č. 4/2017 o pridelení nájomných bytov vo vlastníctve mesta Žilina.




 JUDr. Ladislav Lorko
 námestník okresného prokurátora